

VI. El control administrativo y la justicia	159
1. Control y administración	162
2. Justicia y administración	163
3. Control, aplicación de las normas y sociedad	167

VI. EL CONTROL ADMINISTRATIVO Y LA JUSTICIA

Aquí nos abocaremos al análisis de dos cuestiones complejas: el control administrativo y la justicia. En el capítulo I, apartados 1 y 4, nos ocupamos de definir los conceptos de administración y control, por lo que debemos señalar que utilizaremos estos vocablos en el sentido ahí enunciado. Sin embargo, también se hace necesaria la conceptualización de la justicia. Como prolegómenos, cabe afirmar que al hablar de justicia aludiremos a la medida de razón que incluyen los jueces en sus resoluciones al dirimir una controversia; esto es, nos ocuparemos de la palabra justicia en las cuestiones relacionadas con la aplicación del derecho en el caso concreto.

Filosóficamente se entiende por justicia un criterio ético que nos impele a otorgar a otros lo que se les debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, para su subsistencia y perfeccionamiento individual y colectivo.¹³¹ Y para nadie es ajena la definición de justicia aristotélica, “justo es lo conforme a la ley y lo equitativo”, que consta de dos grandes marcos de referencia: justicia de lo general y de lo particular; esta última, a su vez, se divide en justicia distributiva, que se ocupa de las cosas repartibles y rectificadora, que se aplica a las relaciones interpersonales. Para que se pueda dar la justicia distributiva se requiere la existencia de lo repartible, la instancia encargada de repartir y el criterio para determinar la rectitud de la distribución. Además, de los valores jurídicos fundamentales depende la existencia de todo orden normativo genuino. Entre estos valores se encuentran la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.¹³² Con estas bases podemos arribar a

131 Cfr. Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de filosofía del derecho*, México, UNAM, Dirección General de Publicaciones, 1982, p. 209.

132 Cfr. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 6a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 439.

un criterio de lo justo en el ámbito de lo procesal, específicamente en el campo del proceso administrativo.

Nos importa enunciar los niveles de interacción entre las ideas de administración, aplicación de las normas jurídicas, control, sociedad y, por supuesto, la justicia. Esto tiene como fin establecer la conformidad o disconformidad de los procesos administrativos materialmente jurisdiccionales —relacionados en los capítulos II, III y IV de esta obra— con cierta idea de justicia en el contexto de la sociedad en la que se aplican. Por lo anterior, requerimos un concepto de justicia lo suficientemente flexible, que nos sirva de puente o paradigma para especificar si en el ámbito de los procesos administrativos se puede acceder a la justicia en el caso concreto.

Un problema que surge en esta cuestión tiene que ver con el carácter evidentemente intimista de la idea de justicia. Así, para el célebre autor de la Teoría Pura del Derecho, el dilema de la justicia se resume en que:

Sólo puedo estar de acuerdo en que existe una justicia relativa y puedo afirmar qué es la justicia para mí. Dado que la Ciencia es mi profesión y, por tanto, lo más importante en mi vida, la Justicia, para mí, se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi Justicia, en definitiva, es la de la libertad, la de la paz, la Justicia de la democracia, la de la tolerancia.¹³³

Esta hermosa cita que expresa el *desideratum* de identidad entre justicia, libertad, democracia y tolerancia, no pasa de ser, en el contexto de lo científico, una simple postura personal de quien la enuncia. Es evidente que, guardando las proporciones, todos tenemos una idea de justicia que coincide más o menos con la idea general de justicia que nuestro momento histórico nos impone.

Existen en el campo de las ciencias sociales, diversas concepciones de la justicia; así es claro que para un sociólogo la palabra justicia tiene una connotación diferente de la que pueda darle un abogado o un ingeniero, por ejemplo. Las tesis de la justicia van desde las posturas *iusnaturalistas*, *kantianas*, *utilitaristas*, *historicistas*, *analíticas*, etcétera.

