



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**“El derecho humano a una
buena administración
pública”**

TESIS

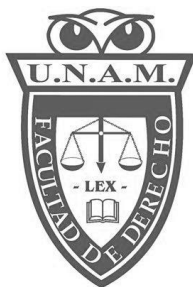
Que para obtener el título de:
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

Xelha Montserrat Brito Jaime

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Jorge Fernández Ruiz



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

ÍNDICE GENERAL

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO. LOS DERECHOS HUMANOS

I. Surgimiento y evolución de los derechos humanos

1. La Carta Magna Inglesa de 1215
2. Otros documentos del Derecho inglés
3. Los derechos humanos en la tradición jurídica de la Nueva España
 4. Los derechos humanos en la construcción teórica del Estado Moderno
5. La Declaración de Virginia de 1776
6. La Constitución de Estados Unidos de América
7. La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano
8. La internacionalización de los derechos humanos

II. El concepto de derecho humano

1. El concepto de dignidad
2. Los derechos humanos como derechos públicos subjetivos

III. Desarrollo del marco constitucional mexicano de los derechos humanos

1. En la Constitución de Apatzingán de 1814
2. En la Constitución Federal de 1824
3. En la Constitución centralista de 1836
4. En la Constitución de 1857
5. En el texto original de la Constitución de 1917
6. En las reformas a la Constitución de 1917

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El concepto de administración pública

II. Marco constitucional de la administración pública

1. La administración pública en la Constitución federal

2. La administración pública en las constituciones de las entidades federativas

a) En la Constitución Política de la Ciudad de México

i. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México

b) En la Constitución Política del estado libre y soberano de Morelos

III. Marco convencional de la administración pública

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"
2. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"
3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

IV. Marco legal de la administración pública

1. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
2. En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México
3. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado libre y soberano de Morelos

CAPÍTULO TERCERO. EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

- I. El concepto de buena administración pública en el derecho comparado
 1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
 2. La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública

- II. El derecho humano a una buena administración pública en la doctrina

- III. El derecho humano a una buena administración pública en el orden jurídico mexicano
 1. En los textos constitucionales
 2. En los ordenamientos legales
 3. En la jurisprudencia

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

- I. Propuesta de adición del artículo 2 Bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconozca el derecho humano a una buena administración pública

- II. Propuesta de expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 2 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Introducción

El eminente filósofo y jurista francés Charles Louis de Secondat, mejor conocido como el varón de Montesquieu, escribió en su obra *El Espíritu de las Leyes* en el siglo XVIII que “lo sublime de la administración consiste en saber el propio grado de poder que debe ser ejercido en diferentes ocasiones”.¹ En un sentido similar, en el pasado siglo XX, el ilustre jurista y sociólogo francés Maurice Hauriou, en su obra *Principios de derecho administrativo*, dejó la inmortal frase « *l’Administration ne doit pas se borner à être correcte et respectueuse de la légalité; elle doit s’efforcer d’être habile* ». ²

Por su parte, ya en el siglo XXI, el doctor Jorge Fernández Ruiz ha señalado que el derecho administrativo es un conjunto de valores, principios y normas, dedicado a regular una parte del Estado. Dichos valores y principios –afirma– “por una parte constituyen un dique de contención al poder público depositado en la administración pública, en afán de proteger y preservar los derechos fundamentales de los administrados, *lo que permite satisfacer el derecho humano a una buena administración pública*, y por otra parte, le dotan de instrumentos para asegurar el interés público y social, que así puede entrar en un sano equilibrio con los particulares que debe caracterizar al Estado social y democrático de derecho”.³

La importancia de traer a colación las anteriores frases es su vigencia y sustento argumentativo para iniciar el presente trabajo de investigación. El contexto de mundialización en el que vivimos tiene estrecha relación con el ejercicio del poder,

¹ En otras versiones, la traducción es “Hay casos en que el Poder debe actuar en toda su extensión; otros en que debe limitarse. Lo importante es conocer cuál es la parte del poder, grande o pequeña, que debe emplearse en cada una de las diversas circunstancias”, Capítulo XXV “De la manera de gobernar de la monarquía”, libro XII “De las leyes que conforman la libertad política en su relación con el ciudadano”, Cfr. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 6ª ed., editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1984, p. 216.

² Cfr. Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif : contenant le droit public et le droit administratif*, 2eme édition, L. Larose et Forcel, France, 1893, notice du catalogue : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb30581282v>, provenance : Bibliothèque nationale de France, date de mise en ligne : 30/09/2013, consulté : 01/06/2019.

³ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo: acto y procedimiento*, (Pról. Min. Alberto Pérez Dayan), México, UNAM-Porrúa, 2017, pp. XXIII y XXIV. Las cursivas no pertenecen al texto original.

que actualmente emplea estructuras cada vez más horizontales, por lo que las decisiones, las respuestas a los problemas cotidianos y las actividades para solventarlos ya no están exclusivamente concentrados en la función pública administrativa, como solía ocurrir décadas atrás.

Lo anterior es para diversos administrativistas una oportunidad para desarrollar propuestas en torno a la persona física como la principal razón de ser del derecho, por lo que en la doctrina del derecho administrativo iberoamericano ha tenido reciente auge al hablar del derecho humano a una buena administración pública.

En los próximos tres capítulos se busca dar cuenta de la importancia de reconocer este derecho en la legislación federal, con el fin de que rijan el actuar cotidiano del aparato estatal que desempeña la función organizativa del poder público, en específico, a la administración pública, en todas sus áreas, cuidando tanto el aspecto de los derechos de los particulares como los derechos laborales de los que integran la burocracia.

Por ello, como se puede advertir, no es una tarea fácil ni tampoco pretende ser agotada en un corto plazo, sino que es necesario tomar conciencia que implicará una inversión de tiempo, recursos y esfuerzos para ver a futuro los frutos institucionales que gozarán las próximas generaciones. Así, con el uso de herramientas tecnológicas que no suplan bajo ningún motivo el criterio humano, se busca avanzar en el proceso de optimización de los recursos, de modo que la digitalización de los procedimientos favorezca tanto a los particulares, como a los servidores públicos.

Para lograr lo anterior, es necesario sentar las bases que den contenido a este derecho humano, por lo que primero será necesario hacer un estudio histórico en el que se analicen los instrumentos jurídicos que dieron origen a los derechos humanos, con la finalidad de hacer notar su evolución de exigencias sociales de grupos específicos con el poder para generar contrapesos a los gobernantes a su reconocimiento internacional en documentos que hoy son aplicados e interpretados por tribunales nacionales e internacionales.

Asimismo, es importante conceptualizar a los derechos humanos para poder estar seguros de que efectivamente, a la buena administración, le corresponde esa categoría.

En segundo lugar, hay que desmenuzar el concepto de administración pública, ya que a pesar de que el Estado no es el mismo que estudiaron los teóricos clásicos de las corrientes contractualistas, ni la soberanía concebida bajo las mismas circunstancias, aún el Estado es la forma organizativa político-social por excelencia, puesto que a pesar de que hoy en día la integración de varios, como el caso de la Unión Europea, o su regionalización para fines económicos y otros diversos, como la Organización de Estados Americanos, el respeto por la legislación local es de tal importancia que la internacional se considera subsidiaria. En ese sentido, la administración pública debe ser estudiada desde el ámbito jurídico. Específicamente la regulación que tiene sobre ella atiende a los principios que la orientan, ya que, si el objetivo es el reconocimiento del derecho humano a una buena administración pública, primero es necesario retomar aquellos postulados o normas que ya esbozan de cierta manera lo que puede interpretarse como la referida.

Por ello, se analizará el marco jurídico de la administración pública, empezando por el marco constitucional federal y local, tomando como modelos del último a dos entidades federativas: la Ciudad de México y Morelos. Posteriormente se analiza la administración pública en el ámbito convencional, que pese a que no haya una referencia expresa a la misma, se puede entender que al referirse a los Estados partes, los tratados internacionales en realidad hacen alusión a los segmentos de dichos Estados que tienen las facultades para cumplir su obligación de garantizar los derechos humanos contenidos en ellos, ya sea desde la función pública administrativa, la judicial o incluso la legislativa.

Para concluir ese capítulo, se buscará aquello que pueda darle contenido al derecho humano a una buena administración pública en las leyes orgánicas de la administración pública, tanto federal como los dos locales ya mencionadas.

El tercer y último capítulo es dedicado exclusivamente a desarrollar el derecho humano a la buena administración pública junto a los argumentos tendientes a

defender su incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la creación de una ley reglamentaria que regule el artículo en el que este será incorporado.

CAPÍTULO PRIMERO. LOS DERECHOS HUMANOS⁴

I. Surgimiento y evolución de los derechos humanos

La idea de los derechos humanos está fundamentada principalmente en la libertad, prueba de ello es la serie de documentos nacidos en el seno de conflictos de carácter político-social que representan la exigencia de determinadas libertades en momentos históricos específicos. En su mayoría simbolizan luchas ganadas por determinados sectores de la sociedad, por lo que uno de los principios que hoy los rigen es el de progresividad, de manera que la conquista de un derecho no lleva al olvido de los ya adquiridos, sino a una evolución lineal que vela por el reconocimiento de más y nuevos derechos. Mira al porvenir como una serie de sucesos que conforman una tesis, una antítesis y culminan en síntesis, lo que nos hace referirnos al pensamiento dialéctico hegeliano.

Este apartado tiene como propósito hacer un breve recorrido de la construcción histórica de los derechos humanos, materializados en diversos documentos que sumados uno a uno nos llevan a comprender mejor la actualidad. Se procuró tomar aquellos que han incidido en la administración pública, por lo que el punto de partida es la Carta Magna Inglesa de 1215 y termina con algunos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. El fin de este recorrido histórico es entender el sentido de hablar hoy del derecho humano a una buena administración pública, así como localizar en estos documentos algunos esbozos del mismo.

⁴ A lo largo del presente trabajo de investigación haré referencia a los derechos humanos y a los derechos fundamentales de manera indistinta, ya que en la doctrina jurídica mexicana son abordados como sinónimos. Sin embargo, dadas las fuentes de consulta del presente trabajo de investigación, es importante advertir que, en el contexto europeo, los derechos fundamentales son aquellos que vinculan la moralidad con la juridicidad, mientras que derechos humanos parece un término más ambiguo que puede estar vinculado a una pretensión moral o a un derecho subjetivo, como distingue Gregorio Peces Barba. Peces-Barba Martínez, Gregorio, Curso de derechos fundamentales. Teoría general, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, España, 1999, p. 21 a 37.

1. La Carta Magna Inglesa de 1215

Esta cédula fue escrita en la abadía de *Cister Cune*, en Francia, por el cardenal Langton, quien encabezaba a los barones bajo el mando de Juan I de Inglaterra, mejor conocido como Juan Sin Tierra (por haber perdido el ducado de Normandía y parte de Aquitania) con el propósito de poner fin a los conflictos entre el monarca y los señores feudales.⁵

La Carta Magna Inglesa *contra* el rey Juan Sin Tierra es un documento medieval cuyo contenido fueron derechos estamentales, es decir, propios de un estrato social que gozaba de privilegios en virtud de su capacidad para detentar el poder, lo que facilitó un campo de juego en un plano de igualdad de poderes y, por lo tanto, una verdadera lucha por quién lo detentaría en mayor medida.

Se trata de un documento ampliamente reconocido por ser uno de los primeros en poner frenos al poder del monarca, hasta llegar a repercutir en nuestro sistema jurídico como representación de una ideología política, pues su contenido constituye un instrumento adecuado para equilibrar la potestad del gobernante.

Sin embargo, el contexto en el que surgió no derivó del heroísmo de una clase social baja que asciende triunfante a la conquista de derechos, sino de una serie de consecuencias políticas que sufrió el rey Juan I de Inglaterra, por haberse atribuido facultades para tomar decisiones, entre ellas, algunas relacionadas con la imposición de altas contribuciones, dejando de lado que Inocencio III era la autoridad religiosa más notoria del medievo, por lo que la Carta Magna inglesa fue producto de la organización del clero, en tanto factor real de poder, para confrontar las decisiones del monarca y recordarle que el rey no mandaba solo, y que cuando de decisiones de Estado se trataba, la consulta (u obediencia) no eran mero requisito sino acto esencial para evitar conflictos.⁶

Cabe hacer un breve paréntesis para enfatizar el poder político de la Iglesia y su relación con el monarca, debido al carácter feudal de dicha institución, en relación

⁵ Cfr. Patiño Camarena, Javier, De los derechos del hombre a los derechos humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2014, p. 12, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3687/2.pdf>, consultado el 10/11/18.

⁶ Cfr. Mancilla Martínez, Francisco, “La Magna Carta inglesa de 1215”, en Camacho Quiroz, César y Jorge Fernández Ruiz (coords.), Fuentes históricas de la Constitución de 1917, 2ª ed., vol. 1, CEDIP-Cámara de Diputados, LXII Legislatura, M.A. Porrúa, México, 2017, p. 30-32.

con intereses patrimoniales y otras cuantiosas riquezas. Aunado a ello, la situación llegó al punto tal que el rey Juan intervino en las propiedades de la Iglesia, lo que generó detrimento patrimonial en esta institución, provocando que lo castigaran con la excomuni3n. Así un levantamiento organizado por el Papa, que aun sin 3xito rotundo, gener3 presi3n en Juan Sin Tierra con la fuerza suficiente para hacer que se rindiera y entregara el reino de Inglaterra en calidad de vasallo feudal del pont3fice y adem3s una suma de m3s mil marcos anuales.

La rendici3n del monarca permiti3 que la Iglesia recuperara sus propiedades, que Esteban Langton asumiera el arzobispado de Canterbury (a3n a pesar del malestar del pueblo) y, sobre todo, detuvo la invasi3n francesa. As3, el nuevo arzobispo absolvi3 a Juan de la excomuni3n, pero, a cambio, lo sometió a un juramento de buen gobierno y de retornar a las leyes de sus predecesores.

En general, como aporte a la cultura jur3dica occidental, la *Magna Carta Libertatum de 1215* tiene relevancia hist3rica al gestar la conciencia del valor de la Ley por encima de la figura del monarca, lo que propici3 el entendimiento del concepto de supremac3a de la Ley como expresi3n de la voluntad de un conjunto de personas. Adem3s, fue el documento pionero que plasm3 las prerrogativas del derecho al debido proceso, como se aprecia en los numerales 39 y 40:

39. Ning3n hombre libre ser3 arrestado, o detenido en prisi3n o despose3do de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera; y no dispondremos sobre 3l, ni lo pondremos en prisi3n, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del pa3s.

40. A nadie venderemos, a nadie negaremos ni retardaremos el derecho o la justicia.⁷

En cuanto a la administraci3n p3blica, es posible afirmar que la Carta Magna Inglesa busc3 equilibrar la relaci3n entre el rey, la nobleza y la Iglesia como estamentos, es decir, fungió como reguladora del ejercicio del poder, pues su prop3sito fue frenar la actividad gubernamental que tendía a la arbitrariedad.

⁷ Carta Magna (15 de junio de 1215), en Pacheco G3mez, M., Los derechos humanos documentos b3sicos, Santiago, Ed. Jur3dica de Chile, 2000, Biblioteca Jur3dica Virtual del IIJ-UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>, consultado el 11/11/18.

De esta manera sirve como estudio histórico para mirar desde otro ángulo el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y permite anticipar que este tiene como freno la ley, y que lo que la ley no le permita realizar, lo tiene prohibido, en virtud del principio de legalidad que se encuentra *grosso modo* en la Carta Magna Inglesa de 1215 cuando declara:

55. Todas las multas injustas e ilegales, y todas las penas pecuniarias impuestas injustamente y contra la ley del país, serán perdonadas eternamente [...]

60. Además, todas las dichas costumbres y libertades, la observancia de las cuales en nuestro reino hemos concedido en cuanto corresponde a Nos para con nuestro pueblo, serán observadas por todos los de nuestro reino, tanto clérigos como legos, en cuanto les concierne para sus dependientes. [...]⁸

Asimismo, en lo que se refiere a la protección de los bienes de los súbditos, la Carta Magna inglesa, con la firme pretensión de ser un freno a la arbitrariedad, en específico, la cláusula 61 en relación con la 55, señala como medida para asegurar la paz:

videlicet quod barones eligant viginti quinque barones de regno quos voluerint, qui debeant pro totis viribus suis observare, tenere, et facere observari, pacem et libertates quas eis concessimus, et hac presenti carta nostra confirmavimus, ita scilicet quod, si nos, vel iudiciarius noster, vel ballivi nostri, vel aliquis de ministris nostris, in aliquo erga aliquem deliquerimus, vel aliquem articulorum pacis aut securitatis transgressi fuerimus, et delictum ostensum fuerit quatuor baronibus de predictis viginti quinque baronibus, illi quatuor barones accedant ad nos vel ad iudiciarium nostrum, si fuerimus extra regnum, proponentes nobis excessum, petent ut excessum illum sine dilacione faciamus emendari.^{9, 10}

⁸ Carta Magna (15 de junio de 1215), *Op. Cit.* p. 176.

⁹ La elección de veinticinco barones del reino para que guarden y hagan cumplir el compromiso con todo el poder que tengan, los cuales podrán usar de “apremio” contra el rey y atacarlo de cualquier modo, “con el apoyo de toda la comunidad del reino” y apoderarse de sus castillos, tierras posesiones o cualquier otro bien, excepto el rey la reina y sus hijos, hasta obtener la

Finalmente, sir Edward Coke, abogado de la Corona en 1592, afirmó que la Carta fue confirmada al menos 32 veces entre los siglos XIII y XV, la última por el rey Enrique VI en 1423, lo que permite corroborar que aun siendo considerada una carta cuyo contenido son derechos estatutarios, pasó a ser símbolo de identidad nacional y a formar parte de la historia de los derechos humanos al regular como premisa básica las relaciones de poder del gobierno con los particulares.

2. Otros documentos del Derecho inglés

Posterior a la emisión de la Carta Magna inglesa, surgieron diversos documentos que establecieron garantías y derechos patrimoniales, tal es el caso de *Petition of Rights* de 1628, el Acta de Habeas Corpus de 1679 (reconocido como antecedente remoto del amparo) y la Carta o Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1688-1689, que fue una ratificación del respeto a los derechos de los particulares por parte de los monarcas, y que más adelante inspiró los documentos estadounidenses.

Como tal, estos documentos aún no contienen un reconocimiento de derechos de los individuos, ya que no son un catálogo de derechos inherentes a las personas, sino un conjunto de obligaciones del monarca.

Esto es especialmente útil para entender la necesidad de incorporación del derecho humano a una buena administración pública en las legislaciones nacionales, pues deriva del cambio de paradigma del papel del Estado que se mantenía pasivo frente a los particulares y se limitaba a respetar ciertos derechos otorgados.

