

COMPETENCIA POR AFINIDAD EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Lucila SILVA GUERRERO

Hasta el más avezado abogado debe lanzarse a un verdadero acertijo para encontrar al juez que entienda en su pleito.

Citado por Agustín GORDILLO
de Gregorio JAVIÉ

SUMARIO: I. *Cuestiones preliminares*. II. *Competencia material en la jurisdicción administrativa local*. III. *Génesis de la competencia por afinidad*.

I. CUESTIONES PRELIMINARES

La jurisdicción se define como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo, mediante la aplicación de la norma general al caso concreto,¹ y se clasifica atendiendo: 1. a la materia ordinaria o especializada, y 2. al carácter del tribunal.

La jurisdicción administrativa en México está reservada, de acuerdo con los artículos 116 y 122 de la Constitución General de la República,²

¹ Castillo Larrañaga, José y Pina, Rafael de, *Derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1966, p. 47.

² “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...IV. Las Constituciones y leyes de los estados 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 estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

en el ámbito de las autoridades estatales y del Distrito Federal, a los tribunales de lo contencioso administrativo, aunque tenemos como ejemplo a los estados de Campeche y Tlaxcala en los cuales la jurisdicción administrativa se ejerce no a través de un tribunal sino de una sala administrativa-electoral, dependiente del Tribunal Superior de Justicia.

Razón por la que nos referimos a la jurisdicción y no a los tribunales administrativos cuya competencia procesal es la que se considera tradicionalmente como la medida de la jurisdicción, al ser la competencia la medida del poder del juez.³

La competencia para Joaquín Escriche⁴ es el derecho que tiene un juez o tribunal para conocer de una causa, en igual sentido Antonio de J. Lozano⁵ define la competencia como la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional.

Manresa señala que la competencia es la facultad de conocer de ciertos negocios ya por la naturaleza misma de las cosas o bien por la razón de las personas;⁶ en tanto en una definición que no se contrapone, Chiovenda la define como el conjunto de las causas que con arreglo a la ley puede un juez ejercer su jurisdicción, y la facultad de ejercerla dentro de los límites que le esté atribuida.

De todos estos conceptos tenemos que el juzgador, generalmente hablando, tiene derecho para atender las causas en su ámbito material y territorial de acuerdo a su jurisdicción, condiciones a veces no suficientes, surgiendo así las controversias entre dos o más jueces o tribunales sobre cuál de ellos es el que debe conocer de la demanda.

Artículo 122.

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica”.

³ José Castillo Larrañaga, Rafael de Pina, *op. cit.*, nota 1, pp. 49 y 67.

⁴ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, UNAM, 1993, p. 125.

⁵ J. Lozano, Antonio de, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas*, Balleca y compañía, 1905, p. 355.

⁶ Manresa y Navarro, José María, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación a cargo de Bernardo Millán, Ronda de Atocha, 1905, t. I, pp. 156 y 157.

La competencia jurisdiccional alude a la capacidad que tiene un órgano jurisdiccional para conocer y decidir, con exclusión de los demás órganos similares que con él integran un mismo fuero judicial (tribunales comunes, Junta de Conciliación y Arbitraje, tribunales militares, tribunales federales, etcétera) sobre un determinado asunto, y se surte de acuerdo con las características de materia, territorio, grado y cuantía.

No puede suscitarse un conflicto competencial entre dos órganos de diverso fuero o jurisdicción, ni entre ambos por razón de la materia.

En la doctrina también se señala que la competencia es determinada por razón de:

- Territorio.
- Cuantía del asunto.
- Su función, como dice Carnelutti por la especial autoridad que le está encomendada a un tribunal.
- Elección que hagan las partes.
- La prórroga expresa o tácita que hagan las partes de la competencia del juez.
- La conexión de los procesos.
- Que el demandado reconvenga al actor.
- Acumulación de los procesos entre sí.
- Remisión.
- Las personas.
- La causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia del proceso.
- La prevención.
- La que se determina por el orden numérico de las salas.⁷

Ésta es una distinción semejante a la establecida en el artículo 156 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.⁸

⁷ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1996, pp. 149-151.

⁸ “Artículo 156. Es juez competente:

I. El del lugar que el deudor haya designado para ser requerido judicialmente de pago;

II. El del lugar señalado en el contrato para el cumplimiento de la obligación. Tanto en este caso como en el anterior, surte el fuero no sólo para la ejecución o cumplimiento del contrato, sino para la rescisión o nulidad;

Desde el punto de vista gramatical, señala el maestro Carlos Arellano García, la competencia es la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones. Respecto al órgano jurisdiccional en el proceso, la competencia aludirá a la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones referidos al desempeño de la función jurisdiccional ante el caso concreto controvertido en el que ha tomado injerencia.⁹

Así tenemos que la competencia frente a la idea global de jurisdicción, obedece, entre los diversos órganos judiciales, a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento.

III. El de la ubicación de la cosa, si se ejercita una acción real sobre bienes inmuebles. Lo mismo se observará respecto a las cuestiones derivadas del contrato de arrendamiento de inmuebles;

IV. El del domicilio del demandado, si se trata del ejercicio de una acción sobre bienes muebles, o de acciones personales o del estado civil. Cuando sean varios los demandados y tuvieren diversos domicilios, será competente el juez que se encuentre en turno del domicilio que escoja el actor;

V. En los juicios hereditarios, el juez en cuya jurisdicción haya tenido su último domicilio el autor de la herencia; a falta de este domicilio, lo será el de la ubicación de bienes raíces que forman la herencia; y a falta de domicilio y bienes raíces, el del lugar del fallecimiento del autor de la herencia. Lo mismo se observará en casos de ausencia;

VI. Aquel en cuyo territorio radica un juicio sucesorio para conocer:

a. De las acciones de petición de herencia.

b. De las acciones contra la sucesión antes de la partición y adjudicación de los bienes.

c. De las acciones de nulidad, rescisión y evicción de la partición hereditaria.

