

II CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO: CRÓNICA

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Universidad de Salamanca

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL *OMBUDSMAN* LOCAL.—III. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA: III.1. *Control de la actividad administrativa por el Poder Judicial. Justicia administrativa.* III.2. *El control en sede administrativa.* III.3. *El control ciudadano de la actividad administrativa.*—IV. SEGURIDAD PÚBLICA.—V. VALORACIÓN FINAL DEL CONGRESO.

RESUMEN

En la ciudad de Monterrey, durante los días 28 a 30 de abril de 2005, se celebró el II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. El evento reunió a más de mil quinientos estudiantes, juristas y académicos procedentes de catorce países iberoamericanos con el fin de indagar sobre problemas comunes a la práctica del Derecho en todos estos países. Los asistentes debatieron sobre los cambios necesarios en materia de seguridad pública, con el fin de solucionar problemas tan graves como la delincuencia, el tráfico de drogas o la corrupción. También se expusieron diferentes medios para controlar la actuación de la Administración y proteger los derechos de los ciudadanos, deteniéndose en la figura del *Ombudsman* y en la importante labor de control que realiza la justicia administrativa.

Palabras clave: seguridad pública; control de la Administración; justicia administrativa; *Ombudsman*.

ABSTRACT

The II Iberian-American Conference on Administrative Law took place in Monterrey (Mexico) between April 28th and 30th, 2005. That event brought together more than one thousand five hundred students, law practitioners, and scholars from 13 different Latin American countries and Spain. The objective of that meeting was to discuss common problems affecting the practice of the legal profession in all of these countries. Those in attendance discussed what changes are necessary in order to solve such serious public safety problems as street crime, drug trafficking, and corruption. Also discussed were a variety of measures designed to control the actions of the public administration as well to protect citizens' rights. The special role of the ombudsman and the key controlling function Administrative Courts play on implementation of administrative law were also discussed at length.

Key words: public safety; Public Administration control; administrative justice; Ombudsman.

I. INTRODUCCIÓN

En el incomparable marco de la ciudad de Monterrey, y bajo la dirección del Profesor D. Jesús González Pérez, tuvo lugar la celebración del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Gracias a la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto

Iberoamericano de Derecho Administrativo y a la Universidad Autónoma de Nuevo León, numerosos administrativistas iberoamericanos tuvimos la posibilidad de intercambiar experiencias, conocimientos y vivencias sobre los problemas a los que se enfrenta la aplicación del Derecho en cada país en materias trascendentales como justicia administrativa, el control de la Administración, la seguridad pública o el *Ombudsman* local. Los temas seleccionados para las diferentes mesas de trabajo permitieron evaluar la situación del Derecho Administrativo en cada uno de los países, profundizando en aspectos muy significativos en la aplicación de esta rama del Derecho.

Asistieron al evento más de mil quinientos estudiantes, juristas y académicos procedentes de catorce países iberoamericanos. El día 28 de abril se celebró la inauguración del Congreso; presidieron el acto de apertura Jesús González Pérez, presidente del Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo; David Galván Ancira, director de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL; Jorge Fernández Ruiz, presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo; Genaro Muñoz Muñoz, presidente del Tribunal Superior de Justicia en Nuevo León; Jesús Áncer Rodríguez, secretario general de la UANL; el diputado Hiram de León, en representación del Congreso del Estado de Nuevo León; Luciano Parejo Alfonso, rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Madrid; Mariano Britto, rector de la Universidad de Montevideo; Héctor Fix Zamudio, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Raúl Rangel Hinojosa, presidente del Consejo Consultivo Externo de la FACDYC, y el general Sabino Bernabé Lugo, adscrito a la 4.ª Región Militar. David Galván Ancira, director de la Facultad de Derecho y Criminología, dio la bienvenida a los asistentes entre entusiastas aplausos de los alumnos de la Facultad.

Desde la inauguración del Congreso se insistió en la importancia del estudio conjunto y puesta en común de los problemas a los que se enfrenta la disciplina para encontrar soluciones globales a cuestiones complejas que se reproducen en toda la praxis administrativa iberoamericana.