Actualmente, el contexto social obliga a replantearse el papel del Estado y del derecho administrativo que, en su proceso histórico se aproxima a la evolución de los derechos humanos, pues la pretensión es pasar del Estado garantista a un

reparación correspondiente. Traducción en la versión en español de Camacho Quiroz, César et al, Fuentes Históricas... *Op. Cit*, p. 42.

¹⁰ Transcripción del texto original en Sharp McKechnie, William, Magna Carta: A Commentary on the Great Charter of King John, with an Historical Introduction [1215], Online Library of Liberty, Glasgow, Maclehose, 1914. Disponible en: <https://oll.libertyfund.org/titles/338>, consultado el 20/01/19.

Estado que cumpla con las obligaciones de respeto, promoción, protección y, además, garantía, de los derechos humanos.

3. Los derechos humanos en la tradición jurídica de la Nueva España

En el periodo comprendido entre el siglo XVI y el XVII, con el descubrimiento y conquista del *Nuevo Mundo* emergió una doctrina jurídica teológica que, en protección de los pueblos colonizados, motivó el discurso del respeto a la dignidad humana.

Dicho movimiento fue encabezado por frailes dominicos y jesuitas que llegaron a América con el mandato de evangelizar a los nativos. Como ejemplo, el fraile Antón de Montesinos, denunció los maltratos y el sometimiento a trabajos duros por parte de los españoles en el año de 1511 mediante la publicación de las *Ordenanzas de Burgos*, primer documento en normar el ámbito laboral y en reconocer la libertad y condiciones de trabajo de los indios. En este documento, como afirma Francisco De Icaza Dufour, destaca lo siguiente:

se consigna la obligación de menores, la jornada laboral, la obligación de proporcionarles viviendas y para cumplir con la misión evangelizadora, la [obligación de] remunerar su trabajo con un salario y el descanso dominical, se regula el trabajo de las mujeres y de los de iglesias y su dotación de todo lo necesario para la celebración del culto y la prédica de la doctrina.¹¹

Aun cuando el objetivo (al menos en grado discursivo) era erradicar los excesos que los españoles ejercían sobre los nativos, la implementación de estas normas facilitó la legitimación del dominio de España sobre los territorios de las Indias, especialmente con la emisión del *Requerimiento* de 1514, redactado por el jurista Palacios Rubios, a partir del cual se justificó la *guerra justa* partiendo de la *Bula Inter Caetera* como fundamento jurídico.

¹¹ De Icaza Dufour, Francisco, Descubrimiento del hombre y de sus derechos, 1492-1680, en Camacho Quiroz, César et al, Fuentes históricas de la Constitución de 1917, *Op. Cit.* p. 47.

Pese a la buena calidad argumentativa con la que algunos autores como De Icaza Dufour califican al *Requerimiento* de Palacios Rubio,¹² los cuestionamientos en torno a la legitimación de la conquista solo por la donación de los territorios mediante bulas papales de los reyes de España no se hicieron esperar, de ahí las reacciones humanistas de los frailes dominicos Antonio de Montesinos y Bartolomé de las Casas. Al respecto y contrario a la opinión de De Icaza, Carlos Wolkmer considera que los argumentos del *Requerimiento*, y, en general el espíritu de la época, estuvieron marcados por la arbitrariedad y la irracionalidad.¹³ Bartolomé de las Casas, Francisco de Vitoria, Francisco Suárez y Domingo Soto fueron los primeros iusnaturalistas en hablar de la libertad y dignidad humana de los pueblos conquistados y, lo más importante, el ímpetu en sus textos se enfocó en reconocer que el Papa no podía ejercer un poder absoluto, ni tampoco los monarcas sobre los pueblos conquistados.

Por ello, cabe aquí hacer un paréntesis en la filosofía humanista de Bartolomé de las Casas, pues es considerada una de las más representativas en la defensa de los nativos del *Nuevo Mundo*, debido a su empeño contra el pensamiento político colonizador, partiendo del análisis de los fundamentos jurídicos de la ocupación española en dichos territorios, así como de la legitimidad de la Iglesia para evangelizar a los nativos.

Este personaje resulta esencial para comprender la construcción histórica de los derechos humanos en América Latina, sobre todo cuando se reconoce que el llamado derecho indiano fue la implantación del derecho español en los territorios conquistados, con la añadidura del afán de armonizar los intereses económicos y políticos de los reyes de España con los de los conquistadores y de la Iglesia católica, que camuflajeaba sus intereses y a la vez cumplía el rol de homogeneizar el pensamiento a través de la evangelización.

¹² De Icaza opina lo siguiente: "Puede decirse que el documento redactado por Palacios Rubios era perfecto, tanto desde el punto de vista doctrinal como por la claridad de su redacción, de tal forma que cualquier europeo, por inculto que fuera, podía comprender sin problema su contenido", pero añade que ocurría lo contrario con los nativos, para quienes "el requerimiento les resultó ininteligible, lo cual motivó la crítica irónica del cronista Gonzalo Fernández de Oviedo y las objeciones doctrinales de Vitoria y Las Casas que impugnaron su validez por viciar la voluntad de los destinatarios." *Ibidem*. p. 48.

¹³ Wolkmer, Antonio Carlos, *Historia de las ideas jurídicas. De la antigüedad clásica a la modernidad (Síntesis)*, Alejandro Rosillo Martínez (trad.), México, Porrúa, 2008, pp. 46-47.

Ante ello, la explotación, la pérdida de identidad y cualquier otro padecimiento social pasaban a segundo plano, razón por la cual, la presencia histórica del *apóstol de los indios*, lo hace autor obligado al estudiar conceptos como pluralismo jurídico.

Otra aportación a la construcción de la teoría de los derechos humanos en la América Hispánica fue la de Francisco de Vitoria, quien como teólogo y jurista fue vehemente contra las políticas de conquista y la administración en la Nueva España. Es considerado fundador del derecho internacional, por lo que es obligatoria la lectura de la obra *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, que consta de catorce recopilaciones de los apuntes tomados por sus discípulos en disertaciones o conferencias doctrinales.

En la Carta dirigida al padre Miguel de Arcos (1534), sobre la conquista del Perú, De Vitoria cuestiona la legitimidad del monarca de compeler a los nativos por la sola existencia de los justos títulos que respaldaron la conquista. Asimismo, es firme al denunciar el despojo 'a los vencidos' de lo que tienen, y hasta de lo que no tenían. Y para darles la calidad de personas, los afirma como hombres vasallos del Emperador.¹⁴

Es de advertirse que una primera cuestión moral que se le presentó fue la costumbre de los oriundos de comer carne humana y realizar sacrificios, lo que para los cánones cristianos resultaba un delito. Esto se convirtió en uno de los criterios para legitimar la autoridad del monarca cristiano de hacer la guerra, incluso por instrucciones del Papa.

Sin embargo, el jurisconsulto argumentó en la *Relección de la templanza* que ante el desconocimiento de esa 'mala obra', no podía haber condena judicial, y por lo tanto, no podían ser castigados ni constreñidos haciéndoles la guerra o persiguiendo a quienes incurrieran en tales 'pecados'. Cosa distinta era la evangelización, que para la doctrina cristiana está siempre justificada. En este punto convergía la colonización, que, si bien para el teólogo no estaba justificada por la vía de la guerra, sí por la imposición de ideas religiosas.

¹⁴ Piroto, Armando D., Francisco de Vitoria, en De Vitoria, Francisco, *Relecciones sobre los indios y el derecho a la guerra*, 3ª ed., Manuel Martín (ed.), Colección Austral, Madrid, 1975, pp. 15 y 21.

Del estudio del referido texto se deprenden dos importantes conclusiones: la primera que ningún ‘pecado’, así fuera mortal, impedía que los habitantes de los pueblos originarios tuvieran la propiedad tanto pública como privada sobre sus tierras, por lo que los cristianos no tenían derecho alguno (ni siquiera por los títulos otorgados por el Papa) a ocupar sus bienes.

Y la segunda, referente a si existía el derecho a dominar por parte de los españoles (transcendental destacarlo para realizar un primer esbozo de la dignidad), fue que, si bien es cierto que los oriundos eran considerados ‘bestias’ y por ello carentes de derechos, los españoles no tenían derecho a dominarlos, pues haciendo un símil, si la posibilidad de ejercer la fuerza bastara, “el asesino tendría *dominio* para matar hombres, y el ladrón para robar dinero, pues para ello tienen poder”.¹⁵

En conclusión, los estudiosos de las *Relecciones* destacan su valor teológico especulativo, práctico y permanente, hasta llegar a nuestros días como una preocupación sobre la proscripción de la violencia. Así, como también aludiré más adelante, en cuanto a la evolución de los derechos humanos desde la doctrina de tradición jurídica hispánica-americana, es la religiosa desde la que se perciben los primeros intentos de protección a dicha categoría de derechos.

4. Los derechos humanos en la construcción teórica del Estado Moderno

El divorcio entre Dios y el hombre, característico del periodo que abarcó la modernidad (a partir del siglo XV), y cristalizado –entre otros-- en el movimiento de la Reforma protestante del siglo XVI, tuvo diversos motivos. Por una parte, el descontento generalizado del desorden, la corrupción, la resolución de los problemas con base en el azar, así como las constantes guerras por motivos religiosos y la predominancia del uso de la ‘fuerza bruta’, pues la constante eran los actos basados en la ley del más fuerte. Y por otra, emergió una nueva clase social económicamente poderosa de comerciantes y profesionistas, que deseaba desarrollar sus actividades en un contexto de imparcialidad y de equidad.

¹⁵ *Ibidem*. pp. 47 y 49.

Con ello, los avances científicos y humanísticos promovieron una ideología centrada en el individuo que sustituyó a los derechos estamentales, por lo que comenzó a ser necesaria una legislación adecuada para legitimar esas nuevas formas de generación de riqueza y de estructuras de poder.

De esta manera, el cambio cultural, social, económico y político dio pie a la conformación del Estado moderno, encontrado en la filosofía política de Niccolò Machiavelli, Jean Bodino, Thomas Hobbes, Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu y Jean-Jacques Rousseau, principalmente. Al respecto, Max Weber advierte en su obra clásica *Economía y Sociedad* que “el Estado moderno materializa una asociación humana institucionalizada, detentando el ‘monopolio de la coacción física legítima’, fundado en la economía capitalista mercantil, en la burocracia de agentes profesionales y en la construcción de una legalidad formal y racionalizada”.¹⁶

En el pensamiento de Thomas Hobbes, por ejemplo, la composición del Estado moderno, estructurado de manera que combata al absolutismo, está representada en el *Leviathan*, que personificaba una bestia conformada por muchos hombres a quienes corresponde realizar todas las funciones vitales, asegurada por el ‘alma’ del *Leviathan*, que es propiamente su cabeza, equivalente a la voluntad del soberano, quien decide, dirige, moviliza y determina las acciones en beneficio colectivo.¹⁷

Así el Estado moderno se creó en virtud de un contrato entre las masas y el soberano, además de afianzar los conceptos de nación, cultura y tradición; y el vínculo con el territorio en el principio de regionalización se acogió en la propiedad privada, siendo ésta el centro de los intereses personales y familiares. Por lo que, a cambio de la concesión de derechos y libertades, la vigilancia del orden y la seguridad, el Estado demanda impuestos para su existencia.

¹⁶ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 1048 y 106.

¹⁷ Cfr. Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Fernando de los Ríos (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 554 y ss. E interpretación en Bauman, Zigmunt y Carlo Bordoni, *Estado de crisis*, México, Paidós, 2016, p. 56.

En ese sentido, con esta época surgió 'una nueva conciencia jurídica europea',¹⁸ a partir de la cual surge la paradigmática unión entre la legalidad del Estado y la centralización de la burocracia, para propiciar la unificación del poder político y la nueva forma de organizar el derecho.

Con esto, continúa un proceso que desemboca en proclamaciones de derechos que poco a poco, sin dejar atrás las ya existentes, van progresivamente alimentando el discurso de los derechos humanos como lo conocemos hoy, es decir, como una revisión de lo que era el derecho natural, pero promoviendo un contenido racionalista que culminó en la ya mencionada propuesta filosófica contractualista, la cual se ve reflejada en el surgimiento del derecho privado con su principal premisa: el derecho a la propiedad.

No es menor este acontecimiento, pues es precisamente este derecho el que favorece la regulación de las relaciones entre particulares sin la intervención del Estado, por una parte, y justifica la aparición de la doctrina de los derechos fundamentales, por otra, satisfaciendo así los intereses de la burguesía con un marco jurídico racional basado en el concepto de derecho subjetivo como instrumento decisivo para dar solidez al discurso.¹⁹

Con la complejidad de lo abordado, encontrar en este periodo histórico antecedentes del derecho humano a una buena administración pública es complicado, pues no son los fines desde lo que considero pertinente dar contenido, por lo que estimo necesario hacer un esfuerzo por exponer una primera hipótesis, para lo cual propongo tener presente dos elementos: el primero es identificar que la esencia del derecho humano a una buena administración pública radica en la consolidación de un Estado social democrático de Derecho; y el segundo, que la exaltación del individuo y no de la colectividad permite ver una concepción totalmente diferente a la buscada, por la sencilla razón de ser contraria a los fines en beneficio del interés general y, en su lugar, centrarse en el particular.

¹⁸ Wolkmer, Antonio Carlos, Historia de las ideas jurídicas... *Op. Cit.* p. 60.

¹⁹ Peces-Barba, Gregorio y Eusebio Fernández García, Historia de los derechos fundamentales, t. I, España, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Dykinson, 1998, p. 65.

Por ello, será necesario continuar buscando esbozos del derecho humano a una buena administración pública en otros documentos históricos.

5. La Declaración de Virginia de 1776

Una corriente derivada de la ideología que se gestó en la modernidad es la puritana protestante, que junto con la humanista forma parte fundamental de la construcción teórica de los hoy llamados derechos humanos. En la primera corriente figura la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia y otros textos americanos de trascendencia actual que serán referidos a continuación.

La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, precedente inmediato de la Constitución estadounidense e inspirada en los documentos que integran la británica, contiene las características principales del discurso de los derechos humanos. Fue alimentada por las ideas de Thomas Jefferson, principalmente aquellas respecto al principio de igualdad de condiciones --importante en la ética calvinista y el puritanismo-- y a la igualdad fundamental entre los hombres.”²⁰

En su primer artículo, la referida Declaración señala que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, que tienen derechos innatos y, retomando la corriente contractualista que parte de un hipotético estado de naturaleza, cuando entran en sociedad no se pueden perder ni siquiera por pacto, tales como la vida y la libertad. Asimismo, se advierten por primera vez las prerrogativas que caracterizan a la Constitución estadounidense: la libertad para elegir los medios para adquirir y poseer la propiedad, así como de buscar y obtener la seguridad y la felicidad.

Cabe añadir que además de la doctrina contractualista y el derecho natural anglosajón, en este documento permea la ideología francesa de la época, con Montesquieu y su aportación sobre la separación de poderes, como una forma de generar contrapesos al poder, así como la concepción de la soberanía residente en el pueblo (artículo segundo) y que este, a su vez, transfiere el ejercicio legítimo del poder del monarca a la república.

²⁰ Díaz Müller, Luis T., “La declaración de Virginia y el desarrollo constitucional en los Estados Unidos”, en *Op. Cit.* Fuentes históricas de la Constitución de 1917, p. 107.

Un tercer aspecto que caracteriza a este documento inspirado en la tradición jurídica europea es el principio de mayoría de la democracia representativa, localizado en el artículo 6 cuando dice que las elecciones de los miembros que servirán como representantes del pueblo en asamblea, deben ser libres, de manera *que todos los hombres tengan suficiente evidencia de un permanente interés común y vinculación*. Dicho ideal, se encuentra plasmado en el constitucionalismo social de los inicios del siglo XX.

Sin embargo, el principal aporte que diferencia a esta Declaración de la doctrina constitucional británica es el presidencialismo como forma de gobierno, distante del parlamentarismo inglés y que procuró la concentración del poder ya no en un monarca sino en un representante del pueblo elegido por él, con los respectivos contrapesos mencionados. Y, a su vez, dejando a salvo las libertades clásicas a partir de las cuales el Estado se convierte en *ente abstencionista*, junto al propósito de instituirse para el bien común, la protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad (artículo tercero). De manera que considera el mejor gobierno a aquel que “es el capaz de producir el máximo grado de felicidad y seguridad”, y *contrario sensu*, el que protege eficazmente contra el peligro de la *mala administración*.

Aquí es posible vislumbrar una forma de concebir a la buena administración pública –en una apuesta por un contenido que atiende a la finalidad--, que podría ser criticada como subjetivista por entenderse, bajo el espíritu de los redactores de la Declaración de Virginia, como aquella que procura la felicidad y la seguridad de los habitantes. Por lo que, autores como Bruno Frey (estadounidense) y Alois Stutzer (suizo) se han dado a la tarea de estudiar cuáles son las fuentes de la felicidad y su importancia en el bienestar de una sociedad desde el punto de vista jurídico-institucional, concretamente en una relación entre la proporcionalidad de la felicidad y la democracia directa, sin dejar de lado el aspecto económico y los factores demográficos.

Así, los referidos autores identifican tres fuentes de la felicidad en una sociedad:

1) Fuentes constitucionales: entendidas como aquellos factores que repercuten directamente en el bienestar, en consonancia con el desarrollo de las condiciones institucionales, siendo la democracia uno de los fundamentales.

2) Factores micro y macroeconómicos: son aquellos en virtud de los cuales, quienes obtienen más ingresos, reportan mayores niveles de “bienestar subjetivo” en comparación con quienes obtienen bajos ingresos. Además, se toman en cuenta las repercusiones del desempleo con la felicidad sustancial y el estrés no pecuniario como variables.

3) Factores demográficos y de personalidad: que incluyen las variables salud, edad, sexo y circunstancias familiares. Ante ello, y contrario a mi opinión, estos autores afirman que medir el bienestar subjetivo es consistente, confiable y por lo tanto válido, y ponen como ejemplo que las personas felices suelen sonreír con mayor frecuencia cuando interactúan socialmente, lo que las hace ser calificadas como felices por sus familiares y cónyuges.²¹

A mi juicio, y sin pretender hacer de esta parte del estudio una disertación sobre la felicidad, considero que si bien las pautas que marca la sociedad globalizada se enfocan en determinar el grado de felicidad en virtud de la riqueza, o de la posesión de bienes, esta concepción no debe permear en la filosofía que da contenido a los derechos humanos, pues junto con la libertad exacerbada del individuo, recae en un discurso hedonista y con fundamentos axiológicos pobres que lejos de llevar al individuo a la actuación por el bien común, lo llevan a comportarse de manera individualista, lo que lo aleja de los fines de una buena administración pública que, anticipo, no se caracteriza por su actividad egoísta –si se me permite la expresión— sino en beneficio de la colectividad, por lo que el principio fundamental es el interés general y, con ello, la sobriedad (hoy difundida como austeridad) como virtud.