VII. En los concursos de acreedores, el juez del domicilio del deudor;

VIII. En los actos de jurisdicción voluntaria, el del domicilio del que promueve, pero si se tratare de bienes raíces, lo será el del lugar donde estén ubicados;

IX. En los negocios relativos a la tutela de los menores e incapacitados, el juez de la residencia de éstos, para la designación del tutor, y en los demás casos el del domicilio de éste;

X. En los negocios relativos a suplir el consentimiento de quien ejerce la patria potestad, o impedimentos para contraer matrimonio, el del lugar donde se hayan presentado los pretendientes;

XI. Para decidir las diferencias conyugales y los juicios de nulidad del matrimonio, lo es el del domicilio conyugal;

XII. En los juicios de divorcio, el tribunal del domicilio conyugal, y en caso de abandono de hogar, el del domicilio del cónyuge abandonado;

XIII. En los juicios de alimentos, el domicilio del actor o del demandado a elección del primero”.

⁹ Arellano García, Carlos, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, p. 352.

El maestro Agustín Gordillo dice que la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo,¹⁰ clasificación en la que coinciden prácticamente todos los estudiosos del derecho procesal y que en el derecho objetivo se contiene en el artículo 144 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.¹¹

De ellas las únicas que se pueden prorrogar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal,¹² son las competencias por razón de territorio y materia.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles se dispone la competencia por materia (artículo 18) y la territorial (artículo 23).¹³

¹⁰ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2004, t. III, p. 279.

¹¹ “Artículo 144. La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio”.

¹² “Artículo 149. La competencia por razón del territorio y materia son las únicas que se pueden prorrogar, salvo que correspondan al fuero federal”.

La competencia por razón de materia, únicamente es prorrogable en las materias civil y familiar y en aquellos casos en que las prestaciones tengan íntima conexión entre sí, o por los nexos entre las personas que litiguen, sea por razón de parentesco, negocios, sociedad o similares, o deriven de la misma causa de pedir, sin que para que opere la prórroga de competencia en las materias señaladas sea necesario convenio entre las partes, ni dará lugar a excepción sobre el particular. En consecuencia, ningún tribunal podrá abstenerse de conocer de asuntos argumentando falta de competencia por materia cuando se presente alguno de los casos señalados, que daría lugar a la división de la contienda de la causa o a multiplicidad de litigios con posibles resoluciones contradictorias.

También será prorrogable el caso en que, conociendo el tribunal superior de apelación contra auto o interlocutoria, las partes estén de acuerdo en que conozca de la cuestión principal. El juicio se seguirá tramitando conforme a las reglas de su clase, prosiguiéndose éste ante el Superior.

¹³ “Artículo 18. Los negocios de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, hecha excepción de los procedimientos de amparo, se verán siempre por el tribunal en Pleno, en única instancia. Los restantes negocios de competencia federal, cuando no exista ley especial, se verán por los Juzgados de Distrito, en primer grado, y, en apelación, ante los tribunales de circuito, en los términos en que sea procedente el recurso, de conformidad con las disposiciones de este ordenamiento.

Si dentro de un negocio del orden local o de la competencia de un tribunal federal de organización especial, se hace valer un interés de la Federación en forma de tercería o de cualquiera otra manera, cesará la competencia del que esté conociendo, y pasará el negocio a la Suprema Corte de Justicia o al Juzgado de Distrito que corresponda, según sea la naturaleza del interés de la Federación. Inversamente, desaparecido el interés de la Federación en un negocio, o resuelta definitivamente la cuestión que a ella importaba, cesará la competencia de los tribunales ordinarios de la Federación.

Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el artículo 11 de su Ley Orgánica el que dispone su competencia material:¹⁴

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican 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 o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas 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 las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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 de 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

Artículo 23. La competencia territorial es prorrogable por mutuo consentimiento de las partes expreso o tácito. Hay prórroga tácita:

I. De parte del actor, por el hecho de ocurrir al tribunal, entablando su demanda;

II. De parte del demandado, por contestar la demanda y por reconvenir al actor, y

III. De parte de cualquiera de los interesados, cuando desista de una competencia”.

¹⁴ Aunque la Sala Superior tiene una competencia por cuantía que se establece en el artículo 20, fracción I inciso C, de la citada ley que señala: “Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, misma que señala: a) El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida...”.

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 centralizada.

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

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo,

por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Una vez que se tiene jurisdicción y competencia se acciona la función jurisdiccional definida por el doctor Héctor Fix-Zamudio como: "...la función pública que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual debe decidir dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial".¹⁵

II. COMPETENCIA MATERIAL EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL

El fortalecimiento de los tribunales de lo contencioso administrativos en la República mexicana tiene un notable desarrollo a través de su competencia, la que en principio se limitó, antes de las reformas constitucionales, en algunas entidades federativas y a nivel federal, a la materia fiscal.

Es de resaltar que el primer tribunal contencioso de la República al que se le otorgó la competencia administrativa fue el del Distrito Federal en 1971, incorporándole la materia fiscal en 1979;¹⁶ y por ello muchos

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al Estudio del Derecho Social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 3, p. 13. Véase también, *Función del poder en las Constituciones latinoamericanas*, México, UNAM, 1977, p. 13.

¹⁶ Con las reformas al artículo 23 de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, las Salas Regionales perdieron su competencia para conocer de los juicios en materia fiscal iniciados contra resoluciones definitivas por autoridades del Distrito Federal; sin embargo, por la jurisprudencia con número de registro 391,0700 y derivada de los conflictos de competencia 8/81, 7/81, 21/81, 23/81 y 17/81 suscitadas entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se resolvió en la séptima época con la voz "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY

de los tribunales creados después, reprodujeron en sus normas de creación una competencia semejante a la contenida en el artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

Artículo 23. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales.

