

VIII. CONCLUSIONES

Al delimitar las ideas fundamentales de nuestro estudio, plasmamos diversas categorías doctrinales de control: como son las de control legislativo, administrativo, jurisdiccional, social y político, etcétera. Destacamos las características del control interno y externo. Decantamos las voces procedimiento, proceso, jurisdicción, competencia, administración y las formas de organización de la administración pública en México. Aludimos, también, a la interpretación de las normas jurídicas letra a letra, como vicio de aplicación normativa. Al estudiar los conceptos de procedimiento y proceso, apoyándonos en las ideas de Francisco González Navarro y en su teoría revisionista del proceso, establecimos la existencia de los llamados universales del proceso: un órgano público titular de la función judicial, unos datos que se deben fijar para ejercer la función judicial y un destinatario de esa función, quien posee el derecho a intervenir o no intervenir en el proceso. Siguiendo esta tesis, y sustentados en la distinción formal y material de los actos jurídicos, consideramos que la diferencia entre proceso y procedimiento consiste en que en el primero el sujeto pasivo tiene derecho a intervenir, mientras que en el segundo no. Estimamos que el llamado procedimiento administrativo, cuando intervienen partes y se dice el derecho en el caso concreto, es un verdadero proceso. Planteamos, además, que la jurisdicción y el control son temas correlativos. En este orden de ideas, concluimos que nada se opone a que se dé la función jurisdiccional en materia administrativa.

Nos ocupamos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; establecimos que el procedimiento que regula esta ley desde el punto de vista material debe ser considerado un verdadero proceso y que atendiendo a sus notas sustanciales es materialmente jurisdiccional. Disertamos sobre la constitucionalidad de la ley adjetiva administrativa. Al estudiar el recurso de revisión regulado en la ley estimamos necesario

nominarlo “proceso administrativo de revisión”. Por lo que se refiere a su carácter de medio de control de la actividad administrativa, consideramos que éste descansa en el hecho de que el referido “procedimiento” tiene como propósito tutelar la legalidad en el ámbito interno de la administración, puesto que mediante estos “procedimientos administrativos” se puede confirmar o declarar la inexistencia de un acto de autoridad administrativa, anularlo, revocarlo o modificarlo.

Después de analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hicimos una breve referencia al juicio político y a la declaración de procedencia. Sentamos la necesidad de clarificar lo relacionado con la norma supletoria aplicable al procedimiento disciplinario, la solución que propusimos, después de un análisis dogmático e histórico, se relaciona con la adopción del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal como normas supletorias. Disertamos sobre el marco normativo del control interno y analizamos el llamado procedimiento disciplinario, donde consideramos que si el propósito del “procedimiento” es investigar una queja o denuncia para aplicar el derecho al caso concreto, no existe la “fase de investigación” que en la práctica realizan las contralorías internas. Además, estimamos innecesaria la ratificación de la queja o denuncia, atendiendo a que el interés jurídico en este tipo de “procedimientos” se surte a favor del Estado. También, establecimos el carácter de verdadero proceso materialmente jurisdiccional del “procedimiento disciplinario” y a los elementos que lo configuran como medio de control interno de la actividad administrativa. Perfilamos algunas medidas que se proponen para enfrentar a la corrupción, como son: la existencia de estructuras colegiadas en el ámbito de la administración pública, la revisión jerárquica y la toma de decisiones por temas. Y dejamos plasmados una serie de problemas en materia de aplicación normativa y sus posibles soluciones.

Nos ocupamos del Código Fiscal de la Federación, y en particular del juicio de nulidad que se regula en él mismo, advertimos que este juicio constituye un verdadero proceso. Disertamos, también, sobre los caracteres del contencioso administrativo como representativo de un medio de control materialmente jurisdiccional y externo de la actividad administrativa. Dimos un breve vistazo a la queja, la aclaración de sentencia y a la excitativa de justicia. Entre los recursos que regula la ley nos ocupamos de la reclamación y la revisión. Estimamos que este juicio es un medio de control por antonomasia de la actividad de la admi-

nistración pública en el país. Y al ocuparnos de la función de control y aplicación de la norma en el proceso contencioso, advertimos algunos problemas propios de esta actividad, como son: las cargas excesivas de trabajo, la falta de capacitación del personal encargado de aplicar la norma y la carencia de un presupuesto apropiado a la necesidades de esta actividad. También advertimos que, con las reformas publicadas en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 2000, nos acercamos cada vez más al contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Intentamos una breve experiencia de derecho comparado al contrastar los casos de España, Francia, Inglaterra e Italia, como representativos de los dos grandes sistemas que se disputan el control de la actividad de los órganos administrativos: el continental europeo y el jurisdiccional, o el administrativo y el judicial, e hicimos una relación de sus diferencias y concluimos que independientemente de donde se encuadre el órgano que aplique la justicia administrativa —en el poder judicial o en el poder ejecutivo— lo importante es la responsabilidad, la honestidad, la experiencia y la capacidad probada de quienes apliquen el derecho en la rama contencioso-administrativa.

Relacionamos dos conceptos que por sus características propias no pueden ser entendidos el uno sin el otro: el control administrativo y la justicia. Después de estimar que para nuestro trabajo buscamos un concepto operativo de justicia, acudimos a las experiencias de la doctrina para establecer este concepto de justicia para el marco del proceso administrativo; el concepto al que arribamos se relaciona con la llamada justicia procesal perfecta a que alude John Rawls, que es 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. Analizamos las cuestiones relacionadas con el control y la administración y consideramos que el instrumento por excelencia del control interno preventivo y correctivo es la auditoría interna. Después, nos enfocamos a la cuestión de relacionar la justicia con la administración y recordando a Aristóteles dejamos asentado que la diferenciación entre justicia distributiva y conmutativa no ha sido superada; sin embargo, también constatamos algunos problemas que se viven en el ámbito administrativo, relacionados con el tema de la justicia. Nos abocamos a establecer cómo se visualiza el control y la aplicación de las normas en la materia administrativa desde la sociedad, para lo cual acudimos a al-

gunas estadísticas. Por último, destacamos el papel del juzgador en la tarea de aplicación de las normas en el ámbito administrativo.

Para finalizar, enunciamos nuestra idea de reforma a las Leyes Federal de Procedimiento Administrativo; Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Código Fiscal de la Federación. Destaca que la misma se encamina a establecer mejores herramientas procesales para los juzgadores, por lo que reducimos los tiempos de resolución, clarificamos normas supletorias e intentamos mejorar la técnica jurídica de los preceptos cuya reforma proponemos. También exploramos brevemente el contenido de la reforma que propone el Partido Acción Nacional para crear las Leyes Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia y Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Dejamos asentado que nuestra propuesta de reforma no es perfecta, y establecimos la necesidad de una reforma más integral y profunda a determinados rubros tanto normativos como administrativos, como posibles ejes de una estrategia contra la corrupción, entre las que destaca la posibilidad de obligar a las autoridades administrativas que apliquen “procedimientos” materialmente jurisdiccionales a sujetarse a la jurisprudencia y la necesidad de mejorar las estructuras administrativas e implantar el servicio civil de carrera.

Con los anteriores puntos consideramos haber comprobado la hipótesis que nos planteamos al inicio del presente trabajo, esto es, acreditamos la existencia de procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales. Advertimos la insuficiencia de las herramientas normativas en el ámbito administrativo y, por último, propusimos nuevas normas para enfrentar la corrupción.