No obstante, es incuestionable la trascendencia que tuvo esta Declaración, sobre todo para el constitucionalismo en Estados Unidos de América, que a su vez

²¹ Frey, Bruno y Alois Stutzer, “¿Cuáles son las fuentes de la felicidad?” en Roemer, Andrés (comp.), *Felicidad, un enfoque de derecho y economía*, UNAM-Thémis, México, 2005, pp. 4 y 5. Disponible en la biblioteca virtual del IJ: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1637/5.pdf>, consultado el 20/11/2018.

influyó en el constitucionalismo mexicano, pues, su virtualización en un cúmulo de libertades lleva precisamente a un Estado liberal y mínimo.

Con relación a la seguridad y su inclusión como requisito, resulta un aspecto de necesaria inclusión en todo ordenamiento constitucional, pues sin duda es el contexto mínimo que toda persona en el goce de su ciudadanía busca, y las crisis de seguridad pueden llegar a resultar, incluso, Estados fallidos, por lo que un conjunto de disposiciones efectivas en esta materia siempre deben estar incluidas en el catálogo de requisitos para categorizar a una administración pública como buena.

6. La Constitución de Estados Unidos de América

Posterior a la Declaración de Virginia (adoptada el 12 de junio), el 4 de julio nació formalmente la Declaración de Independencia de las Trece Colonias, que, como la de Virginia, proclamó la libertad e igualdad con la que nacen todos los hombres, dada por el Creador, y por lo tanto inalienables. De esta forma, los derechos fundamentales se ven sustentados en caracteres axiológicos como la vida, la libertad y, nuevamente, la búsqueda de la felicidad.

Pero no fue sino hasta septiembre de 1787 que se adoptó la Constitución por la Convención Constitucional de Filadelfia y luego se ratificó por las convenciones en cada estado bajo el encabezado *We the People*. Entró en vigor en 1789 y su influencia se reflejó en la primera Constitución del México independiente (1824). Esto viene a colación por la evidencia explícita en el Manifiesto del Congreso General a los Mexicanos emitido por el Congreso Constituyente, documento que Eduardo Andrade Sánchez rescata para probar la admiración de los redactores del Manifiesto hacia el modelo federal que adoptó la Constitución mexicana, localizada en la siguiente afirmación: *“Vuestros representantes os anuncian que si queréis ponerlos al nivel de la República feliz de nuestros vecinos del Norte, es preciso que procuréis elevarlos al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular.”*²²

²² “Manifiesto del Congreso General a los Mexicanos emitido por el Congreso Constituyente”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994, Op. Cit.* 18ª ed., México, Porrúa, 1994, p. 163.

Junto con la división territorial en entidades federativas con sus respectivas legislaturas, el sistema bicameral es otro de los modelos que adoptó el constituyente mexicano, así como la supremacía constitucional, la distribución de competencia de los artículos 133 y en el 124 de la Constitución general vigente, así como el nombre del órgano máximo del Poder Judicial.²³

Finalmente, es de destacarse la influencia de la filosofía desarrollada en el Siglo de las Luces en la independencia de las Trece Colonias Norteamericanas. Además, tanto el instrumento originalmente denominado *The unanimous declaration of the thirteen United States of America*, como la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano* (que se reserva para en el siguiente apartado), motivaron el discurso político de la época, de manera que las ideas iban y venían de Europa a América. Concretamente, la idea de cambio —que necesariamente implica una revolución—requería un ordenamiento formal que enmarcara el deseo de libertad, en contraste con el régimen autoritario que pretendía derrocar.

7. La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789

Este instrumento, producto de la Revolución Francesa, es actualmente considerado un parteaguas del constitucionalismo moderno, pues se trata de un antecedente incontrovertible del posicionamiento del ser humano como titular de derechos y como ciudadano en el nuevo paradigma de Estado.

Una las fuentes ideológicas, tanto de la Revolución Francesa como de la *Declaración* en comento fue el liberalismo de John Locke, quien en sus obras *Cartas sobre la tolerancia*, *Ensayo sobre el entendimiento humano* y los dos *Tratados sobre el gobierno civil* publicados anónimamente en 1689, sostuvo una posición adelantada a su época al defender la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado para que los hombres no fueran privados de sus derechos civiles a causa de sus creencias.

²³ Andrade Sánchez, Eduardo, “La Constitución de los Estados Unidos de América”, en *Op. Cit.* Fuentes históricas de la Constitución de 1917, p. 141.

Es importante recordar el contexto en que se emitió esta *Declaración*: la opresión del monarca sobre el grueso de la población, los derroches del rey y la nobleza derivados, en parte, del apoyo que Luis XVI ofreció a la revolución norteamericana de independencia, los cuales, en suma, generaron descontento social.²⁴ De esta manera surgió por la vía política este instrumento, ya que fueron los representantes de un estamento social distinto al clero y la nobleza quienes se proclamaron revolucionarios. Así, en un clima de inestabilidad, el rey convocó erróneamente a una reunión de los *estados generales*, conformados por el clero, la nobleza y el pueblo, respectivamente. Este último, el *Tercer estado*, estaba representado por la mayoría de la población, lo que culminó en la ruina del monarca.

El 17 de junio de 1789 los representantes del *Tercer estamento* francés se constituyeron en asamblea, y el 9 de julio se autonombraron *Representantes del pueblo*, constituyéndose propiamente en Asamblea Nacional y proclamando “que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos”.²⁵ Con lo anterior, se dio vida al anhelado documento que contendría las libertades y prerrogativas más importantes en materia de derechos humanos, lo que dio pie a una nueva forma de concebir el Estado constitucional moderno.

El propósito de dicha *Declaración* fue un cambio de modelo institucional que se aprecia desde su Preámbulo:

[...] para que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.²⁶

²⁴ Méndez-Silva, Ricardo, “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”, en *Op. Cit.* Fuentes históricas de la Constitución de 1917, pp. 161-164.

²⁵ Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible versión en español en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf, consultada el 27/11/2018.

²⁶ *Idem.*

Asimismo, el discurso pronunciado por el clérigo Grégoire, diputado de Nancy en la sesión del 12 de agosto de 1789, subrayó la importancia de aprobar también un catálogo de deberes, pues argumentaba que correlativamente a los derechos, los deberes son una barrera insalvable,²⁷ los advirtió como un conjunto de derechos pasivos que deben ir en el mismo camino que los derechos activos, por lo que la Declaración debía fundamentar unos y otros. Lo anterior abonó a la construcción teórica del derecho en general, que va de la mano con el desarrollo histórico de los derechos humanos.

En suma, la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, fue un documento eminentemente político que tuvo gran influencia en diversas constituciones, lo que permitió que ideas abstractas bienintencionadas se convirtieran en normas jurídicas exigibles a los Estados.

8. La internacionalización de los derechos humanos

Debo anticipar que en este apartado no pretendo agotar un estudio de todos y cada uno de los documentos internacionales en materia de derechos humanos, sino solo referirme a aquellos en los que es posible vislumbrar antecedentes del derecho a una buena administración pública, por lo que me remonto a los que dieron pie a la internacionalización²⁸ de los derechos humanos, pues el paradigma actual del Estado en un contexto de globalización nos lleva a estudiarlos con mayor énfasis.

Por ello, comenzaré con el periodo de la segunda posguerra, momento en que la ciencia jurídica buscó dar contenido a las normas tomando como principal premisa aspectos axiológicos, ya que, con anterioridad, se cuidaba prescindir de la moral para dar certeza y rigor a los sistemas jurídicos (positivismo jurídico en oposición al iusnaturalismo), lo que resultó en deficiencias por la aplicación textual de la ley

²⁷ Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2005, p. 70.

²⁸ Entendida como la elevación a rango internacional de los derechos de los individuos como objeto de negociación de entre los Estados. Cfr. Silva Meza, Juan, "La internacionalización de los derechos humanos. El turno de la justicia mexicana" en Carbonell Sánchez, Miguel (et al coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos*, tomo V, vol. 2, UNAM, 2015, p. 452.

en contextos de crueldad y degradación característicos de la Segunda Guerra Mundial, lo que a su vez llevó a replantearse el concepto de justicia y de Derecho. Ejemplo de lo anterior fue el régimen del Tercer *Reich*, que llevó a los teóricos de la posguerra a replantearse el contenido del derecho, como afirma Manuel Atienza:

se trataba, meramente, de la concepción del Derecho positivo como un conjunto de normas válidas, como un ordenamiento; [...]. Y, por otro lado, la identificación de un cierto sistema como Derecho positivo vigente y de sus normas como normas jurídicas válidas, [lo cual] se concebía como una operación no determinada por criterios morales.²⁹

Así, a partir de la Segunda Guerra Mundial se pusieron de manifiesto violaciones sistemáticas por el poder del Estado que motivaron la creación de entes supranacionales que velaran por el respeto a los derechos de las personas. Es el caso de la Organización de Naciones Unidas, que buscó asegurar la protección de las personas mediante un catálogo de derechos inherentes a ellas en virtud de su dignidad humana y no solamente como prestación estatal, lo que dio un enfoque distinto a la aplicación de estas normas, poniendo frenos a la arbitrariedad estatal. La Carta de Naciones Unidas, instrumento fundacional de la Organización, exhorta a los Estados signatarios a tomar medidas, conjunta o separadamente en cooperación con ella, para cumplir con determinados propósitos, principalmente velar por el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.³⁰ En su Preámbulo, reafirma la importancia de “la fe en los derechos fundamentales del hombre [...], la dignidad y el valor de la persona humana en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 1948 se promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), instrumento fundamental para la concepción

²⁹ Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero, “Dejemos atrás el positivismo jurídico”, en *Isonomía*, Núm. 27, octubre, México, 2007, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-02182007000200001&script=sci_arttext&tlng=en#nota, consultado el 01/11/18.

³⁰ Carta de Naciones Unidas, artículo 55 y 56. Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf, consultada el 01/11/2018.

contemporánea de estos derechos. No obstante, a pesar de la amplia aceptación de la Declaración y sus importantes efectos instrumentales, comenzó una discusión sobre su vinculatoriedad, problema que intentó disiparse con la elaboración de pactos internacionales, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, ambos de 1966.

Entrado el siglo XX, comenzaron a cobrar fuerza los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales, que promovieron la transformación del Estado de Derecho liberal a un Estado social y democrático de Derecho, aspecto que quedó plasmado en las Constituciones nacionales con la finalidad de darle fuerza a valores distintos al de la libertad, que había permeado en las corrientes económicas y que fomentó condiciones de vida precarias. Así, la escala de valores cambió para ponderarse la solidaridad y la igualdad.

En lo que atañe a la administración pública, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una serie de Resoluciones, entre las que destacan el Código de conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley (1979), los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley (1990) y el Estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (1999).

El último Estatuto establece que es competencia de las instituciones nacionales tanto promover como proteger los derechos humanos. Además, les reconoce el mandato más amplio posible de acuerdo con lo que determine la legislación de cada país o su texto constitucional. De esta manera, la institución nacional tiene el deber de recomendar la aprobación de legislación, su modificación y la adopción de medidas administrativas para el cumplimiento de su fin. Asimismo, señala que conocerá de oficio y elaborará informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general y en cuestiones específicas.

En cuanto a la composición, el mencionado Estatuto establece que dispondrá de infraestructura apropiada y con fondos suficientes para considerarse autónoma; el nombramiento de sus miembros deberá garantizar pluralidad y cada país puede

determinar la duración de su mandato que incluso puede prorrogarse y que el Estado debe garantizar la participación de la sociedad civil.³¹

En el ámbito regional surgió la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) o Pacto de San José, que ofrece un catálogo que, en armonía con la Carta de la Organización de Estados Americanos, tiene como fin la justiciabilidad de los derechos humanos en el continente americano.

México la ratificó en marzo de 1981 con reservas y declaraciones interpretativas, por ejemplo, para el párrafo 1 del Artículo 4, en el que considera que la expresión ‘en general’, usada en el citado párrafo, “no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor la legislación que proteja la vida ‘a partir del momento de la concepción’ ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.”³²

Otro instrumento regional importante es la *Convención Americana contra la corrupción* de 1996, que da una definición de función pública y de funcionario público. Entiende a la primera como “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.³³ De dicha Convención se destaca el reconocimiento de la corrupción como un problema internacional y afirma que es responsabilidad de los Estados combatirla, así como erradicar la impunidad.

En suma, la existencia de sendos instrumentos jurídicos internacionales facilita la elaboración del concepto de universalidad de los derechos humanos, bajo la pretensión unificadora de los mismos. Sin embargo, considero queda pendiente asegurarse a qué clase de derechos nos referimos cuando se habla de derechos humanos, pues ahí radica la diversidad de opinión en la doctrina sobre su

³¹ Instituciones nacionales de promoción y protección de los DH (1999), en Salamanca Serrano, Antonio y Alejandro Rosillo Martínez (coord.), Código de los Derechos Humanos de los Pueblos, t. I, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2007, pp. 402 y ss.

³² Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32), Estado de Firmas y Ratificaciones, San José de Costa Rica, 11/22/1969, REGISTRO ONU: 08/27/79 No. 17955, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm, consultada el 15/11/2018.

³³ Convención Americana contra la corrupción, Artículo 1. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp, consultada el 27/11/18.

aceptación o rechazo, por lo que en el siguiente apartado procuro aproximarme a un concepto para estar en posibilidad de dar contenido al derecho humano a una buena administración pública y su necesidad de incluirlo en el catálogo de derechos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias que regulan a la administración pública federal.

II. El concepto de derecho humano

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, *conceptualizar* significa reducir algo a una representación mental, mientras que *definir* nos remonta a la lógica aristotélica, a partir de la cual ha de identificarse primero el género próximo y posteriormente sus diferencias específicas.³⁴ Como se aprecia, definir y conceptualizar no es lo mismo; definir implica un proceso racional complejo, mientras que para conceptualizar basta con realizar una abstracción que sirva para saber que hablamos del mismo objeto.

Este apartado es un esfuerzo por conceptualizar derecho humano, tomando en cuenta que su entendimiento no puede lograrse exclusivamente desde el ámbito jurídico, por lo que requiere de diversas disciplinas que aporten a su teorización y que permitan ver el panorama en el que estos tienen lugar. Pero, debido a los límites metodológicos que deben ser acotados en el presente estudio, me dedicaré solo al concepto jurídico, procurando no reducirlo a las aproximaciones presentes en instrumentos legales sino brindar más elementos que sirvan para entender a los derechos humanos en nuestro ámbito.

Es preciso anticipar que los derechos humanos han marcado horizontes sociales, espaciales y temporales, dado su especial carácter transformador y su afanosa politización en los diferentes estratos de gobierno, los cuales, bajo la pretensión de afirmar un verdadero Estado de Derecho, utilizan un discurso retórico del máximo respeto a estos.

³⁴ Aristóteles, *Metafísica*, libro séptimo, capítulo 12: Condiciones de la definición, Edición Electrónica de la Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, Valentín García Yebra (trad.), Chile, s/a, pp. 97 y ss. Disponible en: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/aristoteles/metafisica.pdf>, consultada el 29/11/18.

La concepción contemporánea de los derechos humanos sugiere una conciliación entre los postulados ontológicos del iusnaturalismo y del positivismo jurídico, concordia que es producto de un desarrollo social³⁵ que, por un lado, parte del concepto de dignidad como una noción metafísica inherente a todos los seres humanos por su propia naturaleza, y por otro, materializa los derechos como normas jurídicas superiores, haciendo que permeen en el sistema jurídico en su totalidad, con un modelo en el que la Norma Fundamental orienta al resto de las normas inferiores con el fin de hacerlo armónico, coherente, funcional y sobre todo, válido.³⁶

Derechos humanos, son, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas “[aquellos] derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.”³⁷ Se rigen, además, por los principios de no discriminación e interrelación, interdependencia e indivisibilidad.

La universalidad es el principio que los distingue de los demás derechos, en el entendido de que todos los seres humanos, por esencia, somos sus destinatarios, afirmación que asume apriorísticamente nuestra condición.

En este orden de ideas, en sus primeros artículos, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio

³⁵ Hoffman, Florian, “Foundations beyond law”, en *The Cambridge Companion to Human Rights Law*, Conor Gearty (et.al.) (ed.), Cambridge University, 2012, p. 110.

³⁶ Raz, Joseph, *El concepto de sistema jurídico*, Rolando Tamayo y Salmorán (trad.), UNAM, México, 1986, p. 162.

³⁷ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, ¿Qué son los derechos humanos? <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>, consultado el 15/09/2018.

de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.³⁸

En cuanto a la discusión bizantina sobre si es lo mismo un derecho humano que un derecho fundamental, cabe aquí decir que en la doctrina mexicana es aceptado el uso de *derechos fundamentales* y *derechos humanos* como sinónimos, y en todo caso, si hay que distinguirlos, los derechos humanos de hoy son los derechos fundamentales y sus garantías de antes de la reforma del 2011 para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en el contexto europeo, es preferible el término derechos fundamentales, pues se considera más preciso en el vínculo moral-derecho que les da origen. Incluso, se reserva el concepto de derechos humanos a su identificación en un sistema de derecho positivo, sin que se omita la crítica de que su uso es inadecuado e impreciso e incluso, que se presta a manipulación.³⁹

A mayor abundamiento, Jorge Fernández Ruiz aporta una clasificación para los derechos humanos que se explica de la siguiente forma: si bien el ser humano en tanto persona es el eje de todo ordenamiento jurídico y, por ende, el titular de un conjunto de derechos subjetivos, hay algunos para cuyo disfrute requiere satisfacer una serie de requisitos, tal es el caso, por ejemplo, de los derechos laborales y relacionados con la seguridad social, para cuyo disfrute se requiere ser nacional o tener residencia legal en el país, con estatus que le permita trabajar en él. A estos, el autor ha llamado derechos fundamentales en sentido amplio.

Mientras que son derechos humanos en sentido estricto o restringido aquellos que no requieren condición adicional a ser humanos, en este catálogo están el derecho a la vida, a la igualdad, a la seguridad, etcétera.⁴⁰

En este orden de ideas, utilizaré indistintamente el término *derechos humanos* y *derechos fundamentales*, pero serán preferidos los primeros por su uso en la

³⁸ La Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, consultada el 16/09/2018.

³⁹ Peces-Barba Martínez, Gregorio, Curso de derechos fundamentales, Op. Cit., p. 21 a 24.