II. De los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades.

III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal.

IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

V. De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos.

DEL, ES DE ÍNDOLE LOCAL, DE MANERA QUE NO PUEDE PREVALECCER ANTE UNA LEY DE CARÁCTER FEDERAL AL DIRIMIRSE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL”. “...aún cuando en el artículo 2o. transitorio contenido en las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se establezca que los juicios que se tramitan con demandas presentadas con anterioridad a dichas reformas, continuaron siendo conocidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, ello no obsta para considerar que es al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a quien compete conocer de los juicios en comentario, pues, atendiendo al principio de la jerarquía en la aplicación de las leyes que consagra el artículo 133 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación debe prevalecer, por ser ley federal, sobre el artículo 2o. transitorio de las reformas a la multitudinaria Ley de lo Contencioso Administrativo, dado que ésta es de índole local.” Con esto el Tribunal Fiscal remitió al Tribunal Contencioso todos los asuntos relacionados con la materia fiscal local que tenía en trámite y no sólo las que se plantearon después de la reforma.

VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen.

VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes.

VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

IX. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala.

X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2o. de la presente ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

De estas fracciones y para los efectos de nuestra participación, es de resaltar la generalidad de la fracción I, en la que cabe prácticamente todo al poderse encuadrar en ella cualquier resolución que las autoridades administrativas dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de las personas físicas o morales; incluso en las primeras resoluciones de conflictos competenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se refiere a la mayor afinidad, sino a que con fundamento en esa fracción el competente era el Tribunal Contencioso Administrativo, lo que no resultaba aplicable en esos términos al ámbito laboral.

Actualmente, cada uno de los tribunales administrativos del país tiene definida su competencia material, la que en la última década del siglo XX, no había variado, incluso se presagiaba que moriríamos de inanición; sin embargo, nuestro prestigio nos ha llevado a que se nos atribuyan otras competencias como la de los asuntos de responsabilidades de los servidores públicos, la que en el caso del Distrito Federal hasta 1997 eran de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Además, como lo veremos más adelante, la interpretación judicial de las reformas

al apartado B, fracción XIII del artículo 123 constitucional, en el sentido de que, entre otros, los miembros de las instituciones policiales y los agentes del Ministerio Público se registrarán por sus propias leyes, dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretara que la relación existente entre los elementos mencionados y el Estado es de orden administrativo, y en consecuencia los tribunales competentes para resolver las controversias derivadas de esa relación sean los tribunales administrativos.¹⁷

La competencia administrativa en los estados de la República mexicana se amplía cada vez más, obviamente no sólo derivado de la confianza en su actuar y que la mayoría de las controversias se resuelven a favor de los particulares, al no acreditarse la presunción de validez propia de los actos administrativos y en esto cabe señalar que precisamente se recurre al juicio de nulidad para desvirtuar tal presunción; *v. gr.* en San Luis Potosí, para conocer de las resoluciones del procurador general de justicia del estado que confirmen las determinaciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público; en Veracruz, para resolver juicios que se hagan valer en contra de actos de la Auditoría Superior del Poder Legislativo del Estado; en Sinaloa conocen de los asuntos relacionados con la Ley de Acceso a la Información; en el Estado de México la competencia se extiende para conocer de los juicios que se hagan valer en contra de actos y resoluciones emitidas por la Junta de Asistencia Privada y los promovidos contra reglamentos, decretos y circulares expedidos por autoridades estatales y municipales.¹⁸

III. GÉNESIS DE LA COMPETENCIA POR AFINIDAD

En la solución de las controversias competenciales entre la jurisdicción administrativa y laboral, respecto a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto

¹⁷ Artículo 11 de la Ley de la Policía Federal Preventiva establece que: “La relación entre la policía federal preventiva y su personal se regulará por lo dispuesto en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, la presente ley y las demás disposiciones aplicables”.

¹⁸ Conclusiones del Segundo Seminario de Actualización 2001, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, sexta época, núm. 7, julio-septiembre de 2001, p. 171.

en favor de la primera, atendiendo a que se trata de la más afín para conocer de los conflictos planteados;¹⁹ problema que parte de la reforma constitucional de 1960, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de diciembre, en la que se hizo la división del artículo 123 en sus apartados A y B, y de este último en la fracción XVIII, se estableció: “Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes”.

Al hacer esta exclusión, se coincide con los principios de derecho internacional, ya que la Organización Internacional del Trabajo en su convenio 87 señala que “la legislación nacional deberá determinar, hasta qué punto las garantías del presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía...” seguramente porque las atribuciones encomendadas por las leyes a esos grupos son de tal manera sustanciales para el orden, la estabilidad y la defensa de la nación, o para su imagen externa, que su control requiera de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo.²⁰

A este régimen de excepción se incluyeron, por reforma del 8 de marzo de 1999, los agentes del Ministerio Público para quedar con el texto actual como sigue:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso *f*) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas

¹⁹ En principio, los conflictos competenciales sostuvieron que al tener los tribunales de lo contencioso administrativos la facultad de conocer de todo acto administrativo se surtía la competencia de éstos en los casos de los cuerpos policiales. Con posterioridad se resolvió que por analogía sí se tenía la competencia para conocer de los asuntos de la policía preventiva, por analogía también se podían conocer los conflictos planteados por la policía auxiliar. Competencias núms. 376/1994 y 96/1994.