II. EL OMBUDSMAN LOCAL

Esta mesa fue moderada por D. Daniel Garza Garza, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León; por D. Agustín García López y por D.ª Rosario Amor López Valencia. La mesa de *Ombudsman* local contó con la participación no sólo de teóricos, sino de funcionarios y personas que han trabajado con la figura del defensor. Fueron numerosos los que aplaudieron la creación de este defensor de la ciudadanía y sus derechos, pero casi todos coincidieron al resaltar numerosas irregularidades que, en la práctica, hacen que su labor quede eclipsada.

Es variada la terminología que la figura recibe en los diferentes países: defensor del pueblo, procuraduría o defensoría, e incluso procurador de

los derechos humanos. Tan sólo en la República de Trinidad y Tobago se le da el nombre de *Ombudsman*. Por este motivo, D. Iván Castro Patiño, de la República de Ecuador, entiende que debería unificarse la denominación en Latinoamérica y darle el nombre de Defensor del Pueblo.

Fue Hugo Aroldo Calderón Morales el encargado de acercarnos a la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala; su composición exige la proposición de una terna por parte del Congreso de la Unión; el procurador de los derechos humanos puede promover el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad a favor de la población como órgano protector de ésta, sin duda una auténtica figura de protección de los derechos de la ciudadanía.

Don Jaime Vidal Perdomo se adentró en la figura colombiana, cuya constitucionalización se hizo con el fin de resaltar su importancia, hasta el punto de formar parte del Ministerio Público.

Desde Argentina, D. Isaac Augusto Damsky destacó una serie de problemas que afectan al defensor en Argentina, y advierte entre ellos que, con motivo de la globalización y la participación en Argentina de nuevos sujetos internacionales en la esfera de lo público y privado, el defensor carece de competencias para solucionar los numerosos problemas que pueden plantearse; esta situación, sin duda común a otros países, pasa por adoptar el sistema interamericano de derechos humanos.

Don José Luis Soberanes Fernández es el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, denominación que en México recibe la figura del defensor. Desde su inigualable experiencia personal, describe que la creación de esta institución mexicana se hizo con la finalidad de conocer las violaciones de derechos humanos cometidas por funcionarios públicos en el ámbito federal, tanto por acciones como por omisiones. Pese a su dependencia del Estado, ésta no debe interpretarse como una sumisión a la política del Gobierno¹. Más adelante, y también por mandato constitucional, se crearon Comisiones en los Estados y demás entidades de la República Mexicana con el fin de que existiera un control de las violaciones a derechos fundamentales proferidas por servidores públicos estatales y municipales. Así, la figura del *Ombudsman* se comprende como una forma alternativa de resolver conflictos que se encuentra con un problema fundamental: su limitada independencia y libertad. Esta situación provoca que las recomendaciones que hace en el ejercicio de sus funciones se tomen con excesiva cautela. Coincide con D. Sergio Salazar Badillo en la necesidad de dotar a la figura de autonomía financiera. Y las críticas a su falta de autoridad y potestades que le permitan persuadir a los poderes públicos para investigar determinadas actuaciones de los funcionarios... son la consecuencia de un entorno político y jurídico que no permite su funcionamiento, como duramente constata D. Luis A. Salomón Delgado, Catedrático de la Universidad de Guadalajara.

Para fortalecer la figura y dotarla de una verdadera efectividad, son numerosos los expertos que proponen soluciones que pasan por la amplia-

¹ D. Sergio Segreste Ríos, Catedrático del Estado de Oaxaca.

ción del marco jurídico de sus atribuciones (en materia laboral, electoral, agraria e incluso de iniciativa legislativa)² y que solicitan que dichas competencias no se basen únicamente en la fuerza moral, que en la actualidad es la única garantía de ejecutividad que la Comisión Nacional tiene. También se propone la necesidad de crear una Corte constitucional que conozca de las violaciones de derechos humanos cuando no se cumpla con las recomendaciones de la Comisión.

