

## V. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Por: DR. ANTONIO CARRILLO FLORES

Coordinador

**L**AS audiencias públicas celebradas hasta ahora por la Comisión dentro del proceso de Consulta Nacional, han puesto de manifiesto el interés de juristas y otros profesionales, acerca de muy diversos temas. El sólo número de ponencias, más de 110, revela ese interés.

2. En estas notas se toma como guía la parte relativa a justicia administrativa que figura en el Plan Nacional de Desarrollo (la política del Estado Mexicano, punto 2, punto 4, Reforma Jurídica e Impartición de Justicia, punto 2, 4, 1 y 2, 4, 3). En consecuencia se entiende la justicia administrativa en amplio sentido, "que abarca . . . los sistemas administrativos o jurisdiccionales para la prevención y solución de conflictos, litigios y controversias".

3. *La justicia administrativa como sistema preventivo.* Varias ponencias y miembros de la Comisión plantean la necesidad de considerar la incorporación a nuestro sistema jurídico, naturalmente respetando sus peculiaridades, de la institución del "ombudsman" que con ése o con otros nombres ha venido extendiéndose en los sistemas jurídicos tanto de Occidente como incluso de los países socialistas. En México tenemos un antecedente valioso en la Ley promovida por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, en 1847, sobre los Procuradores de Pobres.

4. El ombudsman, nombre suco, supervisa, a petición de un quejoso, o aun de oficio, la acción de autoridades estatales y paraestatales, para procurar que mediante una intervención informal y rápida, se corrijan ilegalidades o arbitrariedades, tutelando así los intereses privados y también contribuyendo a mejorar la prestación de los servicios públicos.

5. Diversos preceptos existen en nuestras leyes que guardan relación con el problema:

- a) El párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución, que faculta a la Suprema Corte de Justicia para nombrar Magistrados, Jueces o Comisionados Especiales, cuando así lo juzgue conveniente, “únicamente para que averigüe... algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual”;
- b) El artículo 109, párrafo final, también de nuestra Constitución, conforme al que “cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados, respecto de las conductas a que el propio artículo se refiere”;
- c) El artículo 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública, según la cual “corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas que requiere ese cumplimiento”; y
- d) La fracción XVI del artículo 32 Bis de la misma Ley, que encarga a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación “atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan”.

6. La eficacia del “ombudsman” —o defensor del pueblo, como se llamaría en español— deriva de que sea un funcionario *independiente* que sin ser superior jerárquico de las autoridades u órganos a quienes supervise, tenga la facultad de exigirles que le informen en plazo breve, de cualquier asunto. Que el ombudsman pueda actuar incluso de oficio, es de gran importancia en nuestro medio, porque muchos lesionados por las autoridades temen, con o sin razón, enfrentarse a ellas.

7. Los Diputados al Congreso de la Unión, electos por mayoría de los ciudadanos y que deben ser originarios del Estado en que se haga la elección, o con residencia en ella, por práctica incorporada a nuestra Constitución real —como a las de otros muchos países

que tienen Parlamento—, durante sus respectivas campañas electorales, necesariamente entran en contacto estrecho con los habitantes de sus distritos y escuchan sus demandas. Por ello, independientemente de su participación en las tareas legislativas, hacen, en mayor o menor medida, labores de gestoría. Desgraciadamente no existen normas que definan ni la obligación de los Diputados de atender con eficacia esas quejas.

8. Todo esto hace pensar en que los Diputados electos por mayoría podrían, al menos inicialmente en el Distrito Federal, recibir a través de una ley que el Congreso aprobase, la calidad de “defensores del pueblo o de la ciudadanía”. En esa misma ley deberían regularse las obligaciones de los Diputados en su función de defensa y los deberes de las autoridades. Estas serían en nuestra entidad, principalmente los Delegados, sus superiores jerárquicos u otros funcionarios de la Administración Centralizada o Paraestatal, con jurisdicción en el domicilio del quejoso. Entre las obligaciones de los Delegados y demás autoridades, deberían puntualizarse la de dar respuesta fundada y motivada a las quejas en un plazo breve que se determinarían en la ley, la cual fijaría las sanciones a los remisos. La ley determinaría el trámite que se daría a las recomendaciones de los Diputados.