²⁰ Contradicción de tesis 11/94. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Primer Circuito, núm. de registro 3234, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, septiembre de 1995, p. 43.

instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

La referencia a estos antecedentes es porque justamente las demandas de los miembros de los cuerpos de seguridad pública y los agentes del Ministerio Público, son los que han dado lugar a múltiples problemas de competencia entre los diversos tribunales, cuya resolución es a partir del que sea más afín para conocer de la demanda.²¹

Para seguir con el tema, partiré de lo que el maestro Eduardo Pallares denomina proloquio jurídico: “todo juez es competente de su propia competencia”. O lo que es igual: tiene jurisdicción para decidir si es o no competente para conocer de un determinado proceso.

El principio se aplica:

- Cuando el juez admite o rechaza la demanda por considerarse competente o incompetente, según sea el caso.
- Cuando el demandado promueve la excepción de incompetencia, y el juez envía los autos al tribunal de competencia.
- Cuando el juez sostiene su competencia después de haber recibido una inhibitoria o por el contrario decide no sostenerla. En todos estos casos está juzgando, en un sentido u otro, su propia competencia.²²

La Suprema Corte de Justicia resolvió que el objeto de la decisión en un conflicto competencial es determinar, atendiendo a la naturaleza de las prestaciones reclamadas y a las particularidades específicas en cada caso en concreto, a la autoridad jurisdiccional que deba resolver las cues-

²¹ El criterio de mayor afinidad se sostuvo al resolver la contradicción de tesis 24/2004-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito, núm. de registro 181.010, 28 de mayo de 2004. De estas definiciones de los Tribunales Federales de Amparo comentó el doctor Carlos Quintana Roldán en la Conferencia “La función pública en México; su regulación laboral y administrativa” dictada el 7 de julio de 1999 en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se han venido estableciendo una serie de interpretaciones legales de notorio impacto en al apreciación administrativa y laboral del vínculo que une al servidor público con el Estado.

²² Pallares, Eduardo, *op. cit.*, nota 7, p. 151.

tiones controvertidas, a través del procedimiento correspondiente, cumpliendo con las formalidades esenciales de éste, y en el que se aporten y valoren los medios de convicción conducentes, estableciendo con plena certeza lo correcto o incorrecto de la vía y de la acción intentadas.²³

Uno de los presupuestos procesales que da origen a las controversias competenciales que nos ocupan, deriva de la interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en el artículo 107 constitucional, a la naturaleza de la relación existente entre el Estado y los grupos comprendidos en la citada fracción XIII del apartado B del artículo 123, decidiendo que ésta era de naturaleza administrativa y no laboral.

De la distinción entre lo laboral y lo administrativo, el doctor Carlos Quintana Roldán señala que el tema es uno de los más difíciles de ubicar con linderos claros e irrefutables, como lo es la naturaleza de la función pública y su regulación laboral y administrativa.²⁴ Para el doctor Miguel Acosta Romero, el tema es que la relación es más administrativa que laboral y estas cuestiones no traen certeza y seguridad, sino mayor dispersión.²⁵

En principio y no obstante la reforma de 1960, los miembros de las instituciones policiales siguieron resolviendo sus conflictos considerados laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo las cosas tomaron un camino diferente, cuando en el Estado de México se planteó la contradicción entre los tribunales colegiados del segundo circuito.

Esta resolución toma como punto de partida la que se sostuvo por la Suprema Corte, el 18 de febrero de 1988, al resolver la competencia 81/87, suscitada entre el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa y el Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, ambos del Distrito Federal.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. II, octubre de 1995, tesis LXXVI/95, p. 80; "COMPETENCIA. EL OBJETO PROPIO DE LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN ESA MATERIA, ES DICTAMINAR A LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL QUE DEBA CONOCER DEL ASUNTO".

²⁴ Quintana Roldán, Carlos, *La función pública en México; su regulación laboral y administrativa*, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, boletín informativo núm. 9, julio-agosto de 1999, tercera época, pp. 31-53. Conferencia dictada el 7 de julio de 1999.

²⁵ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 827.

De cuyos argumentos más relevantes tenemos:

La relación Estado-empleado es de naturaleza administrativa, en principio u originalmente.

El derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y al Estado como si fuera patrón (naturaleza *sui géneris*).

De dicho tratamiento general se excluyen cuatro grupos: militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, respecto de los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad.

Por lo tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal, que es un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación de servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, ha de concluirse que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular [*sic.*], sino de una autoridad, razones por las cuales el conflicto competencial debe resolverse en favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa.²⁶

La contradicción que vino a revivir la situación de excepción de los cuerpos policiales parte de lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en el Circuito del Estado de México, en el amparo directo 993/1992, apoyándose en la tesis citada, en la que se resolvió que la relación de los policías judiciales con el Estado es de naturaleza administrativa:

El concepto de violación es fundado. Conviene destacar previamente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, ha considerado que si bien en principio debe equipararse a una relación laboral la existente entre el Estado y sus empleados, esa equiparación no comprende a todos los servidores públicos, pues la fracción XIII, del artículo 123 constitucional, excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública; en cuyo caso, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de com-

²⁶ Criterio similar al anterior sustentó el Pleno de la Suprema Corte al resolver los conflictos de competencia núms. 69/87, 144/87, 121/87, 147/87 y 76/87.

petencia para regular las relaciones de la categoría de trabajadores excluida. Resulta aplicable al respecto la tesis visible a fojas 43, octava parte, t. I, primera parte-1, enero a junio de 1988, del *Semanario Judicial de la Federación*, la cual se transcribe en seguida: POLICÍAS. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui géneris. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía judicial constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, y por el artículo 8o., de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular, sino de una autoridad, razones por las cuales el Juez de Distrito que debe conocer del juicio de amparo que se promueva contra dichos actos es el Juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral.

