

EFICACIA DEL SISTEMA MEXICANO DE PROTECCIÓN DE LOS GOBERNADOS FRENTE A LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dora María SIERRA MADERO

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El caso “Cuicuilco”, un ejemplo paradigmático*. III. *Los intereses en juego*. IV. *La justicia administrativa y la garantía del debido proceso legal*. V. *Hacia un respeto auténtico de la garantía del debido proceso legal en el sistema jurídico mexicano*.

I. PLANTEAMIENTO

A lo largo del presente gobierno del presidente Fox han saltado a la luz pública con especial resonancia diversos litigios contra actos de la administración pública, que en cierta forma constituyen “herencias” del antiguo régimen.

Nos parece interesante observar —especialmente en un momento de cambio político como el que ahora vivimos— la forma en que han sido resueltos dichos litigios durante el nuevo régimen, para visualizar, aunque sea de manera limitada, el grado de vigencia de nuestra Constitución en cuanto a la protección del gobernado frente a los abusos de la autoridad.

Pretendemos observar en qué medida nuestra Constitución garantiza la sumisión del poder político al derecho, aspiración de todo Estado de derecho que debiera estar por encima del vaivén político y pugnas partidistas.

Es preciso aclarar que por Estado de derecho no entendemos un simple cumplimiento formalista o legalista de la ley, pues tenemos sobradas experiencias que demuestran que la aplicación abstracta de la ley por sí sola no

proporciona una adecuada protección a los derechos humanos que todo régimen constitucional pretende garantizar.

II. EL CASO “CUICUILCO”, UN EJEMPLO PARADIGMÁTICO

Para lograr nuestro propósito hemos elegido el conflicto al que se refiere el *Incidente de inejecución de sentencia* 62/2000 resuelto por la Suprema Corte en 2004. A primera vista parecería difícil que el análisis de un solo caso permitiera sacar conclusiones generales. Pero como veremos a lo largo de la exposición, por desgracia este caso refleja una realidad bastante frecuente en nuestro país, y que con la alternancia de gobierno se ha hecho aún más visible.

Se trata de la impugnación a la expropiación de un predio efectuada en 1968 por el entonces Departamento del Distrito Federal, respecto del inmueble sobre el que varios años después (1985) se construyó la actual Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ubicada en las inmediaciones de Cuicuilco, al sur del Distrito Federal.

La información sobre los detalles del caso la hemos obtenido tanto de la versión estenográfica de la sesión pública del Pleno de la Corte como de la sentencia resolutoria del *incidente de inejecución*, pues proporciona un buen compendio del expediente, que como podrá suponerse, está integrado por cientos de fojas y documentos.

La historia se remonta al año de 1942, en que el señor Julio Serrano adquirió el Pedregal de Carrasco con una superficie de 650, 000 m² aproximadamente. Una porción del inmueble fue urbanizada, fraccionada y vendida a diversos compradores, quedando pendiente de urbanizar y fraccionar otra porción de la cual formaba parte el predio denominado Tecaxi. Del expediente se desprende que en 1964 el señor Ángel Veraza adquirió una porción no urbanizada del predio Tecaxi, la porción “siete”, con una superficie de 18, 000 m².¹

En 1968, el Departamento del Distrito Federal expropió el predio Tecaxi, con el propósito de urbanizarlo y desalojar a las personas que de manera ilegal lo habían invadido.

¹ Aunque algunas notas periodísticas han cuestionado la calidad del título de propiedad, como hemos dicho, hemos partido de los mismos elementos de los que partió la Suprema Corte para dictar su resolución, en la cual no se cuestiona este punto.

En virtud de haber transcurrido cinco años sin que el gobierno hubiera cumplido con el propósito de la expropiación, y de acuerdo con lo dispuesto por la ley de la materia, entonces vigente, el señor Ángel Veraza solicitó la reversión de la expropiación, respecto de la porción “siete” que a él le correspondía, solicitud que le fue negada mediante una resolución del Departamento del Distrito Federal de 1975.

Después de más de quince años de intentos infructuosos ante diversas instancias, en 1992 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolvió a favor del quejoso, confirmando la sentencia en segunda instancia en 1993, y ordenando al entonces Departamento del Distrito Federal la reversión de la expropiación y devolución del inmueble al demandante.

Para esa fecha ya había sido construida la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), lo cual hacía imposible la ejecución de la sentencia, razón por la cual, en 1996, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), al resolver la queja presentada ante ese organismo, recomendó al gobierno del DF el cumplimiento sustituto de la sentencia, mediante el pago de daños y perjuicios.

