

## RELATORÍA Y CONCLUSIONES DE LA MESA DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Roberto VILLARREAL RESÉNDEZ

El primer ponente, Luciano Parejo Alfonso, de España, dio lectura a su trabajo titulado “Resolución de los conflictos contencioso-administrativos”, señalando que la carga judicial, la dilación, la discrecionalidad judicial y la insuficiencia de las reformas a los tribunales son causa de que no se haya logrado eficientar el trabajo de los órganos encargados de la administración de justicia administrativa. Propuso como vías de solución a esta problemática la adopción de nuevos paradigmas, tales como la composición entre partes, la revocación del arreglo de lo contencioso-administrativo, la potencialización de las vías impugnativas, la adopción de un modelo de arbitraje y la sustitución de recursos administrativos por soluciones arbitrales o conciliatorias.

Enseguida, Alfonso Nava Negrete, de México, procedió a dar lectura a su ponencia “Formas de control de la administración pública”, apuntando que los controles a la administración pública pueden revestir tres formas básicas: jurisdiccional, legislativa y judicial. Aclaró que no todos son eficaces y eficientes y que se complementan con otro tipo de controles, como lo son el derecho de los gobernados a enjuiciar la actuación de los gobernantes y el fuero. Apuntó, sin embargo, que en México el control administrativo vía recursos administrativos ha probado ser un medio impugnativo eficaz y eficiente

El ponente, Allan Randolph Brewer, de Venezuela, presentó su ponencia denominada “La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados como medios de control judicial de la actividad administrativa”, observando que el control político de los actos de la administración pública es un problema grave en su país, pero que pese a ello, el desarrollo del derecho administrativo ha sido espectacular. Según el ponente, los conceptos jurídicos indeterminados han propiciado la discrecionalidad en la

actuación de los gobernantes por dejar a su criterio la asignación de contenidos a tales conceptos, considerando que una solución justa y correcta al problema es que los tribunales fijen criterios claros y concretos.

Carlos F. Natarén, de México, dio lectura a su ponencia “Los límites de los controles jurisdiccionales de la administración”, explicando que las limitantes pueden ser de carácter político, administrativo y jurisdiccional. Explicó que en el ámbito jurisdiccional a la cosa juzgada se le tiene como una forma de control de la administración pública. Aclaró que en materia contencioso-administrativa la cosa juzgada prácticamente no existe y que ésta sólo puede darse en el amparo.

A continuación, el ponente José Mario Serrate Paz, de Bolivia, ofreció como ponencia “El control de la administración pública en Bolivia”, explicando que la Constitución de Bolivia establece el control administrativo a cargo de la Contraloría General de la República y que al control se le clasifica en interno y externo, siendo ambos sistematizados por la ley secundaria. Observó que el principal objetivo de ese órgano es verificar la correcta ejecución del cometido de la administración, su efectividad, eficacia y legalidad. Advirtió que las técnicas de control, evaluación y utilización se establecen en ley pero en la realidad no opera tan eficazmente por el número de actividades a su cargo y que la mejor forma de lograr el control es mediante un cambio de conciencia de ciudadanos y servidores públicos.

Eréndira Salgado Ledesma, de México, dio lectura su trabajo titulado “Responsabilidad administrativa por incumplimiento de las sentencias de amparo. Medios adecuados para tal fin”, señalando que el amparo se ha convertido en un instrumento que dificulta la impartición de justicia por el desconocimiento de las autoridades de la forma de cumplimentar debidamente las sentencias, advirtiendo que en realidad no hay información cierta sobre el cumplimiento de las sentencias. Respecto al desacato, señaló que no ha sido cabalmente estudiado en México.

Enseguida, Abilio Abel Batista Domínguez, de Panamá, dio a conocer su ponencia denominada “El contencioso de interpretación prejudicial como mecanismo de control de la administración pública panameña”. Según el ponente, esta forma de control es propio de la democracia y, en Panamá, se practica en dos modalidades: el judicial y el jurisdiccional. El control constitucional también es utilizado para tal fin en dos vertientes: subjetiva y objetiva. Asimismo, aclaró que se debe distinguir entre el control de legalidad, el de interpretación pre-judicial y el de interpretación de validez.

