

CAPÍTULO QUINTO

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

I. Ubicación constitucional de los tribunales de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano	155
II. La jurisdicción administrativa como remedio de la defensa de la Constitución	156
III. El Tribunal Fiscal de la Federación y el control de constitucionalidad	159

CAPÍTULO QUINTO

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

I. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

El tema que a continuación examinaremos, si bien es cierto despertó acalorados debates en los primeros años de vida del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente es ya un punto superado.

En efecto, al momento de ser creado el Tribunal Fiscal de la Federación, por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1937, surgió entre los tratadistas del derecho constitucional y administrativo mexicano una interesante discusión que ya hemos abordado en el capítulo precedente (*vid. supra* capítulo cuarto, apartado IX: “Reforma constitucional de 1946”).

Durante el periodo 1937-1946 la supuesta inconstitucionalidad del primer tribunal administrativo, organizado conforme al sistema francés, fue expuesta por quienes consideraban que carecía de fundamento constitucional la creación de tribunales administrativos distintos de los del Poder Judicial.

En 1946 se expidió la reforma a la fracción I del artículo 104, que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de los tribunales administrativos “creados por una ley federal y que tengan plena autonomía para dictar sus fallos”. Como ya lo hemos comentado, esta reforma significó la constitucionalización en forma indirecta de los tribunales administrativos en el régimen mexicano.

En 1967, en el mes de junio, se promulgó otra reforma al artículo 104 de la Constitución. La citada reforma, que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, autorizó al legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos “que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y

territorios federales y los particulares”. En la misma reforma se facultó al legislador federal para que estableciera las normas para su organización, procedimiento, y los recursos que procedan contra sus resoluciones. Se confirmó la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales.

Esta reforma significó la constitucionalización en forma directa del Tribunal Fiscal de la Federación, al mismo tiempo que sirvió de fundamento para la creación, en México, del primer tribunal administrativo dotado de competencia genérica, aunque sólo en el ámbito del Distrito Federal (*vid. supra* capítulo cuarto, apartado “Reformas constitucionales de 1967 y 1968”).

Veinte años después, el 17 de marzo de 1987, se reformó el artículo 116, fracción IV, a efecto de autorizar a las entidades federativas para que expidan los preceptos constitucionales (locales) y legales para la creación de tribunales de “lo contencioso administrativo” en su esfera competencial. Lo anterior no significó sino el fundamento constitucional de la existencia y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados del proceso administrativo en las entidades federativas de nuestro país.

Finalmente, la reforma de 29 de julio de 1987 (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 10 de agosto del mismo año), trasladó la atribución del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, del texto del artículo 104, fracción primera (que en el fondo significa el fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos), para incluirla en el texto del artículo 73, fracción XXIX-H.

La citada reforma se apoyó sólo en motivos de técnica legislativa y no añadió nuevos elementos sobre el particular, sólo se limitó a apartar la citada facultad del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal para incluirla en el relativo al Congreso de la Unión.

II. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA COMO REMEDIO DE LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

La jurisdicción administrativa constituye, junto con el proceso ordinario, el sector de los remedios indirectos de la Constitución.

La jurisdicción constitucional de la libertad (Cappelletti), agrupa a la totalidad de los instrumentos establecidos en los textos constitu-

cionales para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados.

La justicia constitucional se conforma por la jurisdicción constitucional de la libertad, la jurisdicción constitucional orgánica y la jurisdicción constitucional internacional o comunitaria.

Decimos que la jurisdicción administrativa es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución porque encontrándose encaminada a la protección de los derechos de carácter ordinario, es utilizada para tutelar, en forma refleja, los derechos consagrados en los textos fundamentales.

Aunque en virtud del sobresaliente papel desempeñado por el proceso administrativo en la protección de los derechos de los gobernados frente a la actividad del Estado, algunos tratadistas insisten en calificarlo como un instrumento específico de la tutela de los derechos fundamentales,³²⁵ debemos recordar que el proceso administrativo se encuentra configurado como un mecanismo de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas y no como un instrumento de control de la constitucionalidad, siendo su función primordial, la de proteger la esfera jurídica de los derechos de los administrados, establecidos en la legislación ordinaria y no la de los derechos públicos subjetivos consagrados en los textos constitucionales.³²⁶

Las garantías constitucionales son mecanismos de carácter predominantemente procesal que integran la defensa de la Constitución (el otro sector de la defensa de la Constitución son los llamados “mecanismos protectores”).³²⁷

El ejemplo más notable de este tipo de función, desempeñada por los tribunales administrativos, lo constituye el Consejo de Estado francés, el que se ha encargado de tutelar los derechos humanos desde diversos ángulos. El criterio seguido por dicho órgano es el de considerar al preámbulo de la Constitución como la fuente de los principios generales de derecho aplicados por el Consejo a los asuntos sometidos a su jurisdicción. De esta forma, el Consejo de Estado ha desaplicado un importante número de actos y resoluciones administrativos que

³²⁵ Cfr. Ramón Real, Alberto, “La acción de amparo en la jurisprudencia argentina y ante el derecho uruguayo”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XIV, número 1, enero-marzo de 1963, p. 134.