Otra cuestión a tener en cuenta en las modificaciones pertinentes en materia competencial de la figura del defensor mexicano es que éste debe dar un paso más en su evolución y empezar a tener en cuenta no sólo las vulneraciones que se cometen contra derechos de primera generación, sino también contra derechos sociales y colectivos de la población, que en la actualidad se encuentran desprotegidos, como así propone D. Juan Manuel Zamora Vásquez.

Pero, sin lugar a dudas, cualquier medida que se adopte para frenar los problemas del Defensor del Pueblo en su ardua tarea no tiene sentido sin una concienciación de los funcionarios públicos y de los políticos que evite comportamientos que vulneran los derechos humanos³.

Debemos aclarar que estos problemas, en principio detectados en México, son comunes al ámbito iberoamericano, por lo que las soluciones propuestas pueden ser de utilidad en todos los países de América Latina.

Una materia que, sin duda, debe ser objeto de reflexión es la defensa de los derechos fundamentales de los niños. Son los más indefensos y los que más sufren la falta de desarrollo de determinadas zonas. La existencia de Administraciones excesivamente centralistas y que apenas dejan un ámbito de actuación al municipio lleva a situaciones de olvido y desamparo de los menores. Esta realidad podría evitarse o atenuarse con figuras como la del defensor del menor. Problemas como la elevada mortalidad infantil, las enfermedades prenatales, el absentismo escolar, vida marginal... necesitan una especial protección que podría venir de manos de esta nueva institución que propone D. Germán Cisneros Frías, y que comprende como imprescindible, puesto que «no existe un concepto de justicia para la aplicación del derecho a la justicia de los niños». Desde el punto de vista de los destinatarios del derecho y de los grupos que merecen una especial protección, también se ha planteado que si no se crea un defensor específico para las minorías indígenas, al menos se incluya un representante de éstos en el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos, en el que también deben incluirse especialistas en atención a víctimas y criminólogos, debido al gran número de delitos que se cometen en la vulneración de derechos humanos⁴.

² Así lo propusieron D. Sergio Salazar Badillo, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Yucatán; D. Rafael Torres Hinojosa, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Tamaulipas; D.^a María E. Ávila López, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche; D. Jorge Román Morales Díaz, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Puebla, y D. David Cienfuegos Salgado.

³ Gabino Castrejón García.

⁴ En esta defensa destacan los esfuerzos realizados por D. Héctor Alatorre Velazco, Profesor de la Universidad de San Luis de Potosí.

Concluimos destacando el papel que la figura del defensor puede jugar en el control del Poder Judicial. En Costa Rica, cuando el Poder Judicial se excede puede ser investigado por el defensor, ya que se trata de un servicio público y, como tal, es un derecho fundamental de la población que debe ser tutelado por el *Ombudsman*; así lo entiende el presidente del *Ombudsman* de Costa Rica, D. Enrique Rojas Franco.

III. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Sin lugar a dudas, es imprescindible establecer medidas adecuadas para controlar y vigilar la actividad de la Administración con el fin de garantizar el Estado de Derecho, el principio de división de poderes y reducir así lo más posible los fenómenos de corrupción en los distintos niveles de gobierno. Las medidas actuales que se han aplicado en los diferentes países, pese a haber tenido en cuenta la idiosincrasia de cada pueblo, no han resultado del todo satisfactorias; por eso, los ponentes coinciden en la introducción de reformas jurídicas y operativas en los actuales mecanismos de control y de vigilancia para que la actividad administrativa sirva realmente a los intereses generales de los administrados.

Fue relator de esta mesa D. Roberto Villareal, del que queremos destacar su eficaz labor de concreción en una de las mesas más complejas por la gran cantidad de ponencias que se presentaron, nada menos que veinticinco, con una densidad de contenido y acaloramiento en el debate y discusión de los asuntos que no dejaron indiferentes a los asistentes.

A lo largo de las jornadas, los veinticinco ponentes fueron apuntando diferentes soluciones para un mejor ejercicio de control de la actividad administrativa, que pasan por el refuerzo de la labor de los tribunales, la necesaria independencia del Poder Judicial y su separación del Ejecutivo, así como la presencia ciudadana en la toma de decisiones y el control de la actividad en la Administración. También se propusieron alternativas al tradicional sistema de control previo de la actividad administrativa mediante formas de conciliación y arbitraje. Otro problema que dificulta el control de la actuación administrativa se encuentra en las propias trabas que plantean los servidores públicos; por ello se sugieren cambios en el sistema de selección y acceso a la función pública y se recalca la necesidad de aplicar un código ético para que los servidores públicos realicen con la mayor transparencia, objetividad e imparcialidad su trabajo en el entorno iberoamericano.