Pero para que la autoridad judicial hubiera de requerir a la autoridad responsable el cumplimiento sustituto de la sentencia, hubieron de transcurrir cinco años más de idas y venidas del expediente, hasta que en 1998, justo al año siguiente de que se modificara el régimen político del Distrito Federal,² el juez de distrito dictó sentencia de amparo condenando al nuevo gobierno del Distrito Federal al pago de daños y perjuicios conforme al avalúo pericial que debería practicarse sobre el inmueble en cuestión, quedando por tanto el cumplimiento de la obligación a cargo del gobierno entrante, ahora de un partido de oposición.

Así llegamos hasta el año 2000, en el que el juez de distrito que dictó la sentencia de amparo en 1998 planteó ante la Suprema Corte el *Incidente de inejecución de sentencia*, quedando integrado el expediente bajo el número 62/2000, solicitando a la Corte la aplicación de las vías de apremio previstas en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución,³ para hacer cum-

² El Distrito Federal dejó de ser una dependencia del presidente de la República para tener un estatuto propio dotado de mayor autonomía e independencia de los poderes federales y permitiendo la posibilidad de que sus autoridades locales fueran designadas por elección popular de sus habitantes.

³ La Suprema Corte puede pedir la destitución de la autoridad responsable y su ulterior consignación ante las autoridades penales en caso de que de manera inexcusable la autoridad incumpla una sentencia de amparo.

plir la sentencia de amparo que ordenaba el pago de daños y perjuicios conforme al avalúo pericial que sobre el inmueble se practicara.

Hubieron de transcurrir cuatro años más para que el avalúo fuera aceptado por la autoridad judicial, hasta que finalmente, después de treinta años de litigio, el 7 de diciembre de 2005 el actual jefe de gobierno del Distrito Federal, señor Alejandro Encinas, pagara —ahora a la sucesión del quejoso— 46 millones de pesos, cantidad sustancialmente inferior al monto de los avalúos antes practicados, por haber erróneamente incluido las construcciones y haberse hecho conforme a valores actuales y no referidos al año de 1975, fecha en que se realizó el acto materia de impugnación, conforme a la resolución de la Suprema Corte.

III. LOS INTERESES EN JUEGO

De intento hemos querido presentar una visión panorámica de este caso sin detenernos a analizar los interesantes argumentos vertidos por la Suprema Corte en su resolución, porque pretendemos ir más allá de la solución particular y cuestionar la eficacia misma de nuestro sistema de protección a los derechos de los gobernados garantizados en nuestra carta magna.

Como hemos comentado, no han sido pocos los conflictos de este tipo que se han suscitado en la presente administración, con la novedad de que el ambiente político ha favorecido su salto a la palestra de los medios de comunicación, haciéndose eco en la opinión pública y favoreciendo el surgimiento de lo que llamamos “justicia mediática”, nuevo y original estilo de hacer justicia por parte de los comunicadores sociales.

Son variados los intereses enfrentados en controversias como la que hemos narrado, entre los tribunales y los gobiernos —locales o federales— por un lado y los gobernados por otro.

Por parte del gobierno y de los juzgadores, además de defenderse frente a demandas fraudulentas, tienen la obligación de proteger y salvaguardar el patrimonio nacional o local y los recursos públicos con los que cuentan para realizar sus programas de gobierno.

También preocupa a los gobiernos y tribunales la exigencia de responder por actos de quienes les precedieron y más aún cuando provienen de otros partidos políticos, por no decir de otro régimen político, como fue el fin de un régimen autocrático después de más de setenta años de vigencia, así como la reforma política del Distrito Federal.

Desde el punto de vista de los derechos del gobernado, se trata de la protección de su patrimonio y el de sus herederos, así como del derecho a una impartición de justicia efectiva, pronta y expedita, en la que se respete la garantía del *debido proceso legal*, es decir, varios de los principales derechos que se propone salvaguardar todo régimen constitucional.

Finalmente, para la sociedad en general está en juego tanto el interés de proteger y administrar en beneficio de la colectividad la hacienda pública, integrada en gran parte por las contribuciones ciudadanas, como la garantía efectiva de sus derechos fundamentales frente a los abusos del poder público.

IV. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO LEGAL

Sin restar importancia a los aspectos antes mencionados, queremos llamar la atención sobre uno de los elementos integrantes de nuestro sistema jurídico, y que es la llamada *justicia o jurisdicción administrativa*.

Consideramos que el caso “Cuicuilco” es una clara muestra de que el mismo sistema de *justicia administrativa* es inequitativo y se traduce en la indefensión del gobernado frente a los actos de la administración pública, lo cual contraviene de manera clara el espíritu y los propósitos que persigue todo régimen constitucional que se precie de serlo.