Por su parte, Isaac Augusto Damsky, de Argentina, dio lectura a su ponencia “El control público en la internacionalización de los ordenamientos jurídicos. Aproximación a la crisis y transformación del control”, señalando que a una mayor sofisticación de las formas de control y a una interdependencia sistémica, es a lo que se ha recurrido para controlar la función pública en Argentina, pero que en la actualidad se presenta una crisis del Estado sobre el control público. Advirtió que las influencias externas erosionan el sistema nacional de control y que la internacionalización del ordenamiento argentino, debida a los tratados internacionales, ha transformado el sistema de control.

Posteriormente, José Humberto Sánchez Gutiérrez, de México, dio a conocer su ponencia denominada “El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía”, destacando que la falta de precisión de los conceptos usuales ha sido uno de los mayores problemas del derecho, estimando que el lenguaje es fundamental y, por tanto, debe dársele un contenido preciso para evitar confusiones que afectan la función pública. Explicó que la discrecionalidad debe quedar sujeta a los principios del derecho, pero que es conveniente que solamente quede un breve espacio para que sea operada por los funcionarios.

El primer ponente de la sesión del día 29 de abril, de 2005, lo fue Romeu Felipe Bacellar Filho, de Brasil, quien dio lectura a su trabajo denominado “O controle da administração pública”, explicando que desde hace quince años el derecho administrativo en ese país ha sufrido un cambio notorio. La administración pública se autocontrola y la transparencia y la eficacia son principios básicos. El control parlamentario es factor importante para la adecuada supervisión y vigilancia de la función pública. El control judicial se efectúa mediante intervención de tribunales judiciales y el contencioso-administrativo no es un sistema operante en Brasil. Otra forma de control se efectúa mediante la acción popular, donde la participación activa de los ciudadanos se estima necesaria.

A continuación, Jorge Abdó, de México, dio a conocer su ponencia “El consejo estatal de participación social en Tabasco”, señalando que no se puede lograr un adecuado control de la administración pública si no participa la sociedad. Un desafío del México actual es la democratización de la forma de gobierno, esto se logra en Tabasco a través de un órgano constituido por ciudadanos interesados en vigilar y controlar a la administración. Reconocido prestigio y honestidad son algunas de las características indispensables en los ciudadanos que forman parte

del comité. Explicó que el consejo se estructura con once vertientes fundamentales y cuenta con atribuciones que le permiten desarrollar su función eficazmente.

Óscar Rebolledo Herrera, de México, procedió a dar lectura a su ponencia titulada “La importancia de la participación social en el control de la administración pública”, apuntando que la participación social es importante para el control mismo de los partidos políticos pero que se ha venido diluyendo a causa de las trabas burocráticas, considerando que es en los ambientes locales donde la participación es más eficaz y que es con gente común y corriente con los que se deben integrar los consejos que se forman para ese propósito. Observó que en Tabasco se ha legislado ampliamente para fomentar la participación social en la vigilancia y control de la administración.

Enseguida, Juan Venancio Domínguez, de México, ofreció como ponencia “La fiscalización superior en el Estado de México”, explicando que en el Estado de México cuentan con un órgano de fiscalización interna dotado con una amplia gama de facultades para efectuar actos de control y vigilancia, observando que la rendición de cuentas es una actividad no completamente regulada. La duración en el cargo de los funcionarios encargados de vigilar a la administración pública es un medio de seguridad en el eficaz desempeño de su cometido; apuntando que dejar de gobernar en secreto y rendir cuentas son elementos garantes del adecuado desempeño de los funcionarios públicos. Propuso la creación de auditores especiales estatales y municipales.