John Rawls en su libro *Teoría de la justicia*, habla de una justicia formal que consiste en la administración imparcial y congruente de las leyes e instituciones, sin importar sus principios sustantivos. Después de

133 Kelsen, Hans, *¿Qué es justicia?* trad. Albert Calsamiglia, México, Planteta, 1993, p. 63.

enunciar sus dos principios de justicia, alude a la justicia procesal perfecta e imperfecta. A la primera la considera como aquella en la que se cumplen dos condiciones: existe una norma independiente para decidir el resultado que es justo y un procedimiento que garantiza que se llegará a él; la segunda radica en que existe un criterio independiente para el resultado correcto, sin embargo no hay un procedimiento factible que conduzca a él con seguridad.¹³⁴ Sobre esta concepción de la justicia se ha dicho que:

Social justice, under its pseudonym of 'distributive justice' has enjoyed a significant audience among academic political theorist since John Rawl's book *A theory of Justice* turned much of modern political theory in Britain and the United States of America into discipline focused on issue of distribution. One could be forgiven for thinking that political theory is about how best to distribute the benefits of social cooperation an how one can justify such claims of justice to others".¹³⁵

(Justicia social, bajo su seudónimo de 'justicia distributiva' ha encantado a una audiencia significativa entre los académicos de la teoría política desde que el libro de John Rawls *A theory of Justice* se convirtió en la más moderna teoría política en Inglaterra y los Estados Unidos de América como la disciplina enfocada a temas relacionados con la distribución. Se nos puede perdonar por pensar que esta teoría política trata sobre cómo se distribuyen mejor los beneficios de la cooperación social y sobre cómo se puede justificar semejante reclamo de justicia para otros.) No se pueden negar las ventajas de esta teoría, puesto que despoja a la justicia de su carácter intimista al fundar a la justicia procesal perfecta en la existencia del tribunal o juez y la norma procesal; esto es, órgano de decisión y reglas de procedimiento para arribar a una solución "justa". También, permite establecer fuera de subjetivismos cierta medida de justicia en el campo de aplicación de las normas jurídicas en los procesos administrativos. Además, coincide, guardando las proporciones, con la opinión del jurista Diego Valadés, quien considera que:

Podemos entender el acceso a la justicia como la serie de procedimientos que garantizan al individuo mayores y mejores posibilidades de obtener

134 Cfr. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., México, FCE, 1997, pp. 65 y ss.

135 Boucher, David y Paul Kelly (eds.), *Justicia social de Hume a Wlazer*, Londres, Routledge, 1998, introd.

el esclarecimiento de hechos o la reparación de intereses indebidamente afectados mediante procedimientos simplificados, y con el apoyo de instituciones especializadas.¹³⁶

También, la idea de justicia enunciada guarda ciertas semejanzas con la justicia distributiva aristotélica; así, entenderemos por justicia en el presente trabajo, la justicia procesal perfecta a la que alude John Rawls.

1. *Control y administración*

Como hemos acotado en el presente trabajo, la administración es una parte sustancial de toda entidad pública o privada. Toda administración requiere de cierta dosis de control; toda entidad productiva, incluido el Estado en su faceta de organización jerárquica, se propone una serie de objetivos que, según el esquema adoptado, pueden ser más o menos importantes para la entidad. El proceso de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, al movilizar recursos materiales, humanos y financieros, requiere de una serie de procesos de carácter complejo que permitan optimizar el uso y aprovechamiento de los referidos recursos; aquí penetramos en el campo de lo administrativo. Esta actividad se realiza de conformidad a un plan o programa preestablecido más o menos flexible, en el que se plasman los momentos y objetivos de la movilización de los recursos. Ahora bien, estos recursos pueden ser utilizados para las metas y fines propuestos o desviados para propósitos ajenos a los programados. Es en este momento cuando aparece el control en sus dos facetas más conocidas: control preventivo y correctivo, como aspecto secundario y accesorio de una actividad primaria o principal. Así, para José Luis Vázquez Alfaro, dentro del vocabulario administrativo, la voz control nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos. Así el control administrativo consiste en una actividad o una sucesión de acciones de naturaleza preventiva, así como una verificación a *posteriori*, que tiene por objeto garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.¹³⁷

136 Valadés, Diego, *La Constitución reformada, México*, UNAM, III, 1987, p. 249.

137 Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, *El control, cit.*, pp. 11 y 13.

El elemento por excelencia de control de carácter preventivo y correctivo, en una organización económica cualquiera, incluyendo a la administración pública, lo es la auditoría interna; el *Institute of Internals Auditors* la define como “una función independiente de valoración, establecida dentro de una organización, para examinar y evaluar sus actividades en beneficio de la propia organización. Su objetivo es servir de base para que los miembros de una organización desempeñen con eficacia sus responsabilidades”.