III.1. *Control de la actividad administrativa por el Poder Judicial. Justicia administrativa*

El control de la actividad administrativa por el Poder Judicial supuso un gran avance para el Estado de Derecho, así como en la consolidación

de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Pese a su notable contribución al cumplimiento efectivo de los principios rectores de las Administraciones Públicas y a que éstas ajusten a la legalidad sus actuaciones, se detectan fallos en el sistema judicial que empañan la ardua labor de control que tiene asignada. En esta mesa se apuntaron algunos de los problemas a los que se enfrenta la jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica.

Luciano Parejo Alfonso resaltó uno de los lastres que impiden a los órganos jurisdiccionales un control más eficaz de la actividad administrativa; se trata de la sobrecarga judicial, que provoca dilaciones en los procesos y a la que también hubo referencias en la mesa de justicia administrativa. No menos importante es la discrecionalidad judicial como problema de fondo, que podría ser evitada recurriendo a nuevas figuras de control como la composición entre partes y el fomento de otras formas de impugnación como la creación de un modelo de arbitraje que permita sustituir, incluso, los recursos. También desde Venezuela, Allan Brewer Carías apuntó como uno de los principales obstáculos para el control de la actividad administrativa la discrecionalidad en la actuación de la propia Administración, que se ve fomentada por los conceptos jurídicos indeterminados que dejan en manos de los gobernantes la asignación de contenidos a tales conceptos. Propone como única solución justa y correcta que sean los tribunales los que fijen criterios claros y concretos sobre su contenido.

En Brasil, pese al notorio cambio que se ha producido en materia de control, se detectan irregularidades semejantes a las que ya hemos hecho referencia. Romeu Felipe Bacellar Filho critica que el control judicial de la Administración que se efectúa mediante la intervención de tribunales judiciales contencioso-administrativos no es un sistema operante en el país. Culpa de esta situación al Legislativo y a su tendencia sistemática de crear instituciones y normas que no tienen en cuenta la idiosincrasia nacional y que, en muchos casos, son una reproducción de ordenamientos del entorno iberoamericano que no atienden a las peculiaridades culturales, territoriales e históricas brasileñas; por ello fracasan en la práctica.

Desde México se apuntan varios defectos en el sistema jurisdiccional de control administrativo, entre los cuales se reitera el problema de la discrecionalidad.

José Humberto Sánchez Gutiérrez también ve un peligro en los conceptos jurídicos indeterminados que abundan en esta rama del Derecho. Si en vía judicial se llenaran de sentido estos conceptos imprecisos atendiendo a los principios rectores del Derecho Administrativo, se restringiría la actual discrecionalidad de la que gozan los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y que en nada favorece a las relaciones y derechos de los ciudadanos con la Administración. En el mismo sentido, Manlio Fabio Casarín León apunta como solución la aprobación de normas infralegales que sirvan de fundamento en el quehacer funcional y para la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados conforme a los criterios adoptados por los tribunales.

Otra dificultad para el control administrativo mexicano se detecta en el recurso de amparo, que se utiliza en la práctica como mecanismo de control de la actividad administrativa, en lugar de haberse procurado un desarrollo más reforzado de la jurisdicción contencioso-administrativa. Adriana Berrueco García opina que no se debería acudir al juicio de amparo para reparar agravios causados por la actividad de la Administración; se deberían promocionar alternativas menos onerosas moral y económicamente. Para ello propone una reforma constitucional que permita la más ágil condena por responsabilidad del Poder Ejecutivo federal mexicano por violación del principio de legalidad. Eréndira Salgado Ledesma descubre, también, la dificultad ante la que se enfrentan los jueces de amparo en el trámite de ejecución de sentencias. Los funcionarios públicos no cumplen en todo o en parte el contenido de ciertas resoluciones, con lo que la eficacia del Poder Judicial, en el terreno práctico, se encuentra mermada. Para solucionar esta situación debería recurrirse de forma sistemática a la sanción del funcionario encargado de la ejecución de la sentencia, para lo cual es obligada una revisión exhaustiva de la figura del desacato como mecanismo de lucha por la ejecución de sentencias.