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge, "La administración pública ante los derechos de los particulares", en Revista de Ciencias Jurídicas, Núm. 136, enero-abril, 2015, p. 17.

actualidad en instrumentos internacionales y las consecuentes reformas en nuestro país.

En el mismo tenor, a efectos de ampliar este apartado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende a los derechos fundamentales como aquellas “pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas”⁴¹, con el detalle de considerarlos *mandatos de optimización*, es decir, su estructura normativa no es la misma de las reglas, las cuales son normas jurídicas aplicables a un caso concreto (detallado y determinado) por medio de una subsunción o ejercicio lógico, sino que operan como principios, que son imperativos jurídicos aplicables de forma abierta en casos concretos, lo que favorece la interacción (y con ello, en ocasiones, la colisión) con otras normas cuyos contenidos tienen como resultado respuestas en distintos sentidos.

Lo referido permite entender el principio de interrelación que también caracteriza a los derechos humanos, así como su ámbito de aplicación y su forma de interactuar en el sistema jurídico, asimismo, la facilidad que tiene de permear con un contenido axiológico y lo difícil que en ocasiones se torna su ponderación.

Cabe también anticipar que el elemento medular de los derechos humanos es la dignidad de la persona, por lo que estimo necesario hacer una aproximación a su concepto, tomando en cuenta los antecedentes históricos referidos en la primera parte de este capítulo.

En ese sentido, los derechos humanos son aquellas prerrogativas pertenecientes a la categoría de los derechos públicos subjetivos, cuya estructura normativa funciona como mandatos de optimización para tutelar un bien jurídico: la dignidad, y se fundamenta en los principios de universalidad, progresividad, indivisibilidad, no discriminación, interrelación e interdependencia.

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA, Tesis aislada en materia constitucional XII/2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno), Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 23.

1. El concepto de dignidad

El concepto de dignidad de la persona tiene origen religioso. Uno de sus fundamentos yace en los postulados bíblicos que afirman que el hombre fue creado a imagen de Dios. Es a la vez esa condición que nos caracteriza como seres racionales, por lo que, en esencia, tiene una connotación de rango, es decir, de superioridad frente a otros seres vivos.

Desde esta perspectiva filosófica teológica, la dignidad no puede entenderse sin la igualdad, pues la superioridad de todos los hombres, en tanto 'hijos de Dios', hace que tengan la misma naturaleza, el mismo origen y, por ende, la misma condición. De este modo, Jesús González Pérez destaca que debe ser inolvidable el origen divino de la dignidad humana y añade, que los hombres, antes que pertenecer al Estado, pertenecen a Dios.⁴²

De las corrientes renacentistas entre los siglos XVI y XVII, el concepto de dignidad comenzó a tomar forma con la referencia del texto del *Discurso sobre la dignidad del hombre* de Giovanni Pico della Mirandola, texto en el que a pesar de no figurar textualmente la palabra "dignidad" ni tampoco tener originalmente el título con el que se conoce, retoma la filosofía platónica y se posiciona como uno de los más citados incluso entrado el siglo XX, al considerarse obra fundamental para la construcción doctrinaria de los derechos humanos, especialmente en los párrafos en los que hace alusión a la condición libre del hombre:

[...] Tomó por consiguiente al hombre así construido, obra de naturaleza indefinida, y habiéndolo puesto en el centro del mundo, le habló de esta manera:
Oh Adán, no te he dado ni un lugar determinado, ni un aspecto propio, ni una prerrogativa peculiar con el fin de que poseas el lugar, el aspecto y la prerrogativa que conscientemente elijas y que de acuerdo con tu intención obtengas y conserves. La naturaleza definida de los otros seres está constreñida por las precisas leyes por mí prescritas. Tú, en cambio, no constreñido por estrechez alguna te la determinarás según el arbitrio a cuyo poder te he consignado. Te he

⁴² González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona*, Civitas, España, 1986, pp. 24-29.

puesto en el centro del mundo para que más cómodamente observes cuanto en él existe. [...] ⁴³

Cabe advertir es que la corriente humanista tiende a engrandecer la existencia del hombre, haciéndolo partícipe y conocedor de todo lo que le rodea. De ahí su necesidad de desarrollarse en todas las ciencias y manifestarlo en el arte, pues la explotación de sus virtudes exige que construya. Y para construir necesita libertad, y para tener libertad se requiere un marco jurídico en el que el Estado no interfiera directamente en su actuar y le dote de garantías a su creación.

Para una concepción contemporánea de la dignidad, debemos trasladarnos a los instrumentos internacionales emitidos al inicio del siglo XX: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del mismo año, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950-1953, la Carta Social Europea de 1961 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en el año 2000. En el ámbito interamericano es de obligatoria mención la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que dispuso desde 1948 la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y cuyo considerando merece transcripción al referir textualmente la palabra dignidad y los atributos de la persona humana como fundamento de los derechos esenciales:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad;

⁴³ Giovanni Pico della Mirandola, "Discurso sobre la dignidad del hombre", Adolfo Ruiz Díaz (Trad.), en Revista Digital Universitaria, Vol. 11, Núm. 11, UNAM, México, 2010. Comentario de Ernesto Priani Saisó, p. 4. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num11/art102/art102.pdf>, consultado el 13/11/18.

Que, en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana; [...].⁴⁴

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, reitera el fundamento de los derechos esenciales de la Declaración y ante la subsistencia de las prácticas atentatorias de los más elementales derechos, la Convención prevé en su Preámbulo la necesidad de protección internacional de tipo convencional, y con ello, que coadyuve o sea complementaria a la existente en el derecho interno de los Estados que la suscriben, así como la instrumentalización de procedimientos eficaces para su protección.

Sin embargo, la dignidad es tan poco inteligible que ni grandes iusfilósofos han logrado acercarse en una aproximación semántica y, en concordancia con ellos, me ceñiré a aceptar la propuesta de revisar caso por caso, y quedo satisfecha con la aseveración de que se trata de una especie de instinto, pero, contrario a los postulados teológicos, considero deriva de una condición biológica inherente al sentido de supervivencia, razón por la que, en la medida que el más primitivo instinto de preservación de la especie actúa, somos más capaces de cuidarnos, lo que al final, y –ahora sí-- compaginado con lo que la aseveración religiosa, se traduce en una sana convivencia social en la que existe, por ejemplo, un castigo proporcional a quien atenta contra bienes o valores fundamentales como la vida.

Lo anterior bajo ningún motivo reduce lo imperante de la dignidad como ideal del derecho positivo. Sin embargo, no basta con ello, ya que, como toda norma jurídica, para que sea eficaz (socialmente hablando) requiere de su observancia y, para que el ideal se convierta en realidad, es además necesario que se convierta en una forma de vida colectiva.

⁴⁴ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf, consultada el 09/03/2019.

2. Los derechos humanos como derechos públicos subjetivos

En su obra *Teoría pura del derecho*, Hans Kelsen afirma que existen derechos objetivos y derechos subjetivos (o reflejos) en torno a los cuales giran una serie de conceptos jurídicos, como obligación y facultad. Con ello, construye su teoría general del derecho que cobra sentido a partir del siguiente enunciado: “La conducta obligatoria de un individuo, correspondiente a la de otro, en especial el ejercicio de la exigencia o pretensión sobre la conducta obligatoria, se suele denominar ejercicio del derecho.”⁴⁵

En este punto es importante detectar el aspecto medular de los derechos humanos, es decir, la relación en la que un individuo se encuentra obligado a realizar determinada conducta, con respecto a otro, lo que para este último significaría un *reflejo* de la obligación. Así, cuando se habla de derechos humanos, se habla entonces de una obligación del Estado que *refleja* un derecho con respecto a las personas, los destinatarios, que pueden ser un sector específico (por ejemplo, pueblos originarios o indígenas, mujeres, niños o migrantes), o a todas las personas, quienes, verbigracia, tienen el derecho humano a la vida. En coincidencia con Kelsen, la doctrina es unánime al decir los derechos humanos son derechos subjetivos.

Por su parte, en el pensamiento de Georg Jellinek, la importancia de los derechos subjetivos radica en su latente publicidad, lo que le da convicción de obligatoriedad. En 1982 publicó su libro *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, y en 1912 la traducción al italiano con el título *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*. En dicha obra se encuentra el concepto de derecho público subjetivo, útil también para darle contenido a la naturaleza jurídica de los derechos humanos.

Al respecto, un derecho se transforma en público subjetivo cuando la potestad que tiene una persona sobre un bien o un interés es protegido por el ordenamiento jurídico, ya que el Estado reconoce la voluntad individual que tiene dicho individuo

⁴⁵ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho* de Kelsen, Roberto J. Vernengo (trad.), 16ª ed., México, Porrúa, 2012, pp. 138-150.

de poner en marcha la maquinaria jurídica para exigir la acción que el Estado debe llevar a cabo para concretar sus intereses.⁴⁶

Estos postulados cobran especial relevancia al dar cuenta de la evolución doctrinaria del papel de la ley, primero como otorgante de libertades y después como limitadora de la propia libertad. Así, los derechos humanos, estudiados como derechos públicos subjetivos crean un sujeto obligado, un ente ante al cual dichos derechos pueden hacerse efectivos, es decir, el Estado, al cual, por ser la organización jurídico-política por excelencia, se le atribuye la carga de instituir los mecanismos para satisfacer la realización óptima de dichos derechos; de ahí la importancia de dar un tratamiento a los derechos humanos como la relación de la persona frente al poder público.

Por lo anterior, es indispensable detectar la trascendencia del derecho administrativo, al ser la disciplina que estudia esta relación, por lo que su reto es tomar las riendas y desarrollar contenidos normativos que abarquen las actuaciones de la administración pública, de manera que sea posible detectar el conjunto de principios y derechos que conforman el derecho humano a una buena administración pública.

Cabe reforzar con lo acotado por Jorge Fernández Ruiz, quien señala que la importancia de los derechos humanos deriva de lo siguiente:

Sin un ámbito mínimo donde se desarrollen las libertades esenciales identificadas como públicas o como derechos fundamentales, el *telos* o fin del ser humano se vuelve casi inasequible, por lo que el legislador debe reconocerlo y asegurarlo para propiciar el adecuado ejercicio de las actividades de los seres humanos.⁴⁷

III. Desarrollo del marco constitucional mexicano de los derechos humanos

Es momento de referirse a los derechos humanos presentes en los documentos que constituyen fuentes históricas de la Constitución vigente, ya que el propósito

⁴⁶ Jellinek, G., *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912, p. 60.

⁴⁷ Fernández Ruiz, Jorge, "Los derechos humanos frente a la administración pública", en *Revista Jurídica Jalisciense*, Núm. 50, enero-junio, México, 2014, p. 16. Disponible en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/volumenes/num50.htm>, consultado el 02/11/18.

de este estudio es incorporar el derecho humano a una buena administración pública en la legislación vigente, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las leyes reglamentarias y generales que rigen a la administración pública.

La importancia de retomar el método histórico estriba en la relación de causalidad que este ofrece, por lo que las manifestaciones de la actualidad se pueden explicar a partir de los fenómenos del pasado y la finalidad es dar solución al presente. Así, el estudio objetivo de los documentos constitucionales y sus referencias históricas a los derechos humanos, nos brindan elementos para destacar la importancia de la incorporación de un nuevo derecho que, como más adelante se abundará, deriva un conjunto de derechos ya existentes y que han sido constantes en los instrumentos jurídicos mexicanos de diferentes épocas, sin tener resultados óptimos y manteniendo la búsqueda del perfeccionamiento del orden jurídico.

1. En la Constitución de Apatzingán de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido el 22 de octubre de 1814 es un documento histórico que ha tenido influencia en el estudio del constitucionalismo mexicano por ser considerado uno de los primeros instrumentos jurídicos del México independiente, cuyo contenido es un cúmulo de intereses encauzados a la independencia y la soberanía, fundados en la libertad como valor primordial.

Pese a que son mayoría los autores que afirman que nunca entró en vigor, Manuel González Oropeza asevera que sí se aplicó, por ejemplo, al establecerse el Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana.⁴⁸ Asimismo, la razón de su importancia histórica es el contexto en el que fue sancionada: el movimiento independentista que encabezó Don José María Morelos y Pavón.

La influencia ideológica del exterior, aunada a la crisis política del interior del territorio, fueron elementos que le dieron contenido. Así, lo destacable fue la

⁴⁸ González Oropeza, Manuel, "Un documento preconstitucional creado en tierras mexicanas en 1813. Sentimientos de la Nación de José María Tecló Morelos Pérez y Pavón", en Camacho Quiroz, César, Fuentes históricas... *Op. Cit.* p. 628.

tendencia nacionalista que pretendía tomar distancia con el proceso constitucional vivido en 1812 con la Constitución de Cádiz y a la vez condensar las ideas de la Ilustración, el liberalismo y el constitucionalismo francés.

Destaca la alusión a los derechos humanos en este documento, pues consagra todo un capítulo inspirado en la Revolución francesa de 1789, cuyo rubro fue *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*.

Por su parte, José María Morelos y Pavón, ideólogo del constitucionalismo mexicano, plasmó en su documento *Sentimientos de la Nación* su concepción del Estado social y democrático de derecho, como también defiende José René Olivos Campos:

[...] La proclama de independencia y libertad fue para fundar una nueva nación soberana: la América Mexicana, desvinculada del dominio de la monarquía católica española y del coloniaje de tres siglos en el territorio conocido como Nueva España, caracterizado por los despojos y saqueos de recursos, esclavitud y sumisión. Cuyos rasgos de sus habitantes eran la religión católica, la ausencia del reconocimiento de los elementales derechos humanos de libertad e igualdad y la condición de súbditos del monarca que no conocieron.⁴⁹

Así, la visión de Morelos fue imprescindible para sentar las bases sobre las que se conformaría más adelante el Estado mexicano, así como la incorporación de derechos sociales que hoy forman parte de nuestra Constitución. En concreto, de los *Sentimientos de la Nación* se desprenden cinco principales preceptos: la independencia del territorio mexicano (América, como señala en el documento) de España y cualquier otra nación; la religión católica como única por imposición; el origen de la soberanía dimanante del pueblo y con depósito en los representantes elegidos por votos; la división de poderes y la sujeción del gobierno a las leyes, no a los caprichos de los funcionarios.

En cuanto al derecho humano a una buena administración pública, es posible vislumbrar un trasunto de ella, ya que este documento se considera un acto de

⁴⁹ Cfr. Olivos Campos, José René, La Constitución de Apatzingán de 1814, en Camacho Quiroz, César, et al, Fuentes históricas de la Constitución de 1917, *Op. Cit.* p. 665.

protesta contra el despotismo de la monarquía española, con el fin de sustituirlo en un sistema de administración que reintegrara a la Nación el goce de sus derechos y afianzara la prosperidad, tal y como lo establece su preámbulo.

De vuelta a la Constitución de Apatzingán, en el artículo 27 se encuentra la sujeción de los funcionarios públicos a la ley, y en artículos previos, la referencia a la ley como expresión de la voluntad colectiva, al decir que “la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los Poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”⁵⁰

En un siguiente artículo califica de tiránicos y arbitrarios a todos los actos realizados sin observar las formalidades previstas en las normas, ejecutados contra los ciudadanos. Y, a cambio, a estos últimos le impone las obligaciones de sumisión total a las leyes, obediencia a las autoridades, su contribución al gasto público y, en general, los llama a vivir en un auténtico patriotismo en cumplimiento a dichas prescripciones.

Finalmente, no puede salir de este estudio el artículo que ha dado pie al enaltecimiento de este documento: el artículo 12, que contiene la frase “*la buena ley es superior a todo hombre*”. Además, añade que es deber del Congreso promulgarlas de esa manera, de modo que induzcan a practicar el patriotismo, a moderar la opulencia e indigencia y que se aumente el jornal del pobre, a la par mejorar sus costumbres, y, en consecuencia, esta nueva forma de vida aleje a las personas de la comisión de delitos como el hurto y la rapiña, así como de la ignorancia.

Por lo anterior, son claros los valores éticos los que permean en la Constitución de Apatzingán de 1814, que aunque cuestionada sobre su eficacia, actualmente su importancia es tal que ayuda a formar un criterio de lo que se debe entender por una buena administración pública y su presencia en documentos históricos como fuentes de la Carta Magna actual.

⁵⁰ Artículo 27. La Constitución de Apatzingán. Carta Libertaria de las Américas. Ensayos de Julio Moguel y David Cienfuegos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados-LXII Legislatura Juan Pablos Editor México, 2014, p. 17.

2. En la Constitución Federal de 1824

Tras la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 1 de noviembre de 1823, en México surge la primera República, que nace formalmente con las Carta Magna proclamada el 4 de octubre de 1824, asumiendo el cargo de presidente el General José Miguel Ramón Adauto Fernández y Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria, lo que implicó un cambio radical de régimen y de sistema políticos. Así, el federalismo mexicano, inspirado en el estadounidense, desde su primer artículo estableció que “la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”.⁵¹

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana instituyó los principios básicos de la Constitución y de la Federación mexicanas. Al respecto, José Miguel Ramos Arizpe, el *Padre del federalismo*, diputado en las Cortes de Cádiz en representación de las Provincias de Oriente, estaba convencido de la importancia de la representación basada en la población, la cual se institucionalizaba en las diputaciones provinciales de la Constitución Gaditana de 1812 y en el Reglamento de Provincias, por lo que puso especial ímpetu en retomar su esencia con su participación en la redacción del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y posteriormente en la Constitución de 1824.⁵²

En 1823, al inicio de los trabajos del Congreso Constituyente establecido en ese año, los diputados de algunas provincias exigieron establecer el régimen federal, a lo que se opusieron otros diputados, lo que dio lugar a que en Guadalajara se adoptara la resolución de separarse de la República Mexicana, suceso que fue imitado rápidamente en otras provincias, lo que significaba la pulverización del Estado mexicano. Para evitar lo cual, se expidió el Acta Constitutiva de la Federación como un instrumento para evitar el desmoronamiento o fragmentación de aquel naciente Estado.

Así, el referido documento vino a ser el preámbulo de la Constitución de 1824, en la que se establece la forma federal de Estado y la forma republicana de gobierno,

⁵¹ Artículo 1 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/35.pdf>, consultada el 01/01/19.

⁵² Benson, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1955, pp. 21-60.

que se adecuaba a la voluntad general, en aras de garantizar la felicidad de los pueblos, que estimaron era el objeto de todo buen gobierno.⁵³

Con ello, se hace menester rescatar el Acta como prefacio de la Constitución de 1824, además permite vislumbrar el contexto socio político en el que se veían inmersos los legisladores de la época y sobre todo, los conceptos sobre los cuales versó el debate, enfatizando el “buen gobierno” como uno de ellos.