No debemos olvidar que para el desarrollo de la actividad pública se establecen una serie de parámetros, que se plasman en reglas o normas de diverso tipo, y se acotan con el contenido del principio general de legalidad que proviene del orden jurídico: “la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite”. En nuestro régimen jurídico los servidores están constreñidos en su actividad por la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. En igual sentido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un marco ético, cuya observancia se impone a los servidores públicos para salvaguardar la imparcialidad, honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia en los empleos públicos.

De la necesidad de control no están exentos los entes públicos; la administración pública requiere de un órgano especializado que realice las funciones de fiscalización, control, vigilancia y evaluación de su gestión; lo anterior con el propósito de preservar la legalidad en su interior. Una de las vertientes más importantes del control de la administración es la llamada justicia administrativa, esto es, el conjunto de procesos a través de los cuales la administración pública aplica el derecho en la vía gubernativa. Aquí cabe asentar que tan justicia es el otorgamiento de una licencia, como la solución de una controversia entre partes, puesto que ambas actividades requieren aplicar el derecho en el caso concreto.

2. Justicia y administración

Siguiendo a John Rawls entendimos a la justicia como justicia formal; por su parte, la administración quedó caracterizada en el capítulo primero, numeral 1, al que remitimos. Sin embargo, cabe destacar la imbricación entre los conceptos de justicia y administración, no sólo porque en el campo gramatical aparecen unidos en la actividad que realizan los entes públicos denominados juzgados o tribunales; también es así por-

que en la sociedad existe el problema de cómo repartir el cúmulo de bienes escasos que se administran. La solución ideada por Aristóteles todavía no ha sido superada. En el campo de la administración se establecen principios igualitarios y sociales para tasar la ciudadanía o el ejercicio de los derechos de cualquier tipo; además, con un sentido de la justicia social se tutela en forma especial a grupos vulnerables de la población; casos paradigmáticos son (eran) en nuestro país los de los obreros y campesinos.

En el campo de la justicia administrativa se encuentran plenamente diferenciados estos principios de justicia conmutativa y distributiva; baste señalar la existencia de programas sociales con sentido igualitario y distributivo. También, en el campo del procedimiento se puede encontrar una idea de justicia; así, los diversos procedimientos que aplican las autoridades administrativas para satisfacer las más variadas necesidades sociales, el ámbito económico, político, cultural, de acceso a la justicia, etcétera, podrían ser ejemplos de la existencia de una regla independiente y un procedimiento para acceder a un resultado justo.

No obstante, una mención como la realizada líneas arriba implica soslayar que una situación se desprende del mundo del ser y otra distinta del mundo del deber ser. Así, el maestro Diego Valadés identifica las razones que han mantenido al individuo alejado de los órganos de justicia: por desconocimiento de las normas; por experiencias desfavorables, directas o indirectas, en cuanto a las resoluciones de los órganos de justicia; por desconfianza en cuanto a la probidad de los individuos encargados de impartir justicia; por morosidad en la obtención de resultados; por intermediación entre los órganos de justicia y los sujetos agraviados; por propensión a las formas de autocomposición de los conflictos; por pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros; por recurrencia a mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias judiciales; por procuración de justicia a través de instancias administrativas, mediante el arbitrio de la influencia, y por desistimiento en procesos ya iniciados por la complejidad de las normas y por la imposibilidad de sobreponerse a rivales que exceden en capacidad técnica procesal o en recursos económicos que permiten mayor resistencia.¹³⁸ Es diáfano que de esta caracterización de las situa-

138 Cfr. Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, cit., p. 249.

que mantienen al individuo alejado de la justicia no escapa el derecho administrativo.

En materia de administración y justicia existen grandes rezagos, sobre todo en materia de cumplimiento de las normas. En efecto, en el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” se lee, como diagnóstico de la situación de la administración pública federal:

La interacción que se genera entre la población y el gobierno por las funciones que este último desarrolla, es de naturaleza diversa y configura, por lo mismo, situaciones y problemas diferentes entre sí. Entre los problemas se distingue la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores. Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos que a favor de los particulares propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas de quejas ciudadanas, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de las normas dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.