En efecto, consideramos que la *jurisdicción administrativa* en sí misma es violatoria de los principios o reglas de justicia mínimas para un juicio justo, transgrediendo, por tanto, la garantía del debido proceso legal.

En primer lugar, porque se trata de un juicio en el cual una de las partes (el gobierno) tiene una clara posición ventajosa frente a la otra (el gobernado). Y esto porque el tribunal o juzgador y una de las partes (el gobierno) forman parte de la misma estructura burocrática, dependientes ambas del Poder Ejecutivo, lo cual se agrava aún más en un régimen presidencial como el nuestro, en el que el Poder Ejecutivo es unipersonal.

Es verdad que en los últimos años se han adoptado diversas medidas legislativas para dotar a los tribunales administrativos de la necesaria autonomía e independencia.⁴ Sin embargo, consideramos que estas medidas no

⁴ Nos referimos a la reforma al artículo 73 constitucional, que facultó al Congreso para “Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados

han sido suficientes, siendo necesaria una reforma más profunda en la que se corrija esta situación.

De igual modo, en cuanto al procedimiento mismo, nos parece que tampoco satisface los elementos indispensables para una impartición de justicia pronta y expedita, pues al requerir el agotamiento de los recursos administrativos previos ante las mismas autoridades administrativas ponen en entredicho la imparcialidad de estos medios de impugnación y retardan aún más la pronta solución a los recursos judiciales.

Asimismo, por regla general y conforme al principio de legalidad, las autoridades o tribunales administrativos deben dictar sus resoluciones conforme a la ley aplicable, tratándose en muchos casos de reglamentos elaborados por el propio Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria, constituyendo otro elemento de inequidad en el procedimiento administrativo, pues el juzgador, además de ser juez y parte, resuelve conforme a las normas dictadas por él mismo.

Se ha argumentado, por otro lado, que los tribunales ordinarios y las instancias administrativas deben resolver conforme a la ley, “la majestad de la ley”, se dice, pareciendo que sólo la Suprema Corte es la única facultada para aplicar directamente la Constitución y fundamentar en ella sus resoluciones.⁵

Es cierto que conforme al principio de legalidad, los tribunales e instancias administrativas deben acatar la ley sin prejuzgar sobre su validez constitucional, pero consideramos que eso no impide que realicen una interpretación integral de ley considerando también otras fuentes de derecho, como serían los precedentes judiciales, los principios generales de derecho y en especial la Constitución, toda vez que la experiencia nos enseña que la realidad es mucho más rica que una norma abstracta, y que tanto la tarea de gobierno como la labor del juzgador son actividades primordialmente “prudenciales”, que no es lo mismo que arbitrarias, discrecionales o injustas.

Nos parece que las anteriores consideraciones sean válidas tanto para un sistema de tradición anglosajona como para un sistema de tradición roma-

de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares...” (fracción XXIX-H).

⁵ Así lo sostiene, entre otros, el ministro de la Suprema Corte, José de Jesús Gudiño Pelayo, *cfr.* “Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133”, *Ars Iuris*, México, num. 32, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, 2004, pp. 75-113.

no-canónica como el nuestro, porque se trata del respeto a la garantía del *debido proceso legal*, que expresa reglas elementales de justicia, independientemente de la familia jurídica a la que se pertenezca y de que se encuentren escritas o no en un texto legal, o redactadas de tal o cual forma.

V. HACIA UN RESPETO AUTÉNTICO DE LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO LEGAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Sin menospreciar las medidas tomadas en años recientes para dotar a los tribunales administrativos de la suficiente independencia y reconociendo por otro lado la encomiable labor que han realizado estos tribunales, consideramos que es necesario una reforma estructural más profunda, para integrar al Poder Judicial a los tribunales administrativos.

De esa manera podremos seguir avanzando en la profesionalización de la carrera judicial y en una revalorización de la judicatura misma.

Junto con ello, es preciso superar el modelo legalista heredado del sistema francés, y que poco o nada tiene que ver con la tradición romano-canónica en la que se ubica nuestro sistema jurídico, pues éste considera la administración de justicia como una actividad eminentemente prudencial y no una simple aplicación mecánica de la ley, lo cual supone más bien la sumisión del derecho al poder y no al revés, como se pretende en un régimen constitucional.

Ello implicaría que las resoluciones judiciales se fundamentaran en una pluralidad de fuentes, especialmente en la misma Constitución, sin dejar por ello de aplicar la ley, porque eso implicaría la instauración de un régimen arbitrario o discrecional, que sería un extremo no deseable.