Por su parte, la autonomía que estableció el Acta era distinta a la realidad política de la época, en la que la crisis era evidente y, por lo tanto, inviable hablar de una multiplicidad de soberanías (una por cada entidad federativa), por lo que el debate sobre los conceptos de soberanía y autonomía no se hizo esperar.

Además, el Acta Constitutiva intentó reproducir el modelo federal estadounidense, a pesar de que el proceso histórico de los vecinos fue diferente al mexicano, pues mientras allá surgió un pacto entre estados que ya eran independientes y que buscaban unificarse, aquí había un solo Estado en proceso de pulverización. Dicho de otra manera, la Federación fue la herramienta para evitar el desmoronamiento del Estado recién independizado.

Con ello, se hizo importante en el discurso político la diferencia sustancial de los siguientes conceptos: forma de Estado, forma de gobierno, autonomía, soberanía y libertad. Asimismo, las entidades federativas tuvieron también como elementos el territorio, el gobierno y la población, y quedaron dotadas de la facultad de crear su propio marco jurídico, incluyendo su constitución particular, siempre y cuando no perdieran consonancia con la Constitución General de la República. Así, la competencia de los órganos federales y su superioridad sobre los estatales se repartió en virtud de la materia y el territorio, que representó otro aporte trascendente de la Constitución de 1824.

En cuanto al debate entre Centralistas y Federalistas, destacan de sus líderes lo siguiente:

los primeros encabezados por Fray Servando Teresa de Mier, quién el 13 de diciembre de 1823 pronuncia su famoso “Discurso de las Profecías” en el que se

⁵³ Anlen López, Jesús, “El Acta Constitutiva de 1823”, en Camacho Quiroz, César, et al., Fuentes históricas... vol. 2, *Op. Cit.* p. 280.

postulaba a favor de una República Federal razonable y moderada; y los segundos, por Miguel Ramos Arizpe quien como Diputado y Presidente de la Comisión encargada de presentar el proyecto de Acta Constitución se convirtió en el “Padre del Federalismo Mexicano”.⁵⁴

El afán de retomar este debate es el impacto directo en la administración pública, pues es uno de los muchos en la historia constitucional en el que se da cuenta de las implicaciones de las decisiones políticas con carga ideológica en la forma de administrar el Estado, pues se trata de centralizar o descentralizar las actividad, teniendo repercusiones distintas una y otra, por lo que el legado que trascendió hasta nuestros días lo deja sin duda la Constitución Federal de 1824, optando por el mencionado régimen y sistema de gobierno que buscó un punto medio entre el federalismo laxo estadounidense y el centralismo colombiano o peruano, cuya prueba se encuentra expresa en el discurso transcrito en el documento titulado *La Profecía del Doctor Mier sobre la Federación Mexicana* de diciembre de 1823:

Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores [...] y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú. [...]⁵⁵

De vuelta al texto constitucional es de destacarse otra particularidad: su prosa. Llama la atención su intención religiosa al referirse a *almas* y no a personas, ciudadanos o particulares, como constatamos en el artículo 11 que a la letra dice que ‘por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado’. Además, en relación con la administración pública y su vínculo estrecho con los derechos humanos, el ejercicio de la libertad de expresión y el principio de seguridad jurídica en la Ley Fundamental de 1824 determina como sujetos obligados a velar por su

⁵⁴ *Ibidem*. p. 289.

⁵⁵ Cfr. Profecía del Doctor Mier sobre la Federación Mexicana, México, 13 de diciembre de 1823, en Camacho Quiroz, César, et al, Fuentes históricas de la Constitución de 1917, *Op. Cit.* p. 299.

cumplimiento a los estados, como quedó plasmado en el Título Sexto ‘De los estados de la federación’, Sección Segunda, cuyo rubro se denominó ‘De las obligaciones de los estados’:

Art. 161. Cada uno de los estados tiene obligación:

1º. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse á esta constitución ni á la acta constitutiva.

2º. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.

3º. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos ó que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación, con alguna potencia extranjera.

4º. De proteger á sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación anterior á la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.⁵⁶

Así, se constata que esta Constitución se limitó a regular aspectos meramente orgánicos y que la ausencia de un catálogo de garantías fundamentales o *definiciones dogmáticas* (que sí tuvo la Constitución de Apatzingán de 1814), se le atribuye a la falta de consenso entre centralistas y federalistas, lo que dio como resultado un pacto político en el cual, el constituyente se ciñó a detallar la forma de Estado y forma de gobierno del México independiente.⁵⁷

3. En la Constitución centralista de 1836

Si bien la necesidad y urgencia de una constitución fue el punto de convergencia entre liberales y conservadores, quedó pendiente en el debate un asunto no menor: el lugar de la Iglesia en el nuevo Estado. Este pequeño gran detalle dio pie a la promulgación de las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases de la

⁵⁶ Se conservó la ortografía de la época como fue transcrito en el repositorio de leyes de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, consultado el 06/01/2019.

⁵⁷ Contreras Bustamante, Raúl, “La Constitución Federal de 1824 breve remembranza y reflexiones actuales”, en Camacho Quiroz, César, et al, Fuentes históricas... vol. 2, *Op. Cit.* p. 340.

organización política de la República Mexicana de 1843, en virtud del malestar general del sector conservador que derivó en conflictos sociales, entre los que, además, se abona como factor el gobierno dictatorial del general Antonio López de Santa Ana.

Son múltiples las características que diferencian la Constitución de 1836 de las anteriores y posteriores, sobre todo lo radical de la transformación de régimen del corte federalista de su antecesora. Resultan abismales los cambios en la forma de gobierno celebrada con bombo y platillo de la Constitución de 1824, pues mientras esta estableció una república representativa popular y federal, que estatuyó que sus partes integrantes serían estados y territorios, la de 1836 estableció la división territorial en departamentos, manejados por un gobierno central.

Este contexto es considerado parte de un proceso de institucionalización del Estado, que al final dio como resultado consensos entre los factores reales de poder y que culminó en prácticas políticas y puntos clave en la organización del Estado, tales como plasmar un cúmulo de derechos individuales en una ley fundamental; el rechazo al autoritarismo y el ejercicio del poder equilibradamente; el reconocimiento de que la actividad parlamentaria debe ser independiente al Poder Ejecutivo y la aceptación de la representatividad popular.⁵⁸ En consecuencia, es importante tener presente el contexto político de la época para dar cuenta de lo que significaba una buena administración y detectar si hay rastros de esta como derecho.

Por su parte, Francisco José Paoli Bolio considera que Antonio López de Santa Anna fue el responsable político del regreso al centralismo,⁵⁹ lo que tuvo impacto en la forma de organización de la administración pública, en la medida que se concentraban o desconcentraban las actividades del Estado.

Al respecto, es dable decir que esta Constitución retoma la inclusión de un apartado de derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la

⁵⁸ Sordo Cedeño, Reynaldo, "Democracia restringida: 1836-1846", en El camino de la democracia en México, Galeana, Patricia (comp.), Secretaría de Gobernación, México, 1998, p. 64. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1015-el-camino-de-la-democracia-en-mexico#40383>, consultado el 11/01/2018.

⁵⁹ Paoli Bolio, Francisco José, Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la constitución de 1917, Colección México y la Constitución de 1917, Secretaría de Cultura-INHERM, México, 2017, p. 121.

República, donde se encuentran garantías judiciales y otras disposiciones que rigen al acto administrativo como se corrobora en los artículos de la Ley primera que se transcriben a continuación:

PRIMERA. Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la Republica.

Art. 2. Son derechos del mexicano:

1.º No poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido, sino por disposicion de las autoridades á quienes corresponda segun ley. [...]

2.º No poder ser detenido mas de tres dias por autoridad ninguna política, [...] ni por esta mas de diez dias, sin proveer el auto motivado de prision. [...]

3.º No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algun objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privacion, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporacion eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado á tasacion de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y segun las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.⁶⁰

Continúa dicho artículo enlistando los derechos que conforman el debido proceso, tales como la inviolabilidad del domicilio y el principio de legalidad:

4.º No poderse catear sus casas y sus papeles, si no es en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes.

5.º No poder ser juzgado ni sentenciado por comision ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitucion, ni segun otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga.⁶¹

⁶⁰ Leyes Constitucionales, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>, consultado el 16/01/19.

⁶¹ *Idem.*

Asimismo, el derecho a la movilidad estuvo presente en el punto 6º del artículo 2, con la única restricción de satisfacer una cuota establecida en las leyes. Satisfecho ese requisito, a ningún mexicano se le podía impedir que la persona o los bienes se trasladaran a otro país. La libertad de expresión figuró como el último derecho de este catálogo, y determinó que los mexicanos podían imprimir sin sufrir censura por sus ideas políticas.

En cuanto a la buena administración, no es sorpresa que las Leyes Constitucionales de 1836 no contemplen el término como tal, pero en el artículo 17 de la Ley Cuarta (Organización del Supremo Poder Ejecutivo) se estableció como atribución del presidente de la República *dar, con sujeción á las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública*. Lo que presenta un panorama en el que una buena administración pública es deseable, y que se puede lograr, en principio, con la observancia de la Constitución y las demás leyes, así como con el acuerdo del órgano en aquel tiempo denominado Consejo de gobierno, conformado por trece personas representantes de los factores de poder más fuertes de la época y que podrían generar contrapesos en forma de 'dictámenes' al gobierno: dos eclesiásticos, dos militares, y los demás representantes de la sociedad, como lo estableció el artículo 21 de la referida Cuarta Ley.

4. En la Constitución de 1857

Antes de ocuparnos de los derechos humanos en la Carta Magna de 1857, es importante tener presente algunos acontecimientos que constituyeron piezas claves para su creación, tal es el caso de la Revolución de Ayutla, y su prolegómeno, el Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854, los cuales fueron piezas fundamentales para el derrocamiento del gobierno dictatorial del general Antonio López de Santa Anna.

Al respecto, para Jorge Fernández Ruiz, la Revolución de Ayutla significó un acontecimiento decisivo para el México del siglo XIX, al ocurrir en un momento destacado en el proceso dialéctico en el que se ponían de manifiesto las antinomias insostenibles de ese momento histórico, pero que culminaron tres

años después con la creación y promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, como expresa en el siguiente extracto:

[...] la igualdad y privilegio, democracia y oligarquía, justicia y arbitrariedad, razón y fanatismo, derecho y abuso, progreso y reacción, se enfrentan y chocan reiteradamente; como tesis y antítesis que buscan una síntesis que no llega, porque las fuerzas en pugna no solo tienen modelos de nación absolutamente opuestos, sino porque su impermeabilidad social evita se produzca la impenetración de los contrarios que supone la dialéctica; la síntesis se dará hasta la Constitución de 1857 [...].⁶²

Así, surge la Constitución Federal de 1857 aún en un clima político de pugna entre liberales y conservadores, pero con cada vez más consensos. Entre los pendientes quedaban los que fueron resueltos por la Guerra de Reforma, aunque no en un contexto de paz, sí en un periodo cercano a consolidar una Ley Fundamental que permaneció vigente sesenta años, razón por la que es posible afirmar que esta Carta Magna rigió en el periodo institucional más largo del México independiente del siglo XIX y principios del XX.⁶³

Vuelta a la página y fin de la discusión, es la forma más sintética en la se puede explicar las pretensiones de la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso general constituyente el día cinco de febrero de 1857 ‘en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano’, y con el Plan de Ayutla de 1854 como banderín.

Fue dividida en 8 títulos y con 128 artículos, y con ella nos acercamos al constitucionalismo que determinó los principios rectores de la Constitución vigente que data de 1917 por las siguientes características: la incorporación de los derechos fundamentales, la soberanía del pueblo, la elección de un sistema

⁶² Fernández Ruiz, Jorge, “Contexto en el que fue expedida la Constitución de 1857”, en Valadés, Diego (et al coord.), El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. 280.

⁶³ Duplán, Carlos, “Las Constituciones de 1857 y 1917”, en La Constitución de 1917. Visión periodística. Antología. Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986, p. 31. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3436-la-constitucion-de-1917-vision-periodistica-antologia-coleccion-instituto-nacional-de-estudios-historicos-de-la-revolucion-mexicana#122784>, consultado el 19/01/2019.

unicameral, la implementación del juicio de amparo, el estado federal y gobierno representativo, republicano y democrático como forma de estado y de gobierno, y el establecimiento de las reglas para determinar la autonomía de las entidades federativas.

Más allá de fijar la organización del Estado mexicano en abstracto y de la administración pública en concreto, el haber optado por un sistema federal se tradujo, en teoría, en un asunto de equilibrio de poderes y distribución de competencias. Sin embargo, lo que en realidad ha sido una constante es la tendencia a la centralización.⁶⁴

En cuanto a los derechos humanos, el primer artículo de la Constitución en cita establece: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”⁶⁵

En el siguiente artículo, la Constitución proscribe la esclavitud, protege la libertad de expresión, de enseñanza y de ejercicio de la profesión, el derecho de petición y las garantías judiciales, la libertad de asociación y de tránsito, instituye el principio de irretroactividad de la ley, la prohibición de penas inusitadas o trascendentales, abole la pena de muerte, salvaguarda los derechos de propiedad y establece los motivos para la suspensión de garantías, culminando así la Sección I del Título 1°.

5. En el texto original de la Constitución de 1917

Como preámbulo al estudio de los derechos humanos en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reforma a la de 1857, abro un breve paréntesis para denotar la importancia de los actos del legislador constituyente y del constituido. Considero adecuado vislumbrarlos como la actividad tradicional para promover la constante evolución jurídica de un Estado,

⁶⁴ Véase González, María del Refugio y Mireya Castañeda, La evolución histórica de los derechos humanos en México, Colección CNDH, México, 2015, p. 18 y 19. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4871-la-evolucion-historica-de-los-derechos-humanos-en-mexico-coleccion-cndh>, consultado el 17/01/2019.

⁶⁵ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, consultado el 20/01/2019.

ya sea mediante la reforma o mediante la derogación de algunas de sus instituciones, ya que, debido al especial carácter transformador y transformable del proceso legislativo, es posible ir de acuerdo con la realidad social de un momento histórico específico.

A la par, es de reconocerse la trascendencia que ha cobrado la actividad jurisdiccional como fuente del derecho, ya que el desarrollo de nuevas categorías jurídicas, especialmente en el ámbito de los derechos humanos como el llamado 'derecho a la verdad' y el de 'acceso a la justicia', ha posible gracias al conocido activismo judicial. En ese sentido, el caso del derecho humano a una buena administración pública es destacable, ya que fue precisamente por esa vía que surgió, pero más adelante fue pertinente integrarlo a instrumentos jurídicos con fuerza de ley, lo que nos permite deducir que, a pesar de la relevancia de la actividad jurisdiccional como fuente del derecho, para el derecho administrativo la actividad legislativa sigue siendo primaria, de manera que, en el caso mexicano, es la ley de amparo la que establece que la jurisprudencia, como producto de la actividad jurisdiccional del máximo tribunal, es obligatoria para el mismo Poder Judicial, excluyendo, por ende, a las autoridades administrativas como afirma Jorge Fernández Ruiz:

[...] en México la relevancia de la actividad jurisdiccional como fuente del derecho administrativo es muy modesta, por cuanto solo puede influir indirectamente en su generación en la medida en que la jurisprudencia administrativa sea tomada en cuenta por el legislador para la actualización de la norma jurídica, toda vez que dicha jurisprudencia, en los términos de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, solo obliga a los órganos jurisdiccionales a acatarla, mas no es obligatoria para las autoridades administrativas y los particulares.⁶⁶

De vuelta al tema que nos ocupa, aun con el buen augurio de un nuevo siglo y el general Porfirio Díaz en la presidencia de la República, creció el descontento social debido a las condiciones laborales que tenían en la miseria a muchos y en

⁶⁶ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo: acto y procedimiento, *Op. Cit.*, p. 134.

la opulencia a muy pocos. En ese contexto, en 1910 estalló la Revolución y la primera llamada de atención fue la insuficiencia de leyes liberales en la legislación y la queja de que en la Constitución Federal, campesinos, indígenas y obreros habían sido invisibilizados.

Aunado a lo anterior, el país evolucionaba económicamente repercutiendo en los agentes y en los factores de producción. En la medida que se perdía el equilibrio de estos últimos con las fuerzas de producción, generando una evidente contradicción entre la Constitución escrita y la realidad social con rezago y marginación de la mayoría de la población.⁶⁷

En consecuencia, se propuso, discutió y finalmente aprobó la Carta Magna de 1917, que reformó a la de 1857, como quedó expresamente en su título. Y a pesar de que es la vigente a nuestros días, ha sufrido tantas modificaciones que nos hace cuestionar si hablamos de la misma cuando la revisamos a la luz del 2019.

Dentro de los cambios más importantes de uno a otro texto constitucional fue que mientras la Constitución Federal de 1857 estableció que los derechos del hombre son la base y fundamento de las instituciones sociales en su artículo 1º, la de 1917 otorga propiamente las garantías para su ejercicio, lo que representa un avance constitucional en donde la positivización de los derechos se perfila, en mayor medida, como deber del Estado.

En cuanto a los derechos fundamentales en materia social, el avance fue de magnitud tal que muchos elogian a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 por considerarse la primera en hacer referencia a los derechos sociales, especialmente con los plasmado en los artículos 3º (sobre la intervención del Estado en materia educativa), el 27 (a partir del cual la propiedad deja de ser un derecho natural para otorgar la titularidad de las tierras y aguas por origen a la Nación), y el 123 (sobre las relaciones de trabajo).

En lo relativo a la buena administración, la Carta Magna de 1917 tampoco la presenta de manera expresa, sin embargo, sí es posible percibir antecedentes, específicamente cuando hace referencia a una serie de garantías jurídicas para solucionar posibles conflictos a presentarse entre las personas, en protección a

⁶⁷ Rives Sánchez, Roberto, La reforma constitucional en México, IJ-UNAM, México, 2010, p. 14.

sus intereses y bienes jurídicos, y la efectiva operación del principio de legalidad y las sanciones, si fuera el caso.⁶⁸

En esta lógica, el artículo 16 constitucional, en su versión original, contiene las medidas bajo las cuales puede actuar la autoridad administrativa, por lo que cabe invitar a su lectura íntegra:

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han

⁶⁸ Cfr. Jiménez Franco, Emmanuel, "Los órganos administrativos independientes especializados como paradigma de buena administración", en Azzolini Bincaz, Alicia Beatriz (et al. Coord.) Los derechos fundamentales a la buena administración y a la tutela judicial efectiva en el ámbito penal, INACIPE, México, 2016, p. 33.

acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas (sic) para los cateos.⁶⁹

6. En las reformas a la Constitución de 1917

El constitucionalista Héctor Fix-Zamudio, en diversas publicaciones, ha esclarecido la influencia que la historia y las condiciones sociales tuvieron en las numerosas reformas a la Constitución Política de 1917, pues el proceso transitorio de un país agrícola a un país industrial conllevó la necesidad de incluir más derechos sociales, económicos y culturales a la Carta Magna, hasta llegar al 2011, año en el cual se dio un giro sustancial al cambiar el primer capítulo de 'Garantías individuales' a 'Derechos humanos y sus garantías', en concordancia con la influencia del derecho internacional en el constitucionalismo contemporáneo.⁷⁰

Aun con ello, al darse a la tarea de indagar sobre el contenido de los derechos humanos en las reformas constitucionales de la Carta Magna de 1917, estos comenzaron a trascender en el derecho mexicano a partir del 10 de junio de 2011, con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha.