³²⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La protección procesal de las garantías individuales en Iberoamérica”, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 235-238.

³²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *La defensa...*, *supra*, nota 27, p. 52.

aparte de vulnerar derechos fundamentales, no poseían asiento constitucional.

La actividad que en tal sentido ha desplegado el Consejo de Estado le ha representado la calificación de “juez constitucional”.³²⁸

El Consejo de Estado ha desarrollado una verdadera política de “juez constitucional” en el sentido de que ha debido aplicar más que cualquier otro juez los preceptos constitucionales. Su conocimiento de las materias que regulan la protección de las libertades fundamentales de los ciudadanos es digna de ser destacada. Este concepto de juez, más que obedecer a un criterio orgánico, obedece a uno “funcional” de acuerdo con el cual el juez constitucional será aquel que aplique la norma constitucional, es decir, el que decide sobre la constitucionalidad de leyes y actos.

Bástenos señalar que es imposible estudiar el derecho constitucional francés sin dedicar buena parte de él al estudio del Consejo de Estado y de sus interpretaciones de los textos constitucionales, pues de hecho detenta el monopolio del control de la aplicación de la Constitución por parte de los poderes públicos.

La creación del Consejo Constitucional por la Constitución de 1958, lejos de representar un desplazamiento del Consejo de Estado en el ejercicio de esta función, ha representado un repunte en su posición de contralor, particularmente a partir de la consagración constitucional de los reglamentos autónomos. Las funciones de contralor realizadas por los distintos Consejos se desarrollan en planos diversos. Mientras el Consejo Constitucional es un órgano de tipo político, el Consejo de Estado es (por su composición, el régimen de su personal y su modo de sesionar), un juez de la administración y un protector de los derechos individuales.

Einman y Hamon distinguen dos órdenes de cuestiones sobre las cuales se ejerce la jurisdicción constitucional del Consejo de Estado:

a) La primera consiste en pronunciarse sobre la regularidad de ciertos actos y resoluciones jurídicos en relación con las reglas de derecho constitucional, con objeto de inferir las consecuencias tocantes a su validez, y que es llamada la jurisdicción constitucional de los actos.

b) La segunda consiste en pronunciarse sobre la conducta lícita o ilícita de determinadas personas a fin de infligir las respectivas san-

³²⁸ Cfr. Batailler, Francine, *Le Conseil d'État Juge Constitutionnel*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1966, pp. 33-34.

ciones, y es la jurisdicción constitucional de las infracciones o jurisdicción constitucional represiva.

La primera nos conduce al examen de la regularidad constitucional, y consecuentemente de la validez de los actos de los órganos estatales.

Los actos administrativos individuales normalmente no plantean cuestiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad, toda vez que deben basarse en una disposición legal o reglamentaria, y su análisis se limita a cuestiones de legalidad, pudiéndose decir que no existe disposición administrativa ordinaria o regular que descanse directamente en la Constitución.

En este sentido, el interés de la jurisdicción constitucional por el control de la regularidad de tales actos no es sino tangencial y sólo cuando el contencioso trata la conformidad de tales actos frente a una regla de valor fundamental que consagra un derecho o una libertad fundamentales. En caso de que se impugne algo más que la simple legalidad de un acto administrativo, corresponde al Consejo de Estado pronunciarse sobre la conformidad de la decisión particular con uno o varios artículos de la Declaración de derechos o del Preámbulo de la Constitución de 1946.³²⁹

III. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En el ordenamiento mexicano el único órgano jurisdiccional que decide en última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación no cuenta entre sus atribuciones ni el control de la constitucionalidad de leyes ni la interpretación directa del texto constitucional.

Dada la incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación para realizar funciones de contralor constitucional respecto de leyes administrativas inconstitucionales, el combate a las mismas sólo puede ser intentado a través del juicio de amparo biinstancial o ante los jueces de distrito (artículo 114, fracción I de la Ley de Amparo).

Desde que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación se invocó, en el procedimiento seguido ante él, la inconstitucionalidad de las

³²⁹ Cfr. Einman, Charles et Hamon, Leo, "La jurisdiction constitutionnelle en droit française", *Verfassungsgerichtsbarkeit in der gegenwart*, Berlín, Karl Heymanns Verlag KG, 1962, pp. 247 y ss.

leyes aplicadas por los organismos administrativos como una causa de nulidad de los actos impugnados. Ya desde entonces se discutió si el Tribunal podía dictar fallos de nulidad fundándose en la inconstitucionalidad de las leyes aplicadas.

