

CONCLUSIÓN GENERAL

Podríamos concluir afirmando que "el control es un elemento siempre presente en la función administrativa"; pero no debemos olvidar, al mismo tiempo, que el control de la administración no constituye una finalidad en sí mismo. En realidad, no es más que uno de los instrumentos que permiten hacer más eficaz la función administrativa con el fin de satisfacer el interés público.

Por otra parte, frente a los administrados, el control, más que un formalismo, es un medio de mantener la administración dentro de límites precisos de la legalidad y de la regularidad técnica, y de "moderar" la acción de los órganos de la administración a fin de prevenir la arbitrariedad.

No obstante que hemos subrayado la necesidad del control, no debemos, sin embargo, rodear a la administración de ciertos frenos. Así, en lo que concierne al primer elemento del control, es decir, su aspecto funcional, debe tenerse cuidado de no introducir controles excesivos, pues una rigidez extrema del control podría alterar el equilibrio y la coordinación que deben existir entre la actividad de control y las otras funciones de la administración: un exceso de controles puede desembocar en una inmovilidad de la administración.

Por lo que toca al aspecto protector del control, hemos constatado que éste encuentra una fuente de legitimidad en la función protectora de las prerrogativas de los administrados, siendo una noción ligada a la concepción del Estado de derecho, de tal suerte que los órganos públicos no podrían escapar a la verificación de la legalidad y de la regularidad de sus actos. En este sentido, el control contribuye a "moderar" las actividades de la administración.

En fin, en todo caso, no se debe perder de vista, en una perspectiva "ética", el carácter neutro del control. Ciertamente, la calidad técnica de

los instrumentos de control ejerce un efecto sobre el resultado; pero debe también tomarse en cuenta el elemento humano.

Para México la primera constatación radica en el escaso desarrollo del derecho administrativo mexicano. Para ilustrar esta circunstancia, basta señalar que apenas hace unos 60 años se reconoció su especificidad a través de la creación del primer tribunal administrativo mexicano: el Tribunal Fiscal de la Federación.

En lo que concierne a los controles de la administración se aprecia una desarticulación entre los diversos tipos de controles.

Al interior de los controles administrativos, la desorganización es aún más grande: la ausencia de reglas claras provocada por la inexistencia de un texto de aplicación general sobre el procedimiento administrativo, ha generado una multitud de soluciones parciales e, inclusive, la ausencia total de éstas. Por otra parte, la jurisprudencia de los tribunales no ha aportado más que limitados remedios a esta situación.

El ejemplo más claro puede ser el del régimen de los recursos administrativos. En ausencia de un texto de aplicación general, cada una de las leyes especiales ha organizado su propio procedimiento. Esta multiplicidad de soluciones coloca a los administrados en una situación de incertidumbre. Ni la jurisprudencia de la Suprema Corte ni la de los tribunales administrativos han podido construir un recurso administrativo de derecho común, tal y como existe en Francia, por ejemplo. Situación que aparentemente se corrigió hace algunos meses, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en el ámbito del Distrito Federal, con la Ley de Procedimiento Administrativo para el propio Distrito Federal.

En otro orden de cosas, existen en el derecho comparado una serie de instituciones de control de la administración que aún no han hecho su aparición en el derecho mexicano: tal es el caso, por ejemplo, de los órganos de protección de las informaciones personales que son objeto de un tratamiento informatizado (como la Comisión Nacional de Informática y Libertades que existe en Francia); tampoco existen mecanismos de acceso a los documentos administrativos (como la instancia ante la Comisión Nacional de Acceso a los Documentos Administrativos, que existe en Francia).

Las deficiencias del control administrativo han transferido el peso de la tarea de control hacia los tribunales administrativos, los que para

CONCLUSIÓN GENERAL

313

resolver los litigios administrativos utilizan un procedimiento muy simple (fuertemente inspirado de aquel del juicio de amparo).

Desafortunadamente, estos tribunales sólo existen en la mitad de los estados de la Federación. En pocas palabras, es necesario crear los tribunales administrativos en los estados en los que no existe aún.

Por otra parte, en la escala federal, existe un sector de litigios administrativos que son juzgados por los tribunales del Poder Judicial (que no son órganos jurisdiccionales necesariamente especializados para juzgar el contencioso administrativo) como consecuencia de la competencia limitada del Tribunal Fiscal Federal. Una ampliación del ámbito de competencia jurisdiccional sería deseable, a fin de que éste pueda controlar todos los actos de la administración.

Esta situación ha sido parcialmente corregida a través de la creación de algunos tribunales federales especializados en materia administrativa; sin embargo, estos tribunales judiciales especializados no existen en todas las regiones del país.

Por lo que respecta al amparo, si bien no fue concebido para la solución del contencioso administrativo, se le ha utilizado como un sustituto del proceso administrativo. Lentamente (a través de la toma de medidas legislativas y de la obra jurisprudencial de la Corte Suprema), la celebre institución mexicana ha llegado a perfeccionar el sistema de protección de los administrados.

A pesar de su función protectora de derechos de los administrados, el amparo se ha convertido en un factor "centralizador" que afecta el equilibrio del sistema federal mexicano. En fin, el sistema judicial mexicano, en su conjunto, y los tribunales de amparo, en particular, no podrían escapar a los problemas que afectan a los tribunales en el derecho comparado: el rezago de asuntos y la dificultad de hacer ejecutar las sentencias desfavorables a la administración.

El control político que en derecho comparado es ejercido por los órganos del Poder Legislativo, tiene en México una importancia reducida en razón de la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre las Cámaras del Congreso de la Unión.

Después de haber efectuado este estudio del control de la administración en derecho mexicano, con una comparación de las instituciones existentes en otros sistemas jurídicos, nos hemos dado cuenta del inmenso campo de trabajo que se abre ante nosotros, y el cúmulo de remedios

que se requiere aportar al funcionamiento de los órganos de control en México. Para emprender esta tarea debemos aprender la lección de algunas instituciones extranjeras; sin embargo, en todo caso, debemos evitar incurrir en imitaciones "extralógicas" que no tendrían ninguna efectividad en la práctica.