Más adelante se agrega que: “Persisten una fuerte concentración de actividades y centralismo muy acentuado en la toma de decisiones”. Y se afirma que:

Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y rubros presupuestarios. Por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

Ante este panorama tan desolador, sin desconocer los posibles avances en las diversas áreas de la administración pública, se debe señalar que hay un déficit muy elevado en la administración pública en materia

de servicios a la población. En general, los gobiernos de las últimas décadas en su discurso han enarbolado las necesidades más sentidas del pueblo como programa de gobierno; sin embargo, en muchos rubros no se han plasmado en hechos o programas concretos, en cambio la política y la administración pública se han subordinado a intereses y dictados que no corresponden a las luchas de los mexicanos. En este sentido es evidente que la regla de justicia enunciada dista mucho de cumplirse en el ámbito de la *res publica* nacional.

La falta de criterios de evaluación objetivos de la eficiencia de la administración pública no autorizan a realizar un juicio profundo sobre el funcionamiento de la misma, puesto que se corre el riesgo de la alabanza acrítica o de la descalificación fácil. Sin embargo, en materia de administración de justicia, sobre todo en la justicia que aplica la administración, las estadísticas son frías fuentes de relaciones numéricas, puesto que a la unilateralidad de su generación se le debe agregar su amplio sentido político, circunstancia que las priva de objetividad. Tampoco se especifica en ellas las tensiones que subyacen en cada expediente concluido, que son, evidentemente, las “influencias” que podrían invocar las partes para proteger sus intereses que se dilucidan en los mismos, lo que nos lleva a la impunidad y a su gemelo, la corrupción.

También es importante acotar que de acuerdo a los objetivos planteados en el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, se requería “Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad” y “Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”. Con tristeza se debe asentar que estos loables objetivos no se cumplieron. Hoy más que nunca el ciudadano sobrepasa su capacidad de asombro cuando ve con desesperación el desprecio a la ley y el castigo a su cumplimiento. Los pendientes también se sienten en el campo de la justicia administrativa, puesto que no se ha encontrado la regla —a pesar de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Fiscal de la Federación— que permita aplicar criterios jurídicos claros, precisos, eficaces, eficientes y, sobre todo, justos, que garanticen el pleno respeto a las garantías de los gobernados en la justicia que se administra en el Poder

Ejecutivo en nuestro país. Tampoco se ha logrado la correcta aplicación de los procedimientos en los expedientes justiciables, y, en la decisión final, el derecho es hábilmente burlado por leguleyos o profesionistas sin formación jurídica, para satisfacer los intereses del grupo que los llevó al puesto o sus intereses muy particulares; y qué decir de la imparcialidad que brilla por su ausencia en los procedimientos a cargo de la administración pública, puesto que, contra toda lógica procesal, los funcionarios se constituyen, indebidamente, en juez y parte en los mismos.

3. *Control, aplicación de las normas y sociedad*

En otro apartado del presente trabajo —capítulo I— nos ocupamos del control y de la aplicación de las normas. Corresponde en esta ocasión hablar de la sociedad. Para ello, y con el propósito de circunscribir nuestra argumentación a la materia jurídica, aprovecharemos el trabajo que presenta el maestro Ignacio Burgoa en su libro.¹³⁹ Para este jurista, el grupo de individuos que se asientan en un espacio geográfico determinado constituyen una población, con la característica fundamental de la convivencia; cuando este grupo se articula en torno a factores comunes históricos, religiosos y culturales que representan su historia, su tradición y sus costumbres, se forma una comunidad; si a la comunidad se le agrega la autoconciencia, o sea, el sentido de pertenencia a la propia comunidad —esto es, el elemento psicológico—, ésta se transforma en la nación. Así, la sociedad es una comunidad teleológica que se estructura para el logro de ciertos objetivos. Cuando la comunidad se organiza políticamente a través del orden jurídico tenemos al Estado.

En este sentido, la sociedad es una comunidad capaz de plantearse fines, o sea, proyectarse hacia el futuro. Esto es importante para nuestro estudio, puesto que, nuestros conceptos de control, aplicación de las normas y los procedimientos que hacen posibles ambas actividades, tienen como marco referencial a ese elemento amorfo, pero omnipresente, llamado sociedad. Control, justicia y procedimientos son consustanciales a ese medio denominado social.