9. Como hay en el Distrito Federal más Diputados por mayoría que Delegaciones Políticas, podría encargarse a la Diputación de la entidad señalar los miembros de ella que estarían adscritos a cada Delegación, cuidando que un Delegado solamente tuviese que tratar con un Diputado. Podría además establecerse que los Presidentes de las Comisiones Legislativas estarían exceptuados de las obligaciones de atender y tramitar las quejas. Así como los dirigentes de sindicatos, sin perjuicio de que voluntariamente pudieran asumir las tareas de los defensores del pueblo en la medida que se lo permitan sus obligaciones gremiales.

10. De acuerdo con lo que el Plan Nacional de Desarrollo indica, se alentaría a las Legislaturas de los Estados para establecer regímenes similares, en que los Diputados locales cumplieren la función de defensores del pueblo o del ciudadano, sin perjuicio de determinar la intervención que eventualmente podría corresponder a los Diputados Federales.

11. La coordinación entre las autoridades del Poder Ejecutivo a que alude el punto 5, incisos *c*) y *d*) de este memorándum y los

Diputados en su función de ombudsmen, debería naturalmente ser área de estudio, así como las quejas a que se refiere el artículo 109 Constitucional .

12. *El procedimiento administrativo.* Existen numerosas leyes especiales que regulan el procedimiento administrativo para materias concretas. La Suprema Corte, a su vez, a través de su jurisprudencia, ha definido que el artículo 14 constitucional obliga a dar audiencia al particular antes de que una decisión administrativa lo prive de sus derechos o lo lesione en sus intereses legítimos. *Falta, sin embargo, una ley general que regule de manera uniforme estos procedimientos.* Lo cual no impide, naturalmente, que se conserven o se dicten reglamentaciones propias en ciertas áreas que así lo requieran.

En la consulta se ha planteado la necesidad de regular el silencio de la administración, como ya lo hacen desde hace tiempo algunas leyes, como las de carácter fiscal. También se ha propuesto la necesidad de que la autoridad administrativa, sobre todo la fiscal, no exceda las limitaciones que fija el artículo 16 Constitucional, para las visitas domiciliarias. Hay proyectos ya elaborados y estudios doctrinales mexicanos que deberían de aprovecharse, así como tesis jurisprudenciales y en su caso legislaciones extranjeras sobre el procedimiento administrativo.

13. *Los tribunales administrativos.* Después de 46 años de haberse creado el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya constitucionalidad fue controvertida por casi diez años, hasta la reforma de 1946 al artículo 104 Constitucional, no se discute ya la legitimidad de estos Tribunales.

Incluso el Plan Nacional de Desarrollo se refiere a la propuesta, que apareció en nuestra doctrina hace varias décadas, de crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. La idea es sin duda meritoria y también existen proyectos al respecto.

Sin embargo, un Tribunal de lo Contencioso que cubriera todos los campos en que la Administración actúa, reclamaría una cuidadosa coordinación con las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, que a través del juicio de amparo desempeña —salvo en las materias de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación— las funciones principales que cumpliría el órgano que se sugiere.

Por ello, sin abandonar la propuesta de un Tribunal Fiscal de

lo Contencioso Administrativo, podría, como paso inmediato, revisarse la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para que su acción sea más expedita. Existe un anteproyecto elaborado por la Sala Superior que merece un cuidadoso estudio. Es particularmente interesante la propuesta para que las Salas sean unitarias en todas las regiones actuales, pues se aprecia ya un rezago creciente. En tanto que el amparo tenga la amplitud que tiene ahora, habría que meditar qué facultades debería de tener la Sala Superior, o Tribunal Pleno, como se le llama al proyecto de los Magistrados de dicha Sala.

Una de las ponencias más interesantes se queja de que son muchas las instancias actuales, con perjuicios de los particulares y del fisco. La simplificación es indispensable, pero el tema es muy complejo para abordarlo en esta nota.

14. *La justicia administrativa en los Estados.* Además de lo que sobre este punto se dice al hablar del "ombudsman", en respeto al sistema federal, podría invitarse a los Estados que no han abordado estos problemas a que lo hagan, tal como se dice en el Plan Nacional de Desarrollo.

15. *Otras propuestas.* A la Comisión se turnaron otras propuestas interesantes de que no se ocupa este memorándum, por tratar materias muy especializadas, como la Procuraduría del Consumidor, o porque se considera que son ajenas a su competencia, como las relativas al reestablecimiento de la Secretaría de Justicia, a la inconstitucionalidad de ciertas leyes o a la informática; tema este último que sin duda interesa a un número cada vez mayor de estudiosos y que valdría la pena que se encargase a personas con conocimientos profundos en esta disciplina, que las hay ya en México.