En cierta sincronía con la mesa de control, la mesa de justicia administrativa acogió veintidós ponencias. En este apartado seremos menos exhaustivos y haremos un resumen general de las distintas intervenciones, que se puede resumir de la siguiente forma, como apuntara Gustavo Mireles Quintanilla.

Existe una destacada influencia del entorno internacional, que ha afectado en la elaboración de los nuevos ordenamientos, así como en la elección de los sistemas de justicia administrativa que se han desarrollado en los distintos países iberoamericanos. Dicha influencia no sólo afecta a la organización de la planta jurisdiccional, sino que también incide en la normativa sectorial que se aprueba al respecto. Como ejemplo reciente, la Ley federal de Responsabilidad Patrimonial mexicana se ha basado en la legislación aprobada en otros países, así como en la normativa internacional de derechos humanos aplicable a esta materia de responsabilidad.

Pero existen otras materias que necesitan de una revisión en México y, por qué no, en muchos países del ámbito iberoamericano. Sin una modificación en la regulación y control judicial de ciertas materias, gran parte de la actividad administrativa quedará fuera del control judicial real, al margen del derecho a obtener una tutela judicial efectiva; en el Congreso se dieron algunos ejemplos.

Debe seguirse investigando, por ejemplo, en la tutela de intereses difusos, que se escapan al ámbito de impugnación contenciosa por las restricciones del concepto de interesado en el procedimiento que establece la normativa contenciosa. Debería ampliarse la condición de interesado y legitimado en el procedimiento para que toda la actividad de la Administración pueda ser revisada en vía judicial.

También la actividad del Poder Ejecutivo se escapa del control judicial por la imprecisión que en la regulación de los ordenamientos jurídicos ibe-

roamericanos se hace de las formas de impugnación de la actividad reglamentaria. Plantea problemas la revisión de los actos administrativos de servidores de la Administración que no son considerados como funcionarios, ni sus actos son realmente administrativos en sentido estricto, huyendo, así, de la actuación de los tribunales contencioso-administrativos.

Por último, sería importante reflexionar sobre la regulación que la legislación de los diferentes países del entorno iberoamericano hace de las medidas cautelares en el procedimiento contencioso-administrativo. Sin duda, la suspensión cautelar del acto impugnado permite acceder a una verdadera tutela judicial que desaparecería sin la existencia de esta medida cautelar. Debería implantarse en todos los países si se quiere que estos procesos supongan un verdadero control de la Administración y de su actividad y respeten y defiendan los derechos de los ciudadanos.

Uno de los problemas que afecta a todos los órganos judiciales, y que apuntábamos antes, es la sobrecarga judicial. Para resolver estos problemas y cumplir con principios de igualdad en el acceso a la justicia y solventar, en parte, lo costoso de esta jurisdicción se propone el acudir a figuras como la conciliación y el arbitraje.

Centrándonos en los problemas de algunos países de este entorno, diremos que para México se reclamó la consolidación del sistema nacional de justicia administrativa, fomentando así su fortalecimiento y eficacia como mecanismo de control de la actuación administrativa. En Chile —como sucede en otros países— preocupa la influencia de la cultura local y de la costumbre, que lleva a la resolución de conflictos sin acudir al Poder Judicial. Este sistema de resolución de conflictos hace que en la República de Chile y en otros países no se pueda afirmar que existe una justicia administrativa general.

En otros países el orden jurisdiccional contencioso no ha gozado de un desarrollo adecuado y completo. En Uruguay, por ejemplo, se recurre a la justicia administrativa en el caso de nulidad de actos administrativos. En otros casos el problema se extiende a lo largo del proceso hasta la propia ejecución de sentencias, pues el Poder Judicial no goza de plena jurisdicción para ejecutar sus resoluciones definitivas.