Para entender mejor esta idea, consideramos importante dar algunas estadísticas que orienten al lector sobre la trascendencia de la actividad encomendada a las jurisdicciones administrativas analizadas: los proce-

139 *Cfr. Derecho constitucional mexicano, cit.*, pp. 39, 40 y 41.

dimientos administrativos, la materia de responsabilidades de los servidores públicos y el juicio de nulidad.

Por lo que se refiere a procedimientos administrativos no hay estadísticas que nos permitan establecer el número de asuntos puestos a consideración de los órganos del Poder Ejecutivo, con atribuciones para dirimir conflictos o para decir el derecho en el caso concreto. Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió durante 1999, casi 50,000 juicios de nulidad.¹⁴⁰ También, a guisa de ejemplo se debe establecer que en un ámbito en el que se aplica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como lo es el de las inconformidades en materia de adquisiciones y obras públicas, para el periodo del 1o. de septiembre de 1999 al 31 de julio de 2000, el sistema de inconformidades reportó 1,824 de las cuales 1,635 se resolvieron en los siguientes términos: a) 320 procedentes; b) 746 improcedentes, y c) 569 desechadas, encontrándose 189 en trámite. Esto es, considerando un global de 1,850 inconformidades por año, tendríamos durante el sexenio 1994-2000 un total de 11,100 inconformidades. De éstas únicamente el 19.6% de las mismas se resolvieron favorablemente a los intereses de los gobernados, y el resto, 80.4%, se declararon improcedentes, se desecharon o se encuentran en trámite. Con lo que, dado el elevado porcentaje de asuntos en los que por diversas causas se desestimó la acción intentada, permiten considerar que, o la actividad administrativa en nuestro país marcha sobre ruedas, o existen factores extrajurídicos que impiden que efectivamente se analicen los expedientes atendiendo a criterios de objetividad y especialidad jurídica; si se trata del segundo caso, difícilmente se puede hablar de justicia en esta materia.

En el campo de las responsabilidades de los servidores públicos, en el “Informe de Labores 1999-2000” de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se establece que:

En el periodo de diciembre de 1994 a agosto de 2000 el sistema captó 4'003,231 solicitudes ciudadanas, de las cuales 978,118 están relacionadas con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos ... De las 978,118 solicitudes ciudadanas relacionadas con presuntas irregularidades el 85.5%, se atendieron en forma inmediata, solucionando la problemática expuesta en donde ocurrieron los hechos, y únicamente en el restante 14.5% de los casos se integró el expediente de queja o denun-

140 Véase capítulo IV, apartado 6.

cia correspondiente para iniciar la investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades.

También se asienta que: “Durante la presente Administración se han impuesto 51,702 sanciones administrativas a 51,017 servidores públicos, de las cuales 4,945 fueron de tipo económico, por un monto aproximado de 3,179 millones 14 mil pesos”. Además, se calificaron 24 pliegos de responsabilidades por un monto de 87.2 miles de pesos.

Así, podemos advertir que del total de quejas y denuncias captadas, sólo el 5.28% merecieron pasar al procedimiento disciplinario. Lo que implica que en el 94.72% de los expedientes generados no se realizó procedimiento de naturaleza alguna. Si como lo consideramos en el apartado correspondiente de nuestro trabajo —relacionado con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos—, el procedimiento disciplinario se inicia precisamente con la queja o denuncia, es evidente que se dejó de practicar un procedimiento ordenado por la ley en un gran número de casos. Así, la certeza jurídica en la aplicación de las normas en esta materia deja mucho que desear, puesto que se dejó a la administración pública determinar de manera discrecional en qué casos incoar procedimiento disciplinario y en qué casos dejar de hacerlo.

Por lo que atañe al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se debe decir que con 1,400 empleados y 101 magistrados, enfrenta la cantidad de 50,000 casos al año; para el periodo que va de noviembre de 1998 a octubre de 1999, este tribunal recibió 49,169 demandas y emitió 44,107 sentencias.¹⁴¹ Sin embargo, esta estadística no refleja el número de asuntos en los que se emitió una sentencia de nulidad lisa y llana, una nulidad para efectos o se sobreseyó el expediente por cuestiones que impidieron pronunciarse sobre el fondo, en el caso concreto. Lo anterior nos lleva a cuestionar si efectivamente se logra la justicia en los juicios de nulidad.