No obstante, el uso del concepto de derechos humanos tiene un origen anterior en la legislación mexicana que inicia con la creación de esta Comisión por decreto del 6 de junio de 1990, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Y es a nivel local donde se advierte la existencia de un antecedente aún más remoto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, me refiero al proyecto de la ley que instituye la *Procuraduría de Pobres* en San Luis Potosí de 1847, presentado por Ponciano Arriaga, propuso poner en marcha la maquinaria jurídica ante arbitrariedades de diversas autoridades, incluso judiciales, lo que

⁶⁹ Diario Oficial del Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, 4ª Época, lunes 5 de febrero de 1917, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultado el 21/01/2019.

⁷⁰ Fix-Zamudio, Héctor, "Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos", en Valadés, Diego (et al Coord.), El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo, IJ-UNAM, México, 2013, p. 425.

creó un procedimiento especial del que poco se conoce y estudia, pero que es significativo en materia de amparo.⁷¹

Sin embargo, es hasta la segunda mitad del siglo XX que la incidencia de las transformaciones en el ámbito internacional comenzó a repercutir en la legislación mexicana, por ejemplo, para la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, promulgada en 1976 y que dio como resultado la primera procuraduría en la materia de Latinoamérica.

Posteriormente se promulgaron diversas leyes locales que institucionalizaron otras procuradurías en protección a sectores específicos, como la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1987) y la Procuraduría Social en el entonces Distrito Federal (1989), no obstante, en el ámbito federal el 13 de febrero de 1989 se creó la Dirección General de Derechos Humanos y un año después, por decreto presidencial surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su elevación a rango constitucional ocurrió el 28 de enero de 1992, ya como organismo descentralizado de la administración pública y, por ende, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁷²

Aún con esos antecedentes, la reforma en materia de derechos humanos es hoy elogiada por su funcionalidad en el discurso político, y sus implicaciones institucionales han permeado en prácticamente toda la actividad del Estado, de modo que es incluso la que invita a plantear el tema del presente trabajo de investigación: el derecho humano a una buena administración pública.

Es preciso decir que esta reforma rompió con un paradigma histórico al modificar competencias constitucionales presentes en los artículos 94, 103, 104 y 107 respecto al Poder Judicial de la Federación, lo que llevó a transformar su estructura. Este hecho quedó plasmado en los Acuerdos Generales 9/2011 y

⁷¹ Oñate Laborde, Santiago, "El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos", en Anuario Jurídico I-1974, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 519, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3187-anuario-juridico-i-1974#114064>, consultado el 01/02/2019.

⁷² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Antecedentes, página web oficial: <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultada el 01/02/2019.

12/2011, emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en virtud de los cuales se inauguró la Décima Época.

En términos generales, la referida reforma buscó sentar las bases del complejo entramado en materia de derechos humanos en el orden jurídico mexicano al incluir postulados previstos en instrumentos internacionales a los que ya me he referido. No obstante, sostengo que no es necesario que un Estado se vincule a un instrumento internacional para garantizar y respetar los derechos humanos.

Al respecto, Miguel Ángel de los Santos opina que la Constitución de 1917, promulgada mucho antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, provee un capítulo denominado ‘Garantías individuales’, donde se reconocen y garantizan derechos fundamentales de las personas, y añade que desde esta perspectiva, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es un complemento a la legislación doméstica, que dota de riqueza a los derechos que no están claramente advertidos e incluso a los no previstos.⁷³

La importancia de la reforma del 2011 no se limita a la adición de diversos párrafos al texto constitucional, sino que el reconocimiento de los derechos humanos en el caso mexicano pretende construir un entorno social en el cual el Estado vele por un cúmulo de derechos de los particulares que empoderen ya su vez resten margen a la discrecionalidad gubernamental. La primacía de dichos derechos sobre cualquier otra disposición ha implicado la sujeción de las autoridades al mandato constitucional de actuar y resolver siempre conforme al mayor beneficio de los gobernados (principio pro persona), que se traduce en la posibilidad de los particulares de poner en marcha la maquinaria jurídica para que la autoridad jurisdiccional los reconozca formalmente el derecho humano que existe apriorísticamente como mandato de optimización.

Con lo anterior, el tema sobre la mesa sigue siendo la importancia de adecuar los instrumentos jurídicos en los que se sustenta el poder público. La forma óptima de lograr este cometido es la observancia de los derechos humanos previa

⁷³ De los Santos, Miguel Ángel, “Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales”, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, Núm. 12, Julio-Diciembre, 2008, México, IJ-UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8735/10770>, consultada el 07/02/2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487929e.2008.12>

reclamación por la vía judicial, por lo que si se empieza por la sede administrativa se tiene la oportunidad de cumplir con el deber de garantía y promoción de los derechos humanos, que por origen atañen a la administración pública.

En ese sentido, es necesaria la adición de un artículo al Título Primero, Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías” al texto constitucional vigente, en el que se reconozca el derecho humano a una buena administración, con el fin de dar paso al desarrollo de consecuencias jurídicas en el ámbito de la función pública administrativa para que, en sus actividades cotidianas se emplee como principio, obligación y derecho, la dignidad de la persona.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El concepto de administración pública

El vocablo latino *administrationis* significa dirección o ejercicio; mientras que el verbo español ‘administrar’ es definido por el Diccionario de la Real Academia Española como el ejercicio de la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Se utiliza como sinónimo de gobernar, organizar, suministrar, proporcionar y distribuir. En otra de sus acepciones es graduar o dosificar el uso de algo para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto.⁷⁴

La voz administrar también es la acción y efecto de servir u ofrecer algo a otro, de lo que se deduce que implica una relación de dos actores: uno que sirve y otro que es benefactor de ese servicio. Al respecto, Jorge Fernández Ruiz afirma que la administración es “la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles”.⁷⁵

Si el Estado juega un papel en esa relación, entonces la administración será pública y, siguiendo la lógica dicotómica, si únicamente interactúan particulares, será privada.

Así, la administración pública es el conjunto de áreas del Estado que, en ejercicio de la función administrativa, cumplen con una labor organizativa que tiene encomendada, mediante el desempeño de actividades tendientes a lograr fines específicos que varían de Estado a Estado. Dichas actividades son la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos y otras actividades socioeconómicas que por su impacto son consideradas de interés público.

La ciencia de la administración pública encuentra su origen en la ciencia política, por lo que su estudio requiere interdisciplinariedad metodológica. Además, la importancia de identificar sus fines y el camino para lograrlos estriba en que de

⁷⁴ Diccionario de la Real Academia Española [online], “Administrar”, disponible en: <https://dle.rae.es/?id=0mFIScm>, consultado el 02/01/2019.

⁷⁵ *Op. Cit.* Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, p. 277.

eso depende en gran medida su teorización dividida en dos principales corrientes: la pragmática, de origen anglosajón, centrada en la eficacia y/o eficiencia como valores máximos; y la formalista, de tradición europea continental, a partir de la cual se han construido postulados enfocados al cuidado de la relación del gobierno con los ciudadanos.⁷⁶

Cabe mencionar que los teóricos de esta última corriente convergen en la necesidad de replantearse qué es la administración pública y la función que cumple en la complejidad de las relaciones sociales de la actualidad, así como brindar elementos con rigor científico que le den contenido a una buena administración, cuidando no confundir este concepto con pautas infalibles y aplicables de la misma forma en todos los casos, es decir, universales, pues de antemano, los teóricos tienen frente a ellos un objeto de estudio tanto dinámico, como estático, ya que la continuidad de las instituciones es una pretensión clave para todo Estado.

Así, en la línea de la corriente formalista, Charles Jean-Bonnin, pionero en la construcción teórica de esta disciplina, escribió en 1808 que la ciencia administrativa es “aquella que establece las relaciones entre la sociedad y los administrados, y los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interese al orden social, llevando siempre en consonancia el interés público con el privado.”⁷⁷

Como ya he mencionado, para estudiar a la administración pública se debe tener presente que se desarrolla en dos ámbitos: el dinámico y el estático. El primero se refiere a las actividades del Estado cuando pone en marcha la función pública administrativa, en la cual determina y aplica las condiciones para observar y cumplir las leyes en beneficio del interés público. Mientras que el aspecto estático es su parte estructural, es decir, las instituciones que llevan a cabo dicha función pública.

⁷⁶ Cfr. Guerrero Olvera, Miguel Ángel, “Gobierno electrónico: más allá de la eficiencia tecnológica”, en Sánchez González, José Juan, Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, p. 18.

⁷⁷ Bonnin, Charles-Jean, Principios de Administración Pública, Eliane Cazanave Tapie (trad.), Omar Guerrero (comp. e intro.), Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 317.

En resumen, la administración pública, como segmento del aparato estatal, tiene como fin la organización estructural de las funciones que este llevará a cabo, dicha organización se traduce en instituciones. Así, es posible decir en una primera aproximación que la administración pública se encarga de obtener, conservar y distribuir los bienes del Estado, para lo cual se ha de organizar –principalmente— de tres formas: centralizando las funciones, descentralizándolas y sectorizándolas. La implementación de cada cual está supeditada a las formas de Estado y coexisten con otras complementarias, tales como las empresas público-privadas (también llamadas mixtas o de participación estatal), los fideicomisos públicos, las comisiones intersecretariales, entre otras.

En el caso mexicano, que se trata de un Estado federal, existen tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, lo que da como resultado una administración pública federal, una por cada entidad federativa y una por cada municipio, en consecuencia, la coexistencia de más de dos mil quinientas administraciones públicas.

Cabe añadir que, aunque son muchas las diferencias entre la administración pública y la privada (la empresa), llegando al punto de ser un error estudiar la primera haciendo un símil con la segunda, un punto en común es su conformación: los recursos humanos y los materiales, a los que se les añaden los recursos financieros y la finalidad u objetivos.

De los tres, el elemento humano es el más importante, ya que no se puede prescindir de las personas para hacer que funcione el aparato burocrático del Estado. Además, a los servidores públicos se les exigen una serie de conductas de probidad, pues actúan en un marco de representatividad de dicho ente público, por lo que se espera que se conduzcan con estricto apego a la ética y al Derecho. Sin embargo, quienes integran el elemento humano de la administración pública, al igual que todas las personas, tienen sentimientos, pasiones, debilidades, valores, virtudes y defectos, que en ocasiones rebasan la esfera de la ética y de las normas jurídicas a las cuales deben supeditarse, por lo que es necesario que el Estado tenga un aparato sancionador especial para corregir las faltas.

Asimismo, cabe recordar que a los servidores públicos se les atribuye una virtud adicional: la posibilidad de desarrollar aptitudes de servicio. A la par, el nivel de exigencia por parte de los particulares es mayor al de otros empleos, pues espera que el Estado no cometa errores y, por lo tanto, que quienes ejecutan los actos administrativos, sean técnicamente perfectos.

Al respecto, hago un breve paréntesis para retomar la opinión de Jesús González Pérez, quien en su obra *La Ética de la Administración pública* afirma que esto ocurre de esta forma porque el servidor público, además de tener el deber que se la exige por su cargo público, como abogado, médico, ingeniero, etcétera está también sujeto a las normas deontológicas de su profesión. Por ello, cobra relevancia que la administración, más allá de ser una disciplina, técnica o ciencia, se trata de un arte, una virtud o la habilidad para servir bien.⁷⁸

Esta situación genera un clima de tensión en las relaciones que regula el derecho administrativo, ya que, por una parte, los particulares exigen rapidez y precisión en todos los actos administrativos, y por otro, la administración pública se ve rebasada por los asuntos que debe atender prontamente y sin error, lo que genera la necesidad de crear instituciones robustas o engrosar las ya existentes para tener la capacidad de cumplir con las necesidades de la sociedad.

II. Marco constitucional de la administración pública

Una constitución, en tanto ley fundamental, es aquella que da sentido al orden jurídico en su totalidad. Contiene las pautas sobre las cuales los entes de poder tienen un margen de actuación, que oscila entre derechos y obligaciones. El Estado, como gobernador y administrador, tiene la importante tarea de cumplir con su rol principal: la subsistencia de la comunidad política de la mejor manera posible.

Sin embargo, el advenimiento de una crisis del constitucionalismo es un asunto que se debate entre los tratadistas del siglo XXI. Entre los postulados, se afirma que el paradigma del pacto social ha contribuido a que los derechos pasen de ser aspiraciones sociales a normas vinculantes directamente aplicables por los jueces,

⁷⁸ Cfr. González Pérez, Jesús, *La Ética en la Administración Pública*, 2ª ed., Madrid, Cuadernos Civitas, 2000, p. 71.

de manera que la actividad legislativa sigue siendo la principal fuente del derecho, pero ha cobrado poco a poco más fuerza la creación de derechos por la vía jurisdiccional.⁷⁹

Aunado a lo anterior, las implicaciones, en el umbral de un siglo en el que las relaciones de poder se ven cada vez menos definidas, conllevan nuevos problemas y enfoques desde los cuales estudiar a las constituciones, empezando por la importancia de tener claro en ellas su contenido dogmático, ya que así resulta más sencillo para los jueces aplicar el principio *pro persona*, sin el peligro de que sus decisiones trasgredan el principio general del derecho que establece que ‘a lo imposible, nadie está obligado’, pues se estima, de antemano, que el Poder Legislativo, como representante del interés general, estudió previamente la viabilidad de incorporar ese derecho a la Carta Magna, lo que hace, con su entrada en vigor, de observancia y aplicación obligatoria.

Dicho contenido dogmático reconoce los derechos humanos, los cuales, como se desarrolló en el capítulo anterior, son fruto de un proceso histórico largo, que tuvo su auge en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, logrando permear poco a poco en todos los ámbitos del derecho, de manera que hoy no hay rama o disciplina que no se analice desde la perspectiva de los derechos humanos y a la luz de las leyes reglamentarias o códigos para su efectiva aplicación.

Esto ha evolucionado de manera que, incluso, los jueces están facultados para inaplicar o dejar sin efecto leyes previa aplicación del *test* de control constitucional, por lo que cobra relevancia que en la Constitución, en tanto norma fundamental, queden reconocidos los derechos humanos y, con ello, sea efectiva su aplicación en el ámbito federal y local.

1. La administración pública en la Constitución federal

Promulgada el 5 de febrero de 1917 y con más de doscientos decretos de reforma publicados hasta el día de hoy, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el instrumento jurídico más importante de nuestro

⁷⁹ Figueruelo Burrieza, Ángela, “Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2006, pp. 115 y 116.

ordenamiento legal, pues de ella derivan todas las prerrogativas que sostienen la actuación del Estado y, por lo tanto, es el punto de partida práctico y axiológico de la administración pública tanto en el ámbito federal como en el local.

El artículo 90, que determina la forma de organización de la administración pública federal, ha sufrido tres modificaciones. Actualmente, el texto establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica respectiva, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y, finalmente, que definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En el artículo 80 surge un andamio en torno al titular del Supremo Poder Ejecutivo, ya que del presidente de los Estados Unidos Mexicanos se deriva un esquema jerárquico en la administración pública centralizada. Asimismo, en el área del Poder Ejecutivo se ubican las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal a la que se refiere el artículo 90 constitucional, tema sobre el que ahondaré posteriormente, pero antes, se debe advertir que este artículo solo hace referencia a la administración pública ubicada en el Poder Ejecutivo Federal, que, si bien coincido con Andrés Serra Rojas sobre la preponderancia de la función administrativa en ese organismo, ha de ser dicho que, como enfatiza Jorge Fernández Ruiz, excluye las administraciones públicas ubicadas en el Poder Legislativo (función pública legislativa), en el Poder Judicial (función pública jurisdiccional), en los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) y en las universidades públicas a las que la ley les confiere autonomía.

En el caso del Poder Legislativo, la Secretaría General de la Cámara de Diputados es la encargada de administrar los recursos humanos, materiales y financieros; y su homónima en la Cámara de Senadores hace lo propio en su ámbito. Para administrar sus recursos, en el Poder Judicial existe el Consejo de la Judicatura Federal, el cual, por mandato constitucional (artículo 100) tiene independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.⁸⁰

⁸⁰ Fernández Ruiz, María Guadalupe, Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana, INAP, México, 2015, p. 82.

Por su parte, los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) aparecieron en la legislación federal mexicana cuando se le asignó dicha categoría al Banco de México en 1993, con lo que se dio vida a instituciones técnicas independientes de los demás poderes, con el fin de desvincular su actividad del entorno político en el que podría verse inmersas si sus facultades estuviesen depositadas en uno de los tres poderes. Así, cada OCA tiene una propia ley que lo regula, por lo que su parte administrativa varía en denominación, pero coincide en su estructura orgánica.

Ahora bien, los preceptos constitucionales más importantes que regulan la actuación de la administración pública están contenidos en los siguientes artículos: El artículo 1º constitucional articula los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales a su rango de Norma Fundamental, y establece que todas las normas relativas a estos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y los tratados, favoreciendo en todo el tiempo a las personas con la más amplia protección. Además, su aplicación es deber de todas las autoridades (incluyendo a las administrativas) y señala como obligaciones específicas promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Los artículos 14 y 16 establecen los criterios garantizadores de la prohibición de la arbitrariedad por parte de la administración pública, ya que las autoridades deben fundar (sustentar conforme a la legislación vigente) y motivar (adecuar el precepto jurídico mediante un ejercicio lógico jurídico que concrete la norma al caso) sus actos y, en caso de no hacerlo, los particulares tienen derecho a exigir el acatamiento del principio de legalidad, que se traduce en la interposición de un recurso administrativo, de un juicio contencioso administrativo o una demanda de amparo que solicite la nulidad del acto que genera perjuicios al particular.