III.2. *El control en sede administrativa*

Otros mecanismos de control de la actividad de la Administración se aplican en sede administrativa. La mayor parte de los ponentes aprovecharon este Congreso para elogiar y animar al legislador a la regulación pormenorizada y eficaz de órganos de fiscalización interna, tribunales, y también abogaron por un cambio en la mentalidad y preparación funcional. Tampoco se olvidó en este ámbito la problemática de los recursos en vía administrativa, para los que también hubo propuestas de reforma.

Uno de los mecanismos de control interno de la Administración Pública que fueron resaltados fue la Contraloría General de la República de Bo-

livia. Este órgano se encarga de verificar la correcta ejecución del cometido de la Administración y de que sus actuaciones se realicen atendiendo a los principios de efectividad, eficacia y legalidad. Su regulación se establece mediante una excelente Ley de Control; así lo afirma José Mario Serrate Paz, pero advierte de su poca operatividad en la práctica debido a la excesiva carga de trabajo que tiene asignado y a la escasez de medios materiales y personales con los que cuenta para el desempeño de sus funciones. Apela a un cambio en la mentalidad de los servidores públicos y de los ciudadanos.

En cuanto al Estado mexicano, cuenta éste con un órgano de fiscalización interna dotado de una amplia gama de facultades para efectuar actos de control y vigilancia. Su estructura y funcionamiento también se regulan, como en el caso boliviano, por una buena norma, pero con poca incidencia práctica. En el estudio de esta forma de control, Juan Venancio Domínguez propone la duración en el cargo de los funcionarios encargados de vigilar la Administración, lo cual les permitiría hacer su trabajo atendiendo a criterios más objetivos.

Partiendo de la idea de subgobierno de Bobbio, Daniel Márquez Gómez rescata la figura del Tribunal de Cuentas, que funcionaría eficazmente como medio de control, vigilancia y supervisión de la actividad administrativa, que debe ir unido a una implicación y participación activa de los ciudadanos en la fiscalización, con la condición de la escolaridad como factor importante para exigir y entender la rendición de cuentas.

Gabino Castrejón García detecta que las irregularidades administrativas también tienen su origen en el funcionariado. No vacila al afirmar que éstos no cumplen adecuadamente con sus funciones debido a que carecen del perfil idóneo para el puesto; a esto se suma que no todos los órganos de la Administración tienen aparatos de control. Por eso es necesaria una buena preparación de los servidores públicos para que la actividad que desarrollan sea eficaz. Se trata no sólo de controlar a posteriori la actividad administrativa, sino de establecer un control previo de la cualificación de aquellos que van a aplicar el Derecho Administrativo. Sin duda, esta solución es preferible a la imposición de sanciones ante los fallos e irregularidades en la actuación de los funcionarios, postura que defiende Patricia Villasana Rangel. Una buena preparación funcional permitiría la correcta planificación de la actividad administrativa. Para Christian Alvarado Pechir, control es fiscalización de todos los recursos con que cuenta la Administración, que supone incorporar nuevas ideas para la correcta administración, que deberá someterse a un seguimiento, evaluación y corrección que se ejercerá con mayor facilidad si hay una previsión originaria de la actividad de la Administración. Todas estas técnicas que persiguen una mayor preparación y rigor en el trabajo de los empleados públicos permitirán otro mecanismo de control: la revisión de oficio. Para Marta Franch, la acción de nulidad y otras figuras similares a la revisión pueden ser medidas correctoras de errores de decisión. La revisión de oficio, pese a ser un acto reglado y que obliga a la Administración, está siendo emplea-

da con excesiva cautela, porque en muchas ocasiones implicaría reconocer, junto a la revisión, una indemnización derivada del daño causado por la mala actuación administrativa.

Por último, nos referimos a los recursos administrativos. Aunque Alfonso Nava Negrete elogia el control que de la Administración mexicana se ha hecho mediante los recursos administrativos, Miguel Alejandro López Olvera propone mejoras que permitan una rápida y fácil utilización de estos recursos por parte de los ciudadanos. Propone la unificación de la normativa en materia de recursos en una sola ley que unifique plazos y criterios; se atreve incluso a proponer la existencia de un tipo de recurso administrativo. En vía judicial propone la creación de tribunales administrativos.