Por su parte, Manlio Fabio Casarín León, de México, dio lectura a su trabajo denominado “Creación de normas infralegales para el control de la administración”, advirtiendo que su producción ilimitada y con gran margen de discrecionalidad lleva a la inseguridad, siendo el caso de que el ejecutivo y sus órganos subordinados tienen la posibilidad de emitir normas infralegales que vinculan jurídicamente y en muchas ocasiones se consideran normas que prestan fundamento al quehacer público, formulando, el ponente, varias propuestas para regular adecuadamente esta actividad.

Posteriormente, Daniel Márquez Gómez, de México, leyó su ponencia “Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas: el Tribunal de Cuentas”, señalando que un efectivo esquema de fiscalización implica la participación activa de los ciudadanos, estimando que el grado de escolaridad es un factor importante para exigir y entender la rendición de

cuentas. Control y fiscalización son medidas adecuadas para comprobar que el servidor público desempeñe cabalmente su función y, al respecto, la creación de un tribunal de cuentas es una propuesta que estima el ponente funcionaría eficazmente como medio de control, vigilancia y supervisión de la actividad de la administración pública.

Pablo M. Fernández Lamela, de Argentina, dio a conocer su ponencia titulada “El control en los organismos internacionales. El Panel de Inspección del Banco Mundial”, destacando que este organismo internacional tiene establecidas regulaciones para ofrecer financiamientos a efecto de controlar y vigilar la aplicación de los recursos que allega a los entes públicos, además de que tiene establecida una política clara en materia de acceso a la información pública, manejada por un panel de vigilancia y control de las actividades que a diez años de su funcionamiento ha rendido buenos resultados demostrando independencia, imparcialidad y solvencia técnica. Propuso formar nuevos órganos internacionales con funciones similares.

A continuación, Gabino Castrejón García, de México, pasó a dar lectura a su ponencia “El régimen de controles constitucionales de la administración pública”, aclarando que para tratar este tema es necesario entender a la propia administración y a los servidores públicos. Según el ponente, el servidor público debe estar consciente de su entorno técnico y administrativo y para que cumpla adecuadamente su función debe reunir el perfil idóneo para el puesto. Preparar servidores públicos eficaces se vuelve cada día más necesario.

El ponente, Christian Alvarado Pechir, de México, ofreció como tema “El control de la administración pública municipal como opción hacia la modernización administrativa”, advirtiendo que la soberanía debe empezar en el municipio y que nuevos paradigmas administrativos han de plantearse para mejorar la administración pública municipal considerando que en la vida municipal se dan todos los fenómenos de la convivencia ciudadana. Y que la buena marcha de la administración municipal garantiza la convivencia social. Explicó la importancia de introducir nuevas ideas sobre mecanismos de planeación, control, seguimiento, evaluación, corrección y previsión de la actividad administrativa municipal.

Enseguida, Marta Franch, de España, pasó a leer su ponencia denominada “Revisión de oficio”, explicando que en este caso puede darse la revisión de oficio. Advirtió, sin embargo, que siendo un privilegio de la administración aplicar este tipo de medida en beneficio de la seguridad

jurídica del gobernado, en algunos casos no se implementa cuando la misma haya de quedar obligada a indemnizar.

Sergio González Rey, de Colombia, presentó como tema “La constitucionalización del procedimiento administrativo en Colombia y su incidencia en el control de la administración”, refiriéndose especialmente al derecho de petición como un valioso medio para obtener una respuesta congruente, oportuna y completa para el interés del administrado y donde la falta de respuesta que genera el silencio administrativo generalmente configura la negativa ficta, impugnabile ante el tribunal contencioso-administrativo. Destacó en su ponencia el caso de la reforma constitucional de 1991 con la que se estableció el derecho de petición ejercitable ante entidades privadas.

La ponente Patricia Villasana Rangel, de México, dio lectura a su trabajo “La aplicación del derecho disciplinario funcional en México y España”, esencialmente se refirió a que el derecho administrativo no debe ser punitivo, lo cual corresponde al derecho penal, debiendo el primero ser sólo preventivo. Los antecedentes históricos deben ser considerados al establecer medidas correctoras.