Sin embargo, el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, sostuvo en la revisión 94/1991, un criterio totalmente distinto, al resolver:

Los actos relativos a la negativa del procurador general de justicia del Estado de México, a reinstalar al quejoso en el cargo de agente investigador de la policía del Estado de México [*sic.*], no son actos de autoridad para los efectos del juicio de garantías, sino que derivan de la relación laboral entre la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, y Arturo Mendoza Trejo, como agente de la policía judicial, de donde tales actos reclamados no provienen de una autoridad con sus características de unilateralidad, coercitividad e *imperium*, actuando en una relación de *supra* a subordinación, sino actuando el Estado despojado de *imperium* en una relación de coordinación que da lugar a una relación laboral, en la que el Estado actúa como patrón, cuyas diferencias proceden dirimirse ante el

Tribunal de Arbitraje del Estado de México, al tenor de los artículos 95 y 96 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos y Descentralizados de Carácter Estatal en cuyo procedimiento se resuelva lo procedente en el laudo respectivo, mismo que sí constituye un acto de autoridad reclamable en amparo directo.

Esta contradicción de criterios se resolvió por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 11/94, en el sentido de que debe prevalecer la tesis del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, cuyo texto es:

POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS, SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón (*sui generis*). Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B, del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito.

Ya con este precedente de que la relación entre los cuerpos de seguridad pública y el Estado era administrativa, vino la otra definición de que los competentes para resolver las controversias eran los tribunales loca-

les y del Distrito Federal;²⁷ y para el ámbito federal el Tribunal Fiscal de la Federación. En la década de los noventa continuaron las declinatorias²⁸ de competencia entre los tribunales del Distrito Federal, los tribunales de las entidades federativas, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y ahora con mayor frecuencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;²⁹ ya que obviamente tenemos por un lado la complejidad de las legislaciones de cada entidad que a veces sin normas expresas o cuando las mismas no son acordes al texto constitucional, no hace clara la competencia entre lo laboral y lo administrativo; y dentro de lo administrativo la competencia para conocer de un conflicto se hace depender de la autoridad que emite el acto, o bien de la naturaleza del mismo en cuanto se trate del reclamo de algún derecho, de prestaciones, del cese, destitución, suspensión o inhabilitación.

Los conflictos competenciales, hasta antes del acuerdo 6/1999, eran resueltos exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁰ la que a través de su jurisprudencia atribuyó a los tribunales administrativos la *competencia por afinidad* (a la jurisdicción administrati-

²⁷ Tesis, registro núm. 5325, diciembre de 1998, p. 384. "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS CORRESPONDE, POR AFINIDAD AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL".

²⁸ En la experiencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no hemos sido parte de ningún conflicto competencial por inhibitoria, es decir, que se solicite al tribunal que se considere competente, pida los autos del juicio a otro tribunal estimado incompetente que se inhiba del conocimiento del asunto haciendo la remisión correspondiente.

²⁹ De entre los más recientes conflictos competenciales resueltos decidiendo la competencia para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenemos: 1o. Los que se tratan de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley del ISSSTE, éstos son el C.C.A. 7/2005 (jurisprudencia 2a./J. 129/2002 y 76/2004). 2o. Las relativas al FOVISSSTE 163/2000, y de los cuerpos federales de seguridad pública 330/1998.

³⁰ Por decreto del 9 de junio de 1999 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio, se reformó el artículo 94 de la Constitución, estableciendo en su párrafo séptimo: "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados".

va más afin), para conocer de los asuntos relacionados con los miembros de las instituciones policiales.

En el acuerdo 6/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en su punto:

Tercero. De los asuntos iniciados con posterioridad a la publicación de este acuerdo, de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la salvedad especificada en el punto primero, se remitirán a los tribunales colegiados de circuito que corresponda, los siguientes:

V. Los conflictos de competencia con excepción de los que se susciten entre los tribunales colegiados de circuito, que serán resueltos por las Salas de la Suprema Corte.

Actualmente son los tribunales colegiados a los que compete resolver las controversias competenciales, los que tampoco comparten criterios comunes, dando lugar a su vez a un buen número de contradicciones, incluso en el mismo circuito, que debe resolver en última instancia la Suprema Corte de Justicia.³¹

Una de estas contradicciones cuyo contenido y análisis es representativa del problema, es la que se suscitó entre el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. En el amparo directo 189/2002, el segundo resolvió: “ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA. LAS RECLAMACIONES RELATIVAS A RETRIBUCIONES DE SUS SERVICIOS SON DE NATURALEZA LABORAL Y DE ELLAS CORRESPONDE CONOCER A LA SALA LABORAL BUROCRÁTICA”.

Esta tesis se dicta a partir de la sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, en marzo de 1999, cuya voz es: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR. LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS”.

³¹ La denuncia de contradicción de tesis es un sistema de integración de jurisprudencia tendiente a superar la inseguridad jurídica derivada de la sustentación de criterios diferentes sobre un mismo problema jurídico, provenientes de órganos jurisdiccionales que deciden con carácter terminal sobre el punto de derecho en conflicto (citado en la contradicción de tesis 24/2004 SS, núm. de registro 18242). De las contradicciones relevantes entre los tribunales colegiados de un mismo circuito se han dado en los estados de Jalisco (C-1/2002), Tlaxcala (C-126/2002-SS), Estado de México (C-11/1994), Morelos (2a./J. 51/2001), Distrito Federal (82/1998), San Luis Potosí y Tamaulipas.