Esta situación se puede ilustrar mejor con una estadística publicada en el Informe 1999 del presidente magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Luis Carballo Balvanera, que refleja el número de casos por materia que han sido sometidos a consideración de este tribunal en el periodo del 1o. de noviembre de 1998 al 31 de octubre de 1999, atendidos por sus salas regionales y metropolitanas:

141 *Tribunal Fiscal de la Federación, “Informe 1999” del presidente magistrado Luis Carballo Balvanera*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1999, pp. 114 y 115.

MATERIA	TOTALES
Instituto Mexicano del Seguro Social	5,264
Renta	4,981
Secretaría de Comercio	52
Aduanas	6,610
Fianzas	5,945
Impuesto al Valor Agregado	1,390
Impuesto sobre Producción y Servicios	48
I.S.S.S.T.E.	618
Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal	1
Procuraduría Federal del Consumidor	2,545
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	24
Turismo	7
I.S.S.F.A.M.	49
Impuestos Especiales	114
Ley Federal del Trabajo	1,028
Código Sanitario	16
INFONAVIT	1,832
Registro Federal de Vehículos	33
Código Fiscal de la Federación	16,721
Ley Federal de Derechos	141
Servidores Públicos	1,392
Multas	2,222
Ley General de Normas, Pesas y Medidas	9
Ley Federal de Vías de Comunicación	168
Ley Orgánica del Banco de México	10
Otros	1,741
Sin especificar cuantía ni materia	9,100
Gran total	62,061

Como se advierte, si en el mismo periodo se recibieron 49,169 demandas, restadas del total de asuntos por materia que se tramitan en las diversas salas por materia, arroja una diferencia de 12,892 asuntos; a éstos se deben agregar la diferencia resultante entre los asuntos resueltos y las demandas recibidas en el periodo que es de 5,062 expedientes, con lo que tenemos una suma de 17,954 juicios pendientes, que correspon-

derían hipotéticamente al rezago que arrastra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que otra vez la justicia en el caso concreto se presenta como problema.

Así, podemos considerar que a pesar de los esfuerzos que se realizan en materia de administración de justicia, los males a los que se enfrenta esta actividad: rezago en los asuntos, corrupción, ignorancia jurídica y recursos escasos, son signos característicos. Las vertientes para enfrentar estos problemas son evidentemente: la administrativa, para hacer más eficientes y eficaces los sistemas de control y gestión de los asuntos; la jurídica, con el fortalecimiento de acciones para el combate a la ilegalidad e impunidad, mediante las herramientas normativas que permitan enfrentar con rapidez y contundencia estas patologías sociales; la formativa, a través de la capacitación de los recursos humanos y los medios de selección rigurosa para los futuros aspirantes a ingresar en las tareas de impartición de justicia; y en el ámbito económico, la optimización de los recursos para obtener el mayor costo beneficio de ellos. Las vertientes propuestas, sin embargo, no darán resultados positivos si la población no siente la necesidad de obtener justicia en el caso concreto ante la administración; esto es, serán inútiles si no se fomenta la cultura jurídica de los habitantes del país.

Este escenario deja espacio para considerar a un personaje central del drama jurídico: el juzgador; esto es así porque este personaje, con sus determinaciones, forma conciencia jurídica en la población. Sus decisiones autónomas e independientes, apegadas a la idea de justicia y a la imparcialidad, permitirán un mejor control de los actos del poder público. Para Gustavo Zagrebelsky: “La forma actual de asegurar la autonomía e independencia de los jueces no es más que el perfeccionamiento de la aspiración positiva a una aplicación exacta de la ley, es decir, no alterada por influencias de ningún género, llevada a cabo por un cuerpo estatal compuesto de *êtres inanimés*”.¹⁴²

En este contexto es interesante establecer, en materia de aplicación normativa, lo que se considera la responsabilidad social del juez. En un esclarecedor artículo Sergio Valls Hernández establece que:

Una línea de pensamiento doctrinalmente aceptada es aquella que considera como compromiso social del juez la tutela de los valores de la ley en la realidad concreta, en la cual los “valores de la ley” son las normas le-