Por su parte, el artículo 21 establece la competencia de la autoridad administrativa de aplicar sanciones (solo multa o arresto) por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. También el artículo 25, relativo a la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado y la puesta en marcha de acciones

tendientes a permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. Dicho artículo se lee en conjunto con el 26, que se refiere al deber de planeación. Sin duda, el artículo 27 es de gran trascendencia, ya que, entre otros temas, regula el régimen patrimonial del Estado y figuras como la expropiación y la concesión administrativas; el 28, prevé la coordinación del sector público con el privado y social para el eficaz manejo de las áreas estratégicas del Estado, así como de las actividades de carácter prioritario. Cabe recordar aquí que en este artículo se determina que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética (la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía), los cuales pertenecen, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al ámbito de la administración pública centralizada.

En cumplimiento con el orden numérico refiero nuevamente a los artículos 89 y 90, que ya mencioné anteriormente y al 92. Este último establece como elemento esencial para que surtan plenos efectos jurídicos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, que estén firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda.

No es menor el 115, que da vida jurídica a la primera división territorial y organizativa de los estados que conforman la República Federal Mexicana: el Municipio libre. El cual es, a su vez, una persona jurídica de derecho público. Y el artículo 124, que contiene las materias sobre las cuales, de forma exclusiva puede legislar el Congreso de la Unión, lo que, *contrario sensu*, son residualmente facultades de los órganos estatales todo lo que no está expresamente concedido al ámbito federal.

Finalmente, y de gran relevancia para el presente estudio es el artículo 134, en virtud del cual se determinó en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, que determina algunos principios que rigen la disposición de los recursos como se transcribe a continuación: “los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se

administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”⁸¹

2. La administración pública en las constituciones de las entidades federativas

El sistema federal en el que se organiza la República mexicana implica una división territorial y también una desconcentración del poder, lo que marca la principal diferencia con el régimen unitario centralista de otros países de Latinoamérica, como Perú y Colombia.

En México, la existencia de entidades federativas multiplica los centros de poder con la creación de ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, que tiene como principal finalidad organizar las instituciones de manera que sean responsivas a los requerimientos de la población, pero a la par complejiza la labor de coordinación que debe hacer el gobierno federal de garantizar la unidad política, económica y social, según las competencias que expresamente le son conferidas constitucionalmente. En estas razones yace la importancia de analizar la administración pública de las entidades federativas y hacer un breve estudio con el auxilio del método comparativo.

Sin embargo, dada la labor colosal que eso implicaría, en este apartado (y a lo largo del capítulo) solamente me referiré a la administración pública de la Ciudad de México y a la del Estado libre y soberano de Morelos. La primera por su trascendencia, ya que la legislación de la Ciudad de México es pionera en reconocer a la buena administración como derecho fundamental; y en el segundo caso, por ser la entidad que en el 2018 fue calificada como la más deficiente en cuanto a su sistema de derecho confiable y objetivo, siendo la número 32 de las 32 evaluadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en el Índice

⁸¹ Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, miércoles 7 de mayo de 2008, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf, consultado el 10/03/2019.

de competitividad estatal (ICE), que evaluó en la edición del año 2018 el desempeño de los estados del año 2014 al 2016.⁸²

a) En la Constitución Política de la Ciudad de México

En una coyuntura política de relativa estabilidad, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), surgió a partir del consenso logrado en la reforma política del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, de enero de 2016. Consta en el documento emitido por la Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, que los partidos políticos consensaron que los objetivos de la reforma serían: la redefinición de la naturaleza jurídica del Distrito Federal; el rediseño de las competencias de los órganos del poder público y su optimización en cuanto a su labor con aquellos del orden federal, en especial el de la Asamblea Legislativa; la mejoría en el funcionamiento de las entonces Delegaciones (hoy Alcaldías); y el fortalecimiento de los órganos autónomos.⁸³

Así, la oportunidad que brindó la reforma al artículo 122 de la Constitución Federal, que atribuyó al antes Distrito Federal la categoría de entidad federativa sede de los poderes federales, era fundamental para quienes convocaron a la conformación de una Asamblea Constituyente, por lo que se solicitó la presencia de 100 personajes de la vida política capitalina, 60 de los cuales se eligieron por representación proporcional. Esto significó que los asambleístas fueron elegidos de una selecta lista de personas propuestas por los partidos políticos, según los votos obtenidos, haciendo impersonal el sufragio y dejando en manos de los partidos políticos el control.

Valga mencionarse que en dichas elecciones intervino el Instituto Nacional Electoral, Organismo Constitucional Autónomo al que por decreto se le confirieron atribuciones especiales para organizar y dotar de legitimidad a dicho proceso electoral.

⁸² Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Índice de competitividad estatal (ICE), “Morelos”, disponible en: <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/resultados/entidad/17-morelos>, consultada el 17/05/2019.

⁸³ Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del distrito Federal, V Legislatura, “Reforma Política del Distrito Federal”, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>, consultado el 21/04/2019.

Así, entre los más de 50 artículos constitucionales reformados en virtud del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, es el 122 la cereza del pastel, al determinar la naturaleza jurídica de la hoy entidad federativa, con el mandato expreso de que su constitución estableciera las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos, en concordancia con el artículo 1o. de la Constitución General.⁸⁴

Al respecto y entrando en materia, la Constitución Política de la Ciudad de México ofrece un catálogo sistematizado de dichos derechos, incluso con categorías innovadoras que dieron pie a impugnaciones jurisdiccionales por ir más allá de los contenidos en la Constitución Federal. En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y Nueva Alianza, así como por la entonces Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Sobre la promovida por la PGR, se derivaron principalmente tres incógnitas: 1) ¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?; 2) Las relacionadas a la invasión de competencias de la federación; y 3) El alcance o la interpretación de derechos específicos.⁸⁵

Los pronunciamientos de la Corte resultaron afortunados, especialmente en lo relativo al concepto de invalidez promovido por la entonces Procuraduría General de la República sobre la imposibilidad de la CPCDMX de ampliar derechos

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, disponible en: http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html, consultado el 21/04/2019.

⁸⁵ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 [Pleno], promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ministro Javier Laynez Potisek, votado por unanimidad el 17 de agosto de 2017, pp. 8-85, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf, consultada el 20/04/2019.

humanos, declaró infundados los argumentos del extinto organismo descentralizado, los cuales vale la pena enlistar:

1. La Procuraduría afirmó que existía una alteración al parámetro de regularidad constitucional, ya que solo el Poder Revisor de la CPEUM, el presidente de la República y el Senado, podían fijar el alcance y contenido de los derechos humanos mediante la actividad legislativa, la firma y posterior ratificación de tratados internacionales.

Al respecto, la Corte resolvió que no toda norma general de carácter secundario relacionada con derechos humanos altera o vulnera por sí misma el parámetro de regularidad constitucional, y que, si bien puede dicha norma ser superflua, no por ello es inconstitucional. Por lo tanto, la vulnerabilidad se determina caso por caso.

2. La Procuraduría afirmó que, debido al principio de universalidad que rige a los derechos humanos, estos deben ser unívocos en todo el país, por lo que, si la Constitución de la Ciudad de México establece un catálogo distinto a nivel local, generaría que el contenido de dichos derechos dependa de las particularidades de cada entidad federativa, generando, en consecuencia, injusticia, desigualdad y discriminación.

Resulta interesante lo que objetó el Máximo Tribunal, partiendo de la premisa de la conformación del territorio como una República Federal por mandato constitucional, por lo que la promoción, protección y garantía de los derechos humanos es –dijo-- una responsabilidad compartida de cada estado, dando como resultado que todo ejercicio de autoridades de cualquier nivel, en virtud del control difuso contemplado en el texto constitucional, tenga como fundamento de validez a los derechos humanos.

Llegó a la conclusión de que es una facultad residual de los Estados legislar en materia de derechos humanos, al no estar expresamente en el catálogo de materias exclusivas del ámbito federal y añadió que solventar esto, propicia dar cumplimiento al principio de progresividad que también rige a los derechos humanos.

Respecto al significado que la PGR asignó al principio de universalidad, la Corte advirtió que fue equivocado, ya que este se refiere a que los derechos humanos

corresponden a todas las personas por igual, no a que deben tener el mismo contenido interpretativo en todos los ámbitos, y añadió que al ser mandatos de optimización, se presenta con frecuencia la necesidad de implementar mecanismos efectivos adicionales para su tutela, lo que implica que pueda haber distinciones que dependan del contexto sociocultural y, por lo tanto, variante según la entidad federativa, por lo que excluir a la Ciudad de México, atentaría contra la legitimidad del orden jurídico y recaería en una falta de reciprocidad.

3. La PGR afirmó que, si bien la Ciudad de México es ahora una entidad federativa autónoma, no por ello es soberana, por lo que sus límites están en lo que demarca el ámbito federal y los tratados internacionales. Sobre ello, la SCJN determinó que resulta irrelevante si es soberano o autónomo para dar cumplimiento al mandato constitucional que establece que las autoridades deben velar por los derechos humanos. Pero señaló que la Ciudad de México sí tiene límites para ampliar y crear nuevos derechos humanos, y estos aparecen cuando la materia sobre la que permee el derecho humano sea de competencia exclusiva federal y cuando altere la esencia, identidad o contenido de un derecho reconocido por la Constitución Federal, algún tratado internacional o, incluso, alguna sentencia del propio Tribunal Constitucional.

4. Finalmente, la PGR arguye que la ampliación y el reconocimiento de nuevos derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México es inconstitucional al no corresponder a la realidad de los ciudadanos de la capital. En ese sentido, la SCJN se limitó a responder que no le corresponde pronunciarse sobre consideraciones políticas subjetivas, sino solo calificar la compatibilidad de las normas con CPEUM.

De vuelta al contenido de la Constitución de la Ciudad de México, ya solventado el pendiente de su afinidad con el sistema jurídico en materia de derechos humanos, es necesario ahora hacer alusión al apartado que regula la administración pública local, el cual comienza con el Título Segundo cuyo encabezado es 'Carta de Derechos'.

El capítulo I 'De las normas y garantías de los derechos humanos', contiene los principios de interpretación y la aplicación de dichos derechos, así como el artículo

5 cuyo rubro se denomina 'Ciudad Garantista'. En el primer aspecto (principios de interpretación), destaca el primer punto del inciso A, que establece que los derechos humanos conforman el parámetro de regularidad constitucional local y que pueden ejercerse a título individual o colectivo, teniendo una dimensión social y de responsabilidad común.

En el punto 3 replica lo establecido en la Constitución Federal sobre la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Pero el siguiente punto añade una obligación que no está presente en la Constitución General:

4. Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.⁸⁶

La trascendencia y amplitud de este punto se traduce en la interminable labor de los servidores públicos de crear instituciones óptimas para el ejercicio de los derechos humanos para todos los habitantes de la Ciudad de México, lo que implicará la erogación de recursos que la administración pública local deberá gestionar.

El apartado B señala los principios rectores de los derechos humanos, que coinciden con los establecidos en la Constitución de la República y añade otros como el principio de complementariedad, integralidad, y no regresividad, los cuales están presentes en instrumentos jurídicos internacionales y en la doctrina. Asimismo, estatuye que son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles, que se rigen por el principio *pro persona* y que cuando se apliquen de forma transversal, las autoridades atenderán con perspectiva de

⁸⁶ Prontuario Normativo de la Secretaría General de la Contraloría, Constitución Política de la Ciudad de México, disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66265/69/1/0, consultado el 20/04/2019.

género, no discriminación, velando por el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad y la sustentabilidad.

En cuanto al principio de no regresividad, es necesario acotar brevemente lo establecido en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual se prevé la obligación de los Estados partes de dar efectivo cumplimiento a los derechos ahí contenidos. Sin embargo, dado que este no puede ser inmediato, el principio de progresividad, entendido como una acción continua y que no difiera en el tiempo los esfuerzos para cumplirlos, se ha establecido que ese ejercicio no debe contener medidas regresivas.⁸⁷

Por ello, el constituyente plasmó en el artículo 5 la creación de una institución que genere un sistema de indicadores para promover el constante progreso de los derechos en la Ciudad, de la mano del desarrollo y mediante la utilización eficaz de los recursos, lo que, como he mencionado, incidirá en la hacienda pública.

Vinculado a lo anterior, los puntos 6 y 7 del apartado A merecen ser transcritos dada la importancia en la implementación de un sistema de planeación que garantice la observancia del programa de derechos humanos:

6. La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas. Este sistema diseñará las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias. Asimismo, tendrá a su cargo la determinación de principios y bases para la efectiva coordinación entre los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las

⁸⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo", México, 2017, p. 9. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/40-D-economicos.pdf>, consultado el 31/05/2019.

alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación.

7. Este sistema elaborará el Programa de Derechos Humanos, cuyo objeto será establecer criterios de orientación para la elaboración de disposiciones legales, políticas públicas, estrategias, líneas de acción y asignación del gasto público, con enfoque de derechos humanos, asegurando en su elaboración y seguimiento la participación de la sociedad civil y la convergencia de todas las autoridades del ámbito local.

La CPCDMX establece también que toda persona, ya sea en lo individual o colectivo, podrá denunciar la violación a sus derechos mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad. Y que contará con un recurso idóneo para exigir la restitución. Vinculado a este, en el apartado C se prevé el derecho a la reparación integral, el cual no está regulado en la Constitución General pero sí se encuentra en resoluciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante Corte IDH).

El Capítulo II contiene el catálogo de derechos humanos. El artículo 6, denominado 'Ciudad de libertades y derechos', establece el derecho a la autodeterminación personal, a la integridad, a la identidad y a la seguridad jurídica, los derechos de las familias, los derechos sexuales, reproductivos y el derecho que tienen todas las personas a defender sus derechos humanos mediante mecanismos facilitados por las autoridades y que va de la mano con el derecho de acceso a la justicia.

Posteriormente, el artículo 7 'Ciudad democrática', prevé en el apartado A el tema que nos ocupa: el derecho a la buena administración pública, que se regula en cuatro numerales. El primero de ellos establece sus características, las cuales son: receptividad, eficacia y eficiencia. Y decreta que es un derecho de todas las personas recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

El segundo numeral hace extensivo el debido proceso a los actos administrativos, señalando que es deber de las autoridades administrativas garantizar la audiencia

previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. Añade que, como se establece en los principios que integran el debido proceso, la autoridad debe resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. El tercer punto extiende las garantías mencionadas y añade el derecho a tener acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales. El cuarto hace alusión a las cartas de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos, que se emitirán según lo establezcan las leyes de la materia y refiere el sistema de índices de calidad de los servicios públicos, basado en criterios técnicos y acorde a los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación que conformarán las autoridades.

Con lo descrito, es posible dar cuenta de la amplitud de este derecho, así como de la importancia de ser regulado desde la norma constitucional, ya que, como más adelante me referiré, permea en diversas normas y favorece que sea exigible, ya que mientras la Constitución se encarga de enunciar los principios, las leyes reglamentarias se dedican a regular la parte orgánica y procedimental de este derecho (la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México).

Otro tema relacionado es el sistema de planeación regulado en el Título Tercero, denominado 'Desarrollo sustentable de la Ciudad', Capítulo único 'Desarrollo y planeación democrática', artículo 15, que en su quinto numeral señala que para el logro de los propósitos de dicho sistema, todos los entes de la administración pública (incluyendo las Alcaldías) que determine el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (organismo público autónomo encargado de elaborar el Plan General de Desarrollo), deberán contar con unidades administrativas especializadas.

Es hasta el Título Quinto 'De la distribución del poder' que se regula la forma de gobierno y la división de poderes en la Ciudad, los cuales son replicados de la

Constitución General. En esa tesitura, la función ejecutiva, prevista en el artículo 32, regula lo concerniente a la Jefatura de Gobierno, figura que se mantuvo aún con la reforma política con algunas modificaciones.

Por su parte, el artículo 33, cuyo rubro es 'De la Administración Pública de la Ciudad de México', establece que esta será centralizada y paraestatal, aunque debiera decir "descentralizada", puesto que la naturaleza jurídica de la Ciudad de México no es la de un Estado. Pese a ello, es coincidente a la del orden federal, pero, como diferencia, la de la Ciudad de México añade que se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en diseño universal.

En el mismo numeral 1, advierte que la hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial serán unitarios, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. Y que se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano.

En el numeral 2 se establece que los titulares del despacho de las Secretarías del gabinete deberán informar anualmente lo gestionado. Dichos informes deben ser presentados en el mes de octubre y los funcionarios deben comparecer ante el pleno del Congreso cuando sean citados.

Como he mencionado anteriormente, aunque la mayor parte de la administración pública de la Ciudad de México recaiga en el Poder Ejecutivo, no es exclusiva de él y dado que también hay administración pública en el Poder Judicial, el apartado A, numeral 2 del artículo 35 de la Constitución bajo análisis, establece que la administración, vigilancia, evaluación, disciplina y servicio de carrera del Poder Judicial de la Ciudad de México estarán a cargo del Consejo de la Judicatura local, la cual tiene a su cargo la designación de jueces y magistrados.

A diferencia de los municipios en la Constitución General, la CPCDMX prevé como nivel de gobierno las Alcaldías, consideradas órganos político-administrativos, integradas por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación para un periodo de tres años.

En total, son catorce las materias competenciales de las Alcaldías: Gobierno y régimen interior; obra pública y desarrollo urbano; servicios públicos; movilidad;

vía pública; espacio público; seguridad ciudadana; desarrollo económico y social; educación, cultura y deporte; protección al medio ambiente; asuntos jurídicos; rendición de cuentas y participación social; expedición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; alcaldía digital y, finalmente, la Constitución deja *numerus apertus* para las demás que las leyes prevean.

Es relevante mencionar que el Título dedicado al buen gobierno y la buena administración comienza en el artículo 60. En su primer punto establece cómo se garantizará el derecho a la buena administración que a la letra dice que será *a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.*

En el siguiente párrafo define qué es un gobierno abierto de la siguiente manera: *es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.*

Otro aspecto directamente relacionado a este derecho es la asignación de recursos, el cual es indispensable para poder atender el tema del acceso a los servicios públicos y que podría verse mermado con las políticas de austeridad anunciadas en la plataforma política. Al respecto, la Constitución advierte que la austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales.

En su segundo numeral, se regula el servicio profesional de carrera de los servidores públicos, el cual constituye un elemento fundamental para garantizar la buena administración como derecho, y establece que a partir de los niveles medios de la estructura administrativa, formarán parte del sistema para definir, organizar y gestionar la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera, los esquemas de colaboración y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Los principios bajo los cuales los entes públicos están obligados a regirse son: el mérito, la igualdad de oportunidades y la paridad de género, la transparencia y los demás principios generales que rigen la función pública. Finalmente, el numeral 3 concretiza lo anterior estableciendo la remuneración a la que tienen derecho los servidores públicos, misma que es coincidente con la materia federal al establecer que ninguna puede ser mayor a la que recibe el Jefe de Gobierno.⁸⁸

El capítulo I del Título en comento contiene las bases que regulan el Sistema Local Anticorrupción, del que destaca lo siguiente:

Artículo 63 Del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

1. La Ciudad de México contará con un Sistema Anticorrupción, instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

2. El Sistema Anticorrupción contará con un Comité Coordinador, conformado por las personas titulares de la entidad de fiscalización, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del órgano de control del Congreso y de la secretaría encargada del control interno, todos de la Ciudad de México; así como por un representante del Consejo de la Judicatura y por un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo presidirá.