De los argumentos expuestos para sustentar este criterio, es la distinción entre lo laboral y lo administrativo que es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos —el asimilado al laboral y el administrativo—, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y distintas defensas, las acciones a que dan lugar no pueden válidamente confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción administrativa se demanda la reinstalación y el pago de salarios caídos, alegando la nulidad de la resolución de cese, si dicho cese no constituye una sanción administrativa, la vía administrativa es improcedente porque no se trata de un acto administrativo, sino laboral, quedando impedido un Tribunal Contencioso Local para decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad del cese reclamado, el cual queda fuera de su competencia material. Y a la inversa, un tribunal laboral no puede decidir si la destitución tiene un origen administrativo al carecer de competencia para pronunciarse acerca de ella.

En tanto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 10/2002, con fecha del 14 de febrero de 2002, resolvió aplicar la contradicción de tesis 11/94, sosteniendo la competencia administrativa, ordenando declararse incompetente el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus municipios y remitir la demanda al Consejo de Honor y Justicia de la Dirección de Vialidad y Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

De estas dos posiciones al pronunciarse sobre la contradicción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puntualizó que si bien el Primer Tribunal Colegiado en forma acertada refiere que hay una relación administrativa, no es el Consejo de Honor y Justicia el competente para conocer de las controversias que se suscitan entre los cuerpos de seguridad pública y sus elementos, dado que tal Consejo tiene atribuciones específicas para imponer sanciones por faltas cometidas por alguno de los elementos de los cuerpos de seguridad, otorgar condecoraciones y determinar, con arreglo a la disponibilidad presupuestal, estímulos y recompensas, así como para conocer y resolver los recursos de inconformidad, pero no para resolver sobre las demandas de los servidores públicos de referencia respecto de los derechos inherentes a la prestación de sus servicios.

Se sigue argumentando que tratándose de una persona que prestó sus servicios en un cuerpo de seguridad pública, ante la falta de disposición legal que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver esa controversia y tomando en consideración que conforme al segundo párrafo del artículo 17 constitucional toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe considerarse que la Sala Electoral-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver ese tipo de controversias, en razón de que está dotada, entre otras facultades, para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatal y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas.

Lo anterior es así, porque de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, la Sala Electoral-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia es competente para conocer en la materia contenciosa administrativa de los asuntos que establece la Ley del Procedimiento Administrativo de la entidad, por así disponerlo su artículo 38.³²

Resultando como tesis de esta controversia la siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, A LA SALA ELECTORAL-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.

En la tesis de jurisprudencia P./J. 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la pági-

³² “Artículo 38. Serán atribuciones de la Sala Electoral-administrativa:

II. En materia contenciosa administrativa, conocerá en única instancia de los asuntos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo de la entidad”.

A su vez, esta última dispone:

“Artículo 1o. Las disposiciones de la presente ley regirán en el estado de Tlaxcala en los asuntos de carácter administrativo, que se tramiten ante las dependencias y entidades públicas estatales y municipales y los órganos públicos autónomos.

Artículo 5o. Es autoridad administrativa, en los términos del artículo 1o. de esta ley, aquella que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar un acto administrativo.

Artículo 9o. El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de la potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones de los particulares o gobiernos estatales o municipales”.

na 43, t. II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, se estableció que los miembros de la policía municipal o judicial forman parte de un cuerpo de seguridad pública y mantienen una relación de naturaleza administrativa con el gobierno del estado o del municipio, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se excluye de considerar a aquéllos, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del estado de Tlaxcala, no señalan con precisión la competencia de determinada autoridad de esa entidad federativa, para conocer de las demandas promovidas por un policía municipal o judicial contra autoridades del propio estado, con la finalidad de que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios, la competencia debe recaer en la Sala Electoral-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, por ser ese Tribunal el más afín para conocer de la demanda relativa, toda vez que está facultado para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas, esto es, de la materia contenciosa administrativa. Lo anterior, en acatamiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consagra la garantía consistente en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia.

De los múltiples precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito, tenemos los presupuestos que rigen a la llamada competencia por afinidad:

- Que no exista disposición legal que otorgue facultades expresas a un órgano jurisdiccional para resolver la controversia.
- Debe tomarse en cuenta la naturaleza material del acto reclamado y la especialidad del órgano jurisdiccional.
- Tiene su fundamento legal en el artículo 17 de la Constitución General de la República, porque toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia.
- Se da la competencia al órgano jurisdiccional más afín, de acuerdo con las facultades de que está investido, para conocer de la demanda.
- Se atiende a los principios generales del derecho.

- En todos los casos se parte de la naturaleza de la acción, la que se deduce de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados y las pruebas aportadas.
- Así como son problemas muy particulares, la solución también es casuística.
- En el conflicto competencial no es posible hacer un pronunciamiento de la naturaleza de la acción y vía intentada, ya que no sólo tiene por objeto precisar qué autoridad jurisdiccional debe resolver sobre la existencia o inexistencia de lo reclamado atendiendo a su naturaleza.

Desde el punto de vista doctrinal, y antes de comentar las controversias competenciales más polémicas, y dada la apreciación sobre la naturaleza de la competencia por afinidad, es de mencionar la clasificación de la competencia entre la prorrogada e improrrogable.

Si originalmente tiene el órgano jurisdiccional una competencia derivada de la ley, es propia y directa; pero si no la tiene y *el derecho, que va más allá de la norma*, permite que se pueda extender para conocer de lo que originalmente no estaba facultada, estamos ante la competencia prorrogada.³³

Por el contrario, si el derecho objetivo no permite que se pueda extender la competencia más allá de lo específicamente preceptuado en la norma, la competencia será improrrogable.³⁴

Con un criterio similar dice Agustín Gordillo que la doctrina coincide en que la competencia es improrrogable. Aunque hay quienes precisan que la competencia debe surgir de norma legal expresa, otros que consideran puede surgir expresa o implícitamente de una norma legal y quienes consideran que surge en forma implícita del objeto o fin del órgano; a esto último los autores lo llaman principio de especialidad.³⁵

De lo anterior, es evidente que la competencia por afinidad es en realidad una competencia prorrogada por el órgano judicial, que la decide a partir de que la existencia de diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad, surgiendo de ello el conflicto competen-

³³ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 9, p. 359.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 10, p. 279.

cial sobre todo en los asuntos en los que la distinción entre lo laboral y lo administrativo no es nítida.