142 *El derecho dúctil ...*, cit., p. 149.

gales establecidas y la “realidad concreta” se identifica con la actualización de esa norma en un caso específico ... la realidad social da contenido a la norma cuando ésta regula a aquella, pero también la realidad social es modificada por la norma cuando ésta induce a la sociedad a determinado comportamiento en beneficio común, y precisamente aquí es cuando se ejerce la responsabilidad social del juez, la cual desde el punto de vista del origen del derecho se abre en dos vertientes: a) El juez debe lograr, a través de sus resoluciones, la actualización de la norma producida por el legislador para crear un principio de cambio social, de disciplina de conductas y encauzamiento del desarrollo de una comunidad. Tan es así que en la dinámica de la sociedad, el legislador, por virtud del derecho, regula la repetición más o menos reiterada de ciertas maneras de obrar —realidad social— y el juez al aplicar la norma, decide ese derecho objetivo incidiendo en la transformación del comportamiento social ... b) Además de la facultad del juez consistente en aplicar estrictamente en el derecho positivo, tiene la atribución de resolver los litigios que son de conocimiento a través de la creación judicial del derecho ... Lo anterior quiere decir que el juez tiene atribuciones para aplicar las normas legales, pero también, haciendo uso de su talento jurídico, de su ética profesional y su capacidad interpretativa y decisoria: “Debe conocer el espíritu de los tiempos hasta donde lo requieran los presupuestos intelectuales de su tarea”.¹⁴³

Como se advierte de la exposición, la justicia de cualquier tipo no se puede concebir sin “la boca que pronuncie las palabras de la ley”, esto es, el juzgador que individualice la norma y la aplique al caso concreto. En los procesos administrativos esto es más claro puesto que, como acertadamente lo señala Emilio Margáin Manautou:

El Derecho Administrativo constituye un reto para el abogado que desee penetrar en él, pues no siempre encontrará dentro de esta rama del derecho la solución a todos los problemas legales que se les presenten. Muchas veces la solución se halla en el Derecho común, esto es, en algunas de las ramas del Derecho; en ocasiones en los principios generales del derecho; en la terminología que se emplea; en las fuentes del Derecho Administrativo, en las diferencias jurídicas entre la ley y el reglamento, o bien en la interpretación propia del Derecho Administrativo.¹⁴⁴

143 Valls Hernández, Sergio, “La responsabilidad social del juez”, *La Jornada*, número 5745, lunes 28 de agosto de 2000, Sección Política-Opinión, p. 21.

144 Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 3.

La actividad de la administración al aplicar normas jurídicas o dirimir controversias, debe constituirse en una verdadera forma de control del poder para beneficio de la sociedad. Esta función debe realizarse de tal forma que se evite lo que el maestro Diego Valadés considera, para el control político, como un sistema de controles mal entendido que puede conducir al bloqueo del poder, en el que lo que un órgano hace lo deshace el otro, o a la inhibición del poder como resultado del cual nadie hace lo que le corresponde; o en contraste, a un sistema de controles desatendido que conduce a la indiferencia, en la que nadie se preocupa por las tareas de los demás, o a la complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios de los ajenos. Lo anterior con el propósito de arribar al control del poder en la democracia funcional, en el cual éste es verificable, responsable, razonable, evaluable, renovable, revisable y equilibrable.¹⁴⁵ Se puede criticar esta descripción por estar referida a la política. Sin embargo, en el campo del control administrativo también existe el bloqueo del poder. Esto se da cuando el peso político del titular de la dependencia o entidad posee mayor influencia que el órgano de control, al extremo que puede eludir los intentos de control de su actividad. También existen desatención e indiferencia cuando los administradores simplemente dejan de cumplir con las instrucciones que les gira el órgano de control o las ignoran. Además, es típico que el órgano de control se inhiba ante administradores que hacen gala de poder político. En cuanto a la complicidad, los administradores prefieren coptar, por cualquier vía, al órgano controlador para evitar las consecuencias desfavorables del control. Por lo anterior, hacemos votos para que, sin miedo a las repeticiones, arribemos a un poder verificable, responsable, razonable, evaluable, renovable, revisable y equilibrable.

145 Cfr. *El control del poder*, cit., pp. 158.