Enseguida, Zulima Sánchez Sánchez, de España, procedió a dar lectura a su ponencia titulada “El Defensor del Pueblo local en España”, explicando que es una forma de control de las políticas municipales, siendo una figura que viene de la Edad Media y que, en España, recientemente ha tenido un nuevo desarrollo, apuntando que ésta y otras formas son útiles también para la comunicación entre gobernantes y gobernados. Aclaró que donde funciona más eficazmente la figura del “Defensor del Pueblo local”, es en los municipios que no tengan muchos habitantes.

José René Olivos Campos, de México, dio lectura a su ponencia denominada “El valor estratégico de la revisión de cuentas en la administración municipal”, indicando que la revisión resulta ineludible para el control y desempeño de la función pública municipal y que se trata de un nuevo e interesante paradigma ante el gran déficit en las formas de control interno y externo que observan los municipios.

Por su parte, Adriana Berrueco García, de México, dio a conocer su ponencia titulada “La incontrolada facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal en México”, señalando que mediante la observancia misma del principio de legalidad se puede controlar la facultad reglamentaria del Ejecutivo. Observó que no únicamente se debería acudir al juicio de amparo para reparar agravios causados por la actividad de la administración, pro-

porcionándole al gobernado alternativas menos onerosas moral y económicamente. Propuso, la ponente, una reforma a partir la misma Constitución, relativa a la responsabilidad del Ejecutivo Federal por violación al principio de legalidad.

Posteriormente, el ponente Miguel Alejandro López Olvera, de México, pasó a dar lectura a su ponencia “El recurso administrativo como mecanismo de control de la administración pública”, explicando que pese a los inconvenientes que se le han opuesto, el recurso administrativo continúa siendo un medio de control y defensa en contra de actos ilegales de la administración pública. Destacó que sería deseable la existencia de un tipo de recurso administrativo único, proponiendo la eliminación de cierto tipo de plazos.

### CONCLUSIONES

Las ponencias de la mesa 3, control de la administración, permitieron concluir lo siguiente:

- a) Los controles jurídicos de la administración pueden clasificarse en internos y externos. Entre los primeros se señalaron los recursos administrativos, considerándoseles medios de control eficientes y eficaces. A éstos debe agregarse la revisión de oficio, observándose que este medio debe tener un mayor desarrollo.
- b) Existen conceptos jurídicos indeterminados que han propiciado una inconveniente discrecionalidad en la actuación de los gobernantes. Se estima importante el rol de los tribunales para fijar criterios claros.
- c) La vigencia de leyes sobre control de la administración que facultan para el ejercicio de esa función a órganos administrativos de contraloría, se considera insuficiente si no va acompañada de la colaboración adecuada de los servidores públicos y ciudadanos, en los cuales tiene que darse un cambio de conciencia. En algunos países se ha estimado relevante la participación de los ciudadanos para lograr los fines de esa función. Es el caso de países como España donde existe la figura del “Defensor del Pueblo” y Brasil donde se tiene instituida la “acción popular”. En México, en el estado de Tabasco, se ha venido legislando sobre “consejos de ciudadanos” con funciones de vigilancia respecto de la administración.

Se observó que estos organismos funcionan mejor a nivel de municipios y con poblaciones de no demasiados habitantes.

- d) Los sistemas nacionales de control de la administración, se han venido transformando en razón de la globalización, al internacionalizarse los ordenamientos internos mediante la celebración de tratados y la influencia ejercida por organismos internacionales como el Banco Mundial, a través de sus regulaciones sobre aplicación de recursos financieros.
- e) La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo debe quedar sujeta a controles más adecuados. Se ha venido observando el exceso en el ejercicio de la misma, en razón de la creación de normas administrativas que permiten un margen desmedido de discrecionalidad.
- f) Ha venido ganando importancia el tema de los controles a nivel de administración municipal, especialmente, el ejercido mediante la “revisión de cuentas”. Mismo que se le considera como un nuevo paradigma.