A diferencia de otros países donde las cuestiones relativas a la resolución de los conflictos que surgen entre la administración y esos tribunales se reservan al Poder Ejecutivo o Legislativo, en México ello corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales colegiados de circuito, y se funda en que, tratándose de un problema la aplicación de la ley en un caso concreto, función eminentemente jurisdiccional, corresponde ejecutarla a los órganos del expresado poder.³⁶

Finalmente, en la competencia por afinidad o prorrogada se da la aptitud de intervención al órgano jurisdiccional que originalmente carecía de ella, pero es susceptible de serle atribuida de acuerdo a la materia de la controversia y a la especialidad de la jurisdicción a favor de quien se resuelve.

La cuestión que nos plantean estos conflictos donde la especialidad nos lleva a las más diversas interpretaciones es no sólo el tiempo invertido en las declinatorias de competencia, sino las contradicciones entre los tribunales colegiados, que en ocasiones en el mismo circuito resuelven un conflicto semejante de manera totalmente distinta.

Refiero en forma particular, el conflicto entre diversos tribunales colegiados y cómo la solución entre ellos es contradictoria, no obstante que se trata de un asunto semejante que es el reconocimiento de una incapacidad permanente, consecuencia de un riesgo de trabajo y que debe ser reconocido por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En el CCA. 7/2005 entre la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Segunda Sala Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito decidió la competencia a favor del primero.

Como se advierte de lo transcrito, el artículo 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que éste es competente para conocer de las resoluciones 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, y si bien es una hipótesis diversa a la que se plantea en el asunto que dio origen a esta controversia competencial, pues se reclama, en esencia, la expe-

³⁶ Castillo Larrañaga, José y Pina, Rafael de, *op. cit.*, nota 1, p. 75.

dición del dictamen por incapacidad permanente total con base en la práctica de un dictamen médico, debe atenderse a que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no establece cuál es el órgano competente para resolver los conflictos suscitados entre ese Instituto y sus afiliados, tratándose de una persona que presta sus servicios en un cuerpo de seguridad pública, por lo que ante la falta de disposición legal que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver esa controversia y tomando en consideración que conforme al segundo párrafo del artículo 17 constitucional toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe considerarse que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver ese tipo de controversias, en razón de que está dotado, entre otras facultades, para conocer de resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles a cargo, precisamente, del aludido Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Debiendo resaltar que el asunto se presentó en julio de 2002 ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que declinó en el tribunal competente turnándolo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se declaró incompetente y lo turnó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se declaró incompetente y lo turnó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y hasta el año 2005 se resolvió en definitiva la competencia para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Totalmente a la inversa en el CCT. 97/2005 suscitado entre la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, se decidió por el primero de ellos:

En este tenor resulta inconsistente el argumento de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para declinar su competencia a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el sentido de que de la demanda inicial se desprende que el actor laboró para la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en el puesto de policía y que de conformidad con la tesis de rubro: "POLICÍA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL", correspondía conocer del asunto al Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues el actor no reclamó resolución alguna de la caja de previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, derivada de las prestaciones de seguridad social, lo que demandó fue el reconocimiento a su favor de que presenta diversos padecimientos de carácter profesional, así como estado de invalidez por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para obtener de la referida caja una pensión; y, por lo tanto, por las razones antes apuntadas toca conocer de la controversia a la Tercera Sala del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Es esta última, la que a mi juicio sería la que llevaría a la solución de la cuestión efectivamente planteada.

Parecía que las primeras interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resultaban suficientemente claras, pero no ha sido así, y dado que es casi imposible que la competencia sea expresa, el asunto es que necesitamos dar certeza al justiciable.

Otro conflicto polémico es el suscitado entre la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.³⁷

- Se demandó al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el pago del 25% adicional sobre el salario de jubilación conforme a la Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal.
- Ese Tribunal declinó su competencia y lo remitió al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a su vez también la declinó.

El Tribunal Colegiado de Circuito resolvió la controversia aduciendo:

...de acuerdo a la naturaleza de la acción intentada, que es formal y materialmente administrativa y si en la citada ley no existe disposición legal expresa que determine qué órgano jurisdiccional tiene competencia para conocer y resolver las controversias que con motivo de su aplicación surjan entre los trabajadores y el Tribunal Superior de Justicia, ésta al tener el carácter de autoridad perteneciente a la administración pública del Distrito Federal, es claro que, por afinidad, y aunque no es parte de este conflicto, se surte la competencia a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pues sólo así se cumple con el artículo 17 de la Constitución, al ser el más afín para conocer de la demanda relativa...

³⁷ Conflicto CCT.-35/2005 resuelto por el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo en el Primer Circuito, correspondiente a la sesión del 8 de abril de 2005.

Resolución que no toma en cuenta que:

1. No existe un acto administrativo.
2. No se trata de una autoridad de la administración pública.
3. No existe resolución respecto a la cual se declare la nulidad o se reconozca la validez.
4. Por lo tanto no se administra justicia y así no hay certidumbre jurídica.