Después de que varias Salas habían dictado resoluciones contradictorias, el Pleno del citado Tribunal Fiscal intervino, con objeto de dar uniformidad a la jurisprudencia, y entonces se discutió la presunta facultad del Tribunal para dictar sentencias de anulación por inconstitucionalidad de la ley, triunfando la tesis que no considera posible que el tribunal realice dicha función controladora.³³⁰

La discusión se reanudó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía del juicio de amparo. El supremo tribunal resolvió que correspondía al Poder Judicial Federal el conocimiento de todo asunto relacionado con la constitucionalidad de leyes, habiéndose establecido jurisprudencia firme en este punto.

Por su parte, el ministro Gabino Fraga logró que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonara dicho criterio de jurisprudencia en varios asuntos. Con base en los artículos 128 y 133, resolvió que “ninguna ley secundaria ni ningún acto de autoridad puede prevalecer sobre la Constitución, y que por consiguiente, el Tribunal Fiscal de la Federación podía resolver si la ley invocada ante él era inconstitucional”.

En el amparo interpuesto por la “Compañía Telefónica Sabinas”, Gabino Fraga elaboró el proyecto de sentencia, en el que concluye que el deber de otorgar preferencia a la Constitución sobre la ley ordinaria rige para todos los funcionarios judiciales de todo orden y para los funcionarios administrativos, con excepción de aquellos que no tienen facultades de decisión en la aplicación de la ley o facultades otorgadas directamente por la Constitución, y se limiten a cumplir órdenes de sus superiores.³³¹

La Corte resolvió el asunto “Telefónica de Sabinas” cuando Gabino Fraga había renunciado a su puesto de ministro, y aprobó otro proyec-

³³⁰ “TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. El TFF no tiene facultades para estudiar y resolver problemas relativos a la constitucionalidad de Leyes, aunque sí puede estudiar la de reglamentos y actos”. Resolución del Pleno de 30 de octubre de 1939. *Cfr. Revista del TFF*, 37/48, p. 191.

³³¹ *Cfr.* Fraga, Gabino, “Proyecto del Ministro ñ: ¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, números 13 y 14, enero-junio de 1942.

to para volver a la jurisprudencia establecida antes del citado proyecto de Gabino Fraga, misma que se mantiene hasta nuestros días.³³²

Un nuevo intento, realizado en sentido semejante y ante el Pleno por un proyecto del ministro Olea y Leyva, tampoco logró cambiar la convicción de la Corte.³³³

Felipe Tena Ramírez plantea el problema en su libro de derecho constitucional y resuelve negando a las autoridades administrativas la facultad de omitir la ejecución de una ley por motivos de inconstitucionalidad.³³⁴

Por su parte, Antonio Martínez Báez reconoce tanto a los tribunales de los estados como a los tribunales administrativos —en forma genérica y teóricamente—, la posibilidad de examinar la “validez” de las leyes, pero subraya que el juicio que emitan debe sujetarse a la posible revisión del Poder Judicial de la Federación, en una controversia en la que la Suprema Corte de Justicia emita la resolución final.³³⁵

Para Martínez Báez, la posición de un tribunal administrativo frente a un conflicto de leyes es idéntica a la de los tribunales del Poder Judicial, ya que “es idéntica la función desempeñada por ambos órganos jurisdiccionales”.

Como factores limitantes señala tanto a la especial conformación técnico-jurídica de la jurisdicción administrativa como a la limitación de los efectos del fallo a la especie considerada, modalidades que aseguran, por una parte, el mantenimiento de la ley suprema, y por la otra, el equilibrio entre los dos poderes políticos del Estado.

Finalmente, considera que en el caso particular del Tribunal Fiscal de la Federación, la falta de un remedio para las sentencias que pudiera dictar, contrarias a la validez de una norma legislativa, debe

³³² Tesis número 196. “Tribunal Fiscal de la Federación. Carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes”. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, primera parte Tribunal en Pleno, v. I: “El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que dicha facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo”, p. 333.

³³³ Cfr. Salceda, Alberto, “Autocontrol de la constitucionalidad”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, v. I, número 4, abril-junio de 1947, pp. 407-422, especialmente p. 415.

³³⁴ *Op. cit.*, p. 416.

³³⁵ Cfr. Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial Federal para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, número 15, julio-septiembre de 1942, p. 251.

privarlo de esta posibilidad que teóricamente, y atendiendo solamente a su carácter jurisdiccional tendría.³³⁶

Nosotros opinamos que si bien dicha limitación existía en aquella época, a partir de 1946, con la introducción del recurso de “revisión fiscal”, fue eliminada, por lo que consideramos oportuno otorgar la función de contralor de la constitucionalidad de las leyes, aunque no en última instancia, al Tribunal Fiscal de la Federación.

³³⁶ *Idem*, pp. 250 y 251.