III.3. *El control ciudadano de la actividad administrativa*

Para terminar, nos referiremos al control ciudadano de la actividad administrativa. Se trata de la revisión de cuentas, que resulta ineludible para el control y desempeño de la función pública, especialmente en el ámbito municipal. La ciudadanía, por su cercanía con las autoridades municipales, podría ejercitar estos mecanismos de control, que en México no cuentan con una gran cobertura legal, por lo que la legislación se revela insuficiente en este ámbito de control ciudadano⁵. Este inconveniente no ha impedido que se desarrollen diferentes mecanismos de control de la ciudadanía. Jorge Abdó resalta la importante labor que ha desempeñado el Consejo Estatal de Participación Social de Tabasco. Se trata de un órgano constituido por ciudadanos interesados en vigilar y controlar a la Administración. El Consejo se encarga de la revisión de once vertientes diferenciadas de la actividad de la Administración y cuenta con atribuciones y competencias que le permiten realizar su labor de fiscalización. Otro ejemplo de esta importancia de la participación social en el control de la Administración Pública es el Plan Nacional de Desarrollo, por el que se establece un proceso de participación social. Oscar Rebolledo Herrera destaca que el Plan pretende medir la efectividad del funcionamiento de la actividad de la Administración; se trata de integrar a la ciudadanía en los Consejos y en la toma de decisiones para controlar la actividad que se desarrolla por los funcionarios y servidores públicos.

Romeu Felipe Bacellar Filho describe otra forma de control mediante la participación activa de los ciudadanos brasileños en la actividad administrativa; se trata de la acción popular. Sin duda, el pueblo brasileño ha desarrollado con gran éxito planes de control y toma de decisiones basados en figuras de participación ciudadana.

En este escenario desarrollé mi ponencia, en la que me refería a los distintos mecanismos de participación ciudadana que existen en la legislación española y que pueden actuar como mecanismo de control de las decisiones administrativas. Pese a que en España sí existen múltiples me-

⁵ José René Olivos Campos y Juan Venancio Domínguez.

canismos de participación, la utilidad de éstos como mecanismos de control de la actividad administrativa queda supeditada a la voluntad de los gobernantes. Especialmente claro es el panorama participativo municipal, en el que las diferencias son notorias. Proponemos que una figura poco desarrollada hasta el momento, como ha sido la del Defensor del Pueblo local, permita extender esta forma ciudadana de control de la actividad administrativa.

En Colombia, Sergio González Rey resalta el valioso papel del derecho de petición como medio para obtener una respuesta congruente, oportuna y completa para el interés del administrado. También recalca la importancia de los recursos administrativos y la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa como mecanismos de control de la actividad de la Administración.

En la mesa de control de la Administración también hubo cabida para el debate de otros medios de control que van más allá del ámbito nacional. Isaac Augusto Damsky alerta de la crisis del Estado argentino sobre el control público, entre otras razones porque las influencias externas erosionan el sistema nacional de control. La internacionalización del ordenamiento argentino influenciada por los tratados internacionales ha transformado el sistema de control, que requiere una nueva regulación. Su compatriota Pablo Fernández Lamela destaca el control que de la actividad administrativa han realizado organismos internacionales. Se refiere en especial al Banco Mundial, que estableció una regulación que permitía vigilar y controlar el destino que daban los entes públicos a la financiación que les llegaba del Banco. Estableció así una política clara en materia de acceso a la información pública, que se puso en manos de un panel de vigilancia y control de estas actividades. Tras diez años de funcionamiento, el panel ha rendido buenos resultados y evitado y condenado irregularidades producidas en el seno de las Administraciones con la financiación obtenida. Propone aumentar estos mecanismos de control en el ámbito internacional.