En esta resolución es aplicable lo sustentado por el doctor Gonzalo Armienta Calderón,³⁸ en el sentido de que no todas las pretensiones pueden plantearse a la jurisdicción administrativa, dado que ésta, aun en el supuesto de un acuerdo general de competencia, no podría conocer de conflictos fundados en normatividad ajena a la actividad administrativa del Estado, los tribunales de lo contencioso administrativo consecuentemente sólo pueden atender las pretensiones basadas en ordenamientos administrativos. Debiendo atenderse a que la pretensión sea fundada en derecho administrativo, y que la delimitación jurisdiccional de los tribunales contencioso-administrativos atiende a la naturaleza del derecho tutelado y a la circunstancias de que el acto impugnado emana de un órgano administrativo.

Una resolución todavía más polémica es la CCA. 6/2005, suscitada entre la Primera Sala Auxiliar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Tercera Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelta por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En agosto de 2003 se presenta en el Tribunal de Arbitraje del Estado de Aguascalientes la demanda de una trabajadora de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje sobre la devolución de diversos importes por concepto de impuesto sobre la renta, ese Tribunal se declara incompetente por territorio y ordena su remisión al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que la admitió a trámite y luego se declaró incompetente.

Para resolver el conflicto entre los dos tribunales, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito resolvió que no existía conflicto competencial.

En el año de 2004 el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declara nuevamente incompetente al tratarse la devolución sobre el im-

³⁸ Armienta Calderón, Gonzalo, "Competencia e Imperio de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en México", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, núm. 3, segunda época, 17 de julio de 1991, p. 11.

puesto retenido de una prestación de carácter administrativo y no laboral, y declina al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en principio desecha la demanda y, luego del recurso de reclamación, se declara incompetente ordenando plantear el conflicto competencial que se resolvió el 30 de junio de 2005.

Se argumenta que la demanda planteada por la actora en cuanto a los descuentos con motivo del impuesto sobre la renta, acaecidos en sus percepciones con motivo de la actividad que desarrolla, deviene de la interpretación y aplicación de leyes fiscales o administrativas, lo que no encuadra en el campo de la materia laboral, porque al resolver sobre la procedencia de la acción planteada el juzgador forzosamente habrá de entrar al estudio de cuestiones reguladas en preceptos propios de la materia administrativa, en donde se involucran cuestiones propias de impuestos.

En tal virtud, no obstante que la retención de ciertas cantidades de dinero en las percepciones salariales de un servidor público, en un principio puede pensarse que es una institución de carácter laboral, toda vez que la acción intentada incide sobre lo recibido por la realización de un trabajo de ese servidor público, sujeta al régimen de derecho laboral; resulta determinante considerar el origen del mismo para decidir la naturaleza del asunto, porque si esta retención derivó de una obligación fiscal y atento a que ésta se regula en leyes de carácter administrativo, esa cuestión es concerniente al tribunal de esa naturaleza y no en materia laboral.

Es de recordarse que un acto se califica como formalmente administrativo cuando emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca.

Es por ello, que al advertir que las prestaciones que se demandan, únicamente contienen aspectos relativos a impuestos, como lo es la aplicación del impuesto sobre la renta.

Por consiguiente, como se dijo, se trata de actos de naturaleza eminentemente administrativa, al igual que el carácter de las autoridades de las que provienen, aunado a que dichas determinaciones sólo tienden a preservar la contribución al gasto público, lo cual resulta ser ajeno totalmente al tema laboral que implica las percepciones que percibe la servidora pública con motivo del desarrollo de la actividad económica encomendada.

Es importante resaltar esta última consideración, de ninguna manera significa o debe entenderse como un pronunciamiento de fondo del asunto, pues no prejuzga sobre la cuestión debatida por la actora.

Quedando patente de esta manera, que la prestación reclamada está fuera del régimen laboral, porque la aplicación de un determinado impuesto cae en el ámbito administrativo, por lo que en este sentido, el competente, por

materia, para conocer y resolver el asunto planteado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues el motivo de la prestación principal reclamada, como ya se vio, es la aplicación de un impuesto.

De este modo, lo trascendente en el asunto, para fijar la competencia del aludido Tribunal Contencioso, es fijar la litis en el origen de la prestación reclamada que en el caso es la aplicación de un impuesto, es decir, se trata de un asunto en materia administrativa, lo que otorga, por cuestión de materia, competencia al Tribunal Contencioso local para dirimir la controversia planteada en la demanda, resultando así, contraria a derecho la declaratoria de falta de competencia legal decretada por la Primera Sala Auxiliar del Tribunal referido, precisamente por actualizarse, de conformidad con el origen de la prestación reclamada, dicha competencia.

En consecuencia, en la especie, se estima que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es el competente para conocer el juicio que motivó el presente conflicto.

Con estas reflexiones quiero patentizar lo incuestionable: que la competencia por afinidad ha venido a resolver un grave problema de omisión, aunque es necesario señalar lo infortunado de algunas resoluciones como las referidas y que hacen imposible jurídicamente satisfacer la pretensión del actor y cabe así cuestionar ¿de qué sirvió accionar el sistema de impartición de justicia?, porque ni atendiendo a la causa de pedir se podrá lograr una resolución posible de cumplimentar, y en el mejor de los casos habrá después de algunos meses el sobreseimiento del juicio.

Es así que debemos privilegiar la apariencia del buen derecho que conjuga en la apreciación del problema el dar cuenta de lo que efectivamente se reclama y la solución dada, porque como dice la socióloga Angélica Cuellar Vázquez, el juez no sólo interpreta la ley sino los hechos, porque no es simple y llanamente un aplicador del derecho sujeto a cierta lógica y cierta metodología.³⁹

Las reglas generales ya están definidas y deben ser analizadas correctamente, siendo la principal la naturaleza de la acción intentada y la pretensión del actor, si nos olvidamos de ellas nos perdemos en el laberinto de las interpretaciones y no cumplimos nuestra obligación como impartidores de justicia.

³⁹ Cuellar Vázquez, Angélica, *La justicia sometida al análisis sociológico de una sentencia*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000, p. 48.