IV. SEGURIDAD PÚBLICA

La mesa de trabajo sobre la seguridad pública contó con quince ponencias. La relatoría de esta mesa corrió a cargo de J. Antonio Balderas. Podemos destacar tres materias fundamentales que preocuparon de manera especial a los ponentes en sus reflexiones sobre seguridad pública. En primer lugar, la necesidad de que los principios de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles territoriales sean una realidad. Si no se tienen en cuenta en la actuación de la Administración en materia de seguridad, la eficacia de este tipo de actividad administrativa merma de forma preocupante. También se necesita una revisión de la carrera policial en muchos países iberoamericanos. El apoyo de la sociedad civil en materia de seguridad no puede soslayarse; si se quiere tener éxito en esta actividad administrativa es esencial colaborar con la ciudadanía. Veremos cada uno de estos aspectos.

Fueron numerosos los participantes, en su mayoría mexicanos, que defendieron la necesidad de elaborar una reforma en la organización y competencias asignadas a los diferentes entes territoriales en materia de seguridad. Manuel Jiménez Dorantes y José Luis López Chavarría critican la identificación que en México se ha hecho de la seguridad con la seguridad del Estado.

El primero afirma que para mejorar los resultados de la actuación de la Administración en esta materia es indispensable la cooperación y coordinación entre los diversos órganos de seguridad. Hasta el momento, existe una excesiva intervención federal que puede estar restando eficacia al tratamiento de la seguridad. Sería indispensable aplicar el principio de igualdad de las instituciones y entes territoriales en esta materia.

López Chavarría va más allá y, desde un enfoque jurídico-constitucional, achaca los problemas que plantea esta materia, entre otras cuestiones, a la tardía regulación de régimen jurídico de seguridad nacional por el Congreso de la Unión. También considera que este concepto ha sido manipulado a conveniencia, como una idea que excluye democracia y libertades.

Otros ponentes críticos con el sistema de distribución competencial enfocan el objetivo de las reformas en potenciar la investigación e inteligencia en los cuerpos de seguridad pública municipal, como solicita José Luis Vázquez Alfaro. Juan Antonio García Jiménez defendió que la seguridad pública municipal es el reto de la democracia. Para ello propone la reforma del artículo 115.3 de la Constitución mexicana, y apunta que los directores de seguridad pública municipal deben ser elegidos por los propios cabildos y no impuestos por la Federación.

Coincidiendo con la necesidad de una reforma constitucional, Ángel Zarazua Martínez entiende que la seguridad pública debe dejar de ser una política de gobierno para convertirse en una política de Estado, para lo que deberán existir diversas medidas de seguridad por regiones, atendiendo a sus características propias, con la colaboración de los municipios. Esta labor deberá, no obstante, ser coordinada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Pese a estas propuestas, D. Jorge Fernández Ruiz define la seguridad pública como una actividad esencial del Estado y de su soberanía; por ello se opuso radicalmente a la concesión de funciones de seguridad a otras entidades.

Por último, también se destacó la labor de la sociedad civil en materia de seguridad y la importancia de la participación ciudadana en esta materia, como desde Uruguay aclaró Mariano Brito Checchi, o Patricia Vintimilla Navarrete desde Ecuador. Se trata, no obstante, de una situación que debe ser tenida en cuenta en toda América Latina. La colaboración ciudadana es imprescindible para solucionar problemas tan graves y frecuentes como la violencia familiar, social, la corrupción, la pobreza, el narcotráfico o el crimen organizado. No se olvidó tampoco el papel de las nuevas tecnologías y de los nuevos delitos que pueden

atentar contra la seguridad y que se operan a través de servicios de telecomunicaciones⁶.

V. VALORACIÓN FINAL DEL CONGRESO

En sólo tres días, y con un ritmo frenético, los participantes pudieron escuchar setenta y nueve ponencias, setenta y nueve opiniones distintas desde diferentes puntos de Iberoamérica que se sucedieron en las distintas áreas temáticas, incitando al debate y a la reflexión, y que, en la medida de lo posible, hemos intentado resumir. Como resultado de estos tres días de trabajo, el día 30 de abril se aprobó la Declaración de Monterrey.

Completo, exhaustivo y actual, así podemos definir el contenido de este Congreso, que esperamos y pedimos tenga nuevas ediciones y continúe existiendo.

⁶ César Hernández Ochoa o Augusto Sánchez Sandoval.