Finalmente, es importante mencionar el mandato a todos los entes públicos de la Ciudad de contar con órganos internos de control independientes, así como la previsión de un Sistema de Fiscalización Superior.

⁸⁸ La ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción I del artículo 6 que ningún servidor público recibirá una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12/04/2019.

i. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México

Para concluir satisfactoriamente el análisis de la administración pública en la Constitución Política de la Ciudad de México, es preciso añadir que su regulación va más allá de lo contenido en un solo instrumento jurídico, ya que se extiende a la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México en febrero de 2019. La que parece ser una ley reglamentaria, señala tener como finalidad asegurar la correcta aplicación de las obligaciones derivadas de la Constitución Federal, de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y de la Constitución Política de la Ciudad de México, según se desprende del artículo 1, inciso A, numeral 1.

Además, en los mecanismos de exigibilidad contemplados en el inciso E) del primer artículo, se prevé el deber de *garantizar, en el máximo de recursos presupuestales, la prestación de bienes, trámites, servicios e infraestructura públicos con el enfoque del derecho a la buena administración.*⁸⁹

En específico, regula este derecho como fundamental de las personas y como principio de actuación para los poderes públicos. Establece que las autoridades deben tratar y resolver los asuntos imparcial y equitativamente en un plazo razonable, de conformidad con el debido proceso administrativo, a través de mecanismos accesibles e incluyentes, así como dar atención a la peticiones en breve término, respetar la garantía de audiencia al peticionario, proporcionarle su derecho de acceso a la información pública y al expediente en cualquier momento, de forma veraz, completa, adecuada, oportuna, expedita, asequible y accesible, con respeto a la confidencialidad, reserva y la protección de datos personales; fundar y motivar los actos y decisiones, así como reparar los daños causados por la actuación de las autoridades.

Es imperativo referir también el segundo párrafo del artículo 36 de esta ley, ya que señala son principios que dan contenido al derecho fundamental a una buena

⁸⁹ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, 8 de febrero de 2019.

administración pública: la centralidad en la persona, la generalidad, la uniformidad, el derecho a la información, la transparencia, la regularidad, la continuidad, la calidad, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información y la comunicación, todo ello en el marco del ejercicio del gobierno abierto.

En el siguiente párrafo del mismo artículo, el legislador local estableció que el ámbito competencial de este derecho corresponde a los entes que prestan servicios públicos y los obliga que los lleven a cabo bajo condiciones de trato digno y respetuoso, con claridad, prontitud, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, calidad y con la participación ciudadana.

Como elemento adicional, establece, en concordancia con el mencionado apartado, que el combate a la corrupción y la profesionalización de las personas servidoras públicas son componentes de este derecho.

Finalmente, se menciona el derecho adjetivo que tienen las personas de impugnar cualquier acto u omisión de las autoridades que lo vulnere, para lo cual será suficiente acreditar un interés legítimo. Así, nos remite a la Ley de Justicia Administrativa para encontrar en ella el mecanismo para reparar de forma el daño derivado de las violaciones al derecho a la buena administración de las autoridades de la ciudad.

No omito mencionar que esta ley ha sido tildada de inconstitucional y duramente criticada en la prensa nacional, entre otras cuestiones por lo que contenía su artículo 60 (reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX el 7 de junio de 2019⁹⁰) respecto a que los desalojos forzosos o lanzamientos se llevarían a cabo en casos excepcionales en protección al derecho a una vivienda adecuada, por lo que me reservo acotar exclusivamente el apartado que regula al derecho a una buena administración pública.

En conclusión, sin remitirse a la Ley adjetiva, se aprecia que la búsqueda por la garantía del derecho a una buena administración pública queda parcialmente

⁹⁰ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Vigésima primera época, No. 108 Bis, 7 de junio de 2019, Congreso de la Ciudad de México, Decreto por el que se reforma el artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, p. 8.

satisfecha, ya que para solventarse en su totalidad habrá que entrar al estudio de las resoluciones del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el cual cuenta con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración.

b) La Constitución Política del estado libre y soberano de Morelos

La Constitución Política del estado libre y soberano de Morelos se publicó en el entonces Periódico Oficial 377 “Morelos Nuevo”, entró en vigor el día 20 de noviembre del año 1930, abrogando la expedida en 1888.⁹¹

A diferencia de la Constitución de la Ciudad de México, la Constitución Morelense no contempla dentro de su catálogo de derechos a la buena administración. Aunado a ello, el caso de Morelos, una entidad federativa golpeada por la delincuencia, además de carecer de dichas normas, está falto de algo quizás más importante: la sujeción de las autoridades a las leyes. En otras palabras, la impunidad e inobservancia de la ley se traduce ahí en la ausencia de Estado de Derecho.

Lo que sí establece es que el estado de Morelos es Libre, Soberano e Independiente (las mayúsculas derivan de una transcripción textual del texto constitucional), que es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, que tendrá como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, y su capital es la Ciudad de Cuernavaca.

Mediante el Decreto Número 533 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” 5399, del 25 de mayo de 2016, se adicionó el apartado *bis* al mismo artículo primero, que sentó las bases de los derechos humanos en materia local, instituyendo el reconocimiento de que en el Estado de Morelos todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida desde la concepción.

⁹¹ Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Dirección General de Legislación. Subdirección de Jurisprudencia, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año de 1888, última reforma: 16/08/2018.

Asegura también a todos sus habitantes, el goce de los derechos humanos, contenidos en la Constitución General y en la local, y añade que de conformidad con su tradición libertaria, son de interés público la aplicación de los artículos 27 y 123, de la Constitución de la República y su legislación derivada, esto por el papel trascendental que tuvo la entidad durante la Revolución del siglo pasado y que dio lugar a la incorporación de los derechos sociales en nueva Constitución Federal de 1917.

El siguiente párrafo del mismo artículo primero bis prohíbe la discriminación motivada por cualquier atentado contra la dignidad humana, así como que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, lo cual, estimo es repetitivo, ya que una forma de atentar contra la dignidad humana es precisamente menoscabar derechos y/o libertades de las personas.

Este artículo también prevé la libertad de expresión, aseverando que no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa quien manifieste sus ideas, excepto si con ello realiza un ataque a la moral, a los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, como se establece en la Constitución Federal. Asimismo, reconoce el derecho a la alimentación, al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales, instituyendo como deber del Estado el de instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar eficientemente el acceso a una alimentación suficiente y de calidad, y el de promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, respectivamente.

En los siguientes artículos 2, 2 bis y 2 ter, la Constitución del Estado de Morelos hace alusión al derecho a la información y a la libre determinación de sus pueblos y comunidades indígenas (incluyendo su derecho a aplicar internamente sus propios sistemas normativos comunitarios, en la regulación y solución de conflictos internos, siempre que se sujeten a los principios generales de la Constitución Federal y la del Estado y las leyes que de ellos emanen, con estricto respeto a los derechos humanos).

De forma desordenada, la Constitución local regula nuevamente los derechos humanos a partir del artículo 85-C, estableciendo de manera similar a la federal que todas las autoridades y servidores públicos, estatales o municipales, en el

ámbito de sus responsabilidades, estarán obligados a promover, respetar, proteger, realizar y reparar los derechos humanos, con la particularidad de añadir como sujeto obligado a *'particulares y organizaciones de la sociedad civil'*.

En cuanto a la administración pública, el estado de Morelos, como el resto de las entidades federativas –excepto a la Ciudad de México-- decreta que a la cabeza del Poder Ejecutivo estará un gobernador elegido por elección popular y directa. La fracción V del artículo 70 expresamente lo responsabiliza de la administración y hacienda públicas, por lo que debe cuidar de la legal recaudación e inversión de los caudales públicos.

Además, la administración pública central o centralizada se conforma por Secretarios de Despacho, un Consejero Jurídico y los servidores públicos que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública del mismo estado y que será analizada con posterioridad.

El cuarto párrafo del artículo 74 constitucional establece que para crear nuevas Secretarías, fusionarlas, modificarlas o extinguirlas, los motivos deberán regirse por los siguientes principios: austeridad, racionalidad presupuestal, eficiencia, simplificación administrativa, legalidad, honradez y transparencia; con el fin de evitar la multiplicación de funciones, así como la existencia de estructuras paralelas que generen un incremento injustificado del gasto corriente presupuestal. Además, los cambios deben vigilar que los objetivos sean congruentes con las metas autorizadas en el plan estatal de desarrollo, los programas operativos anuales y el presupuesto de egresos.

Destaca la fracción XXVI del mismo artículo, que determina como facultad del gobernador *'adoptar todas las medidas necesarias para la buena marcha de la administración estatal'*. Así como, lo relativo a la planeación estatal para el desarrollo económico y social, de modo que tiene a su cargo formular, instrumentar, ejecutar y evaluar los programas de desarrollo.

El Poder Legislativo está depositado en el Congreso del Estado, integrado por 30 diputados que duran 3 años en el cargo. Dicha asamblea tiene una parte administrativa que vela por el uso adecuado de los recursos en el Poder Legislativo, denominada Conferencia para la Dirección y Programación de los

Trabajos Legislativos, la cual está integrada por el presidente del Congreso del Estado y los miembros de la Junta Política y de Gobierno. Esta Conferencia tiene como función principal la aprobación del programa operativo anual para el uso adecuado de los recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.⁹²

Por su parte, la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, es a quien le corresponde la administración pública depositada en dicho Poder local. Esta Junta, de conformidad con el artículo 92-A, se integra por el presidente del Tribunal Superior de Justicia (que también la preside), un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, electos por el Pleno del Tribunal de una terna que presenta el presidente. A pesar de la evidente dependencia del Poder Judicial, se aspira, por mandato constitucional que la Junta goce de independencia de gestión, técnica, y para emitir sus resoluciones, rigiéndose por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Es importante mencionar que, en el ámbito municipal, la Constitución morelense establece en su artículo 112 que el municipio es gobernado colegiadamente por un Ayuntamiento, electo popular y directamente, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores proporcionales al número de habitantes, que no debe ser menor de tres. Los dos primeros son electos por mayoría relativa y los terceros por representación proporcional.

De los mencionados, quien tiene originalmente la facultad ejecutiva del régimen jurídico municipal y de las resoluciones tomadas por el Ayuntamiento en Cabildo, es el Presidente Municipal y, en su caso, las comisiones de Regidores que así determine el propio cabildo en términos del bando municipal específico.

El artículo 114 advierte que los Municipios tienen personalidad jurídica propia, pero de forma escueta, establece que la personalidad política y la administrativa con respecto a otras entidades federativas corresponde al Poder Ejecutivo estatal, que funge como representante de toda la entidad, salvo ciertas excepciones expresamente contempladas en leyes federales.

⁹² Servicio en línea de difusión del Marco Jurídico Estatal vigente de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos, Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, última reforma 14/09/2018, disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp>, consultada el 16/05/2019.

Otro aspecto relevante respecto a la administración pública localizada en el municipio es que el órgano encargado de expedir las leyes bajo las cuales los Ayuntamientos aprueban los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, que tengan como finalidad la organización de la administración pública municipal (materias, procedimientos, funciones y servicios públicos) es el Congreso del Estado.

La Constitución morelense determina que la administración pública paraestatal está conformada por los organismos descentralizados estatales, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; y lo mismo para el nivel municipal, pues prevé la existencia de organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paramunicipal, como lo evidencia la fracción X del artículo 40 (facultades del Congreso en materia de deuda pública); la fracción LVII del mismo (facultades del Congreso en materia de contratos de colaboración público privada) y la fracción XXXIX del artículo 70 (facultad del Gobernador del Estado de incluir dentro de la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos estatales).

Asimismo, regula los Organismos Constitucionales Autónomos, como es el caso del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) en el artículo 23-A, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el artículo 23-B, el Instituto de la Mujer para el Estado Libre y Soberano de Morelos, en el artículo 23-D. Todos, por mandato constitucional, deben contar con un órgano interno de control y sus titulares son designados por el Congreso del Estado.

En síntesis, la organización administrativa se asemeja a la federal, por lo que, de igual forma, es en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado libre y soberano de Morelos donde se especifican las funciones de ambas partes de la administración pública: la central o centralizada y la paraestatal.

III. Marco convencional de la administración pública

De conformidad con los artículos primero y el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son fuentes del derecho las normas contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte. Lo que es lo mismo decir que las convenciones internacionales firmadas por el presidente de la República y ratificadas por el Senado, son parte integrante del orden jurídico mexicano.

Un 'Tratado', en términos de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, sin importar su denominación particular,⁹³ es decir, Convención, Acuerdo, Pacto, etcétera, son especies de Tratados.

Así, los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen un régimen especial. Su importancia deriva de contener el compromiso de seguir las pautas establecidas por el derecho internacional con pretensiones específicas conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que a nivel nacional se traduce en cambios estructurales que implican crear o reformar leyes que prevean instituciones, así como la implementación de políticas públicas que tiendan a mejorar la calidad de vida de la población con una propensión protectora y defensora (o proteccionista, si se prefiere), plasmada en el principio *pro persona*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que "en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamientos en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales."⁹⁴ Lo que los constitucionalistas denominan control difuso de la constitucionalidad.

⁹³ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, Viena, 23 de mayo de 1969. Parte I, Introducción. 1. Alcance de la presente Convención. La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados. 2. Términos empleados. 1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional [...].

⁹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tesis de jurisprudencia 18/2012, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011), Primera Sala, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo I, p. 420.

Sin embargo, en caso de existir alguna restricción expresa, se debe estar a los establecido en la Constitución Federal, en aras de mantener el principio de supremacía constitucional y dar sentido al orden jurídico partiendo de ella como norma fundamental, como quedó plasmado en la Tesis Jurisprudencial 20/2014⁹⁵:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de

⁹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tesis de jurisprudencia 20/2014 (10a.), DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pág. 202.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

*El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.*⁹⁶

En esa tesitura, analizaré brevemente algunos aspectos relevantes en los que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", hagan alusión a compromisos adquiridos por el Estado mexicano que repercutan directamente en la función pública administrativa.

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"

La CADH, suscrita en San José de Costa Rica entre el 7 y el 22 de noviembre de 1969, es un esfuerzo por materializar los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos a nivel regional.

Fue en virtud de la celebración de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que se convocó a la firma de una Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos que tendiera a:

- 1) reafirmar el propósito de consolidar el continente por medio de tres aspectos: las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y a la par uno de justicia social, los tres fundados en el respeto a los derechos del hombre (según la visión de 1969);
- 2) que reconociera que los derechos del hombre tienen su fundamento en la naturaleza de la persona, lo que justifica su protección internacional;
- 3) que considerara que los derechos a plasmarse se encontraban ya desarrollados en otros instrumentos internacionales; y

⁹⁶ Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

4) que tomara en cuenta que desde la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria en Buenos Aires, Argentina dos años antes (1967), se había aprobado la incorporación a la Carta de la OEA los hoy conocidos como DESCAs, y se resolvió que se crearía una convención que les diera estructura, competencia y procedimiento a órganos que velaran por su cumplimiento.⁹⁷

Además de ser parte del sistema jurídico de los Estados parte, los derechos contenidos en la CADH son exigibles por vía jurisdiccional gracias a la existencia de dos organismos con facultades para conocer de los asuntos relacionados con el (in)cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de dicha Convención: la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH).

El artículo 62.3 establece que la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, siempre y cuando, en respeto a la soberanía de cada Estado, los que sean partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ya sea mediante declaración o por una convención especial.

En cuanto a la regulación específica de la administración pública, si bien la CADH no hace mención expresa de ella sino solamente del Estado como sujeto de derecho internacional, es posible afirmar que el artículo 1.1 es la pieza fundamental que da sustento a la actuación del ente público con relación a los demás derechos contenidos en la Convención, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El artículo en comento señala que es un compromiso internacional que adquiere el Estado el de respetar los derechos y libertades, y garantizar su pleno ejercicio sin distinción alguna, es decir, bajo el principio de igualdad jurídica, lo que se traduce en las obligaciones generales de respetar y garantizar.

La primera consiste en una obligación hacer o no hacer. Es la abstención de la administración pública de llevar a cabo actos que trasgredan los derechos y

⁹⁷ Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y documentos, OEA/Ser.K/XVI/1.2, Secretaría General, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>, consultado el 02/05/2019.

libertades de los particulares contenidos en la CADH, por lo que el contenido específico de la obligación será en función del derecho o libertad del que se trate. Al respecto, el actual juez de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos Eduardo Ferrer Mac-Gregor afirma que los incumplimientos más graves a este deber del Estado se han presentado en casos de desapariciones forzadas, tortura, masacres y detenciones extrajudiciales.⁹⁸

Por su parte, la obligación de garantizar implica construir el andamiaje normativo e institucional para asegurar el goce de los derechos y libertades contenidas en la Convención, así como eliminar toda forma tendiente a su vulneración. Al respecto, es notarse que desde la primera Sentencia de la Corte IDH, de 29 de julio de 1988 del Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, resolvió lo siguiente:

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

167. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁹⁹

⁹⁸ Mac-Gregor, Ferrer y Carlos María Pelayo Moller, Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno), Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, núm. 7, IJ-UNAM-CNDH, México, 2017, pp. 23-27.

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166 y 167.

Es decir, de la obligación general de garantizar, se desprende que el Estado además debe prevenir, investigar y sancionar toda violación, así como reparar el daño producido, lo que se traduce en una serie de actos administrativos y jurisdiccionales. En ese sentido, el derecho humano a una buena administración pública implica el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la CADH.

Por otra parte, en el Capítulo II de la referida Carta se enlistan los derechos civiles y políticos: el reconocimiento de la personalidad jurídica (hoy importante en temas de discapacidad), el derecho a la vida, a la integridad personal; la prohibición de la esclavitud y servidumbre; y el derecho a la libertad personal.

Destaca el artículo 8, que consagra las garantías judiciales. En específico, el 8.1 establece que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. Y a continuación hace alusión a diversos ámbitos del derecho cuando señala que lo anterior es aplicable en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Estas garantías son aplicables al ámbito administrativo y, generalmente, cobran especial relevancia en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), al ser la sede administrativa en la que se dirimen la mayoría de las prestaciones sociales. Más adelante ahondaré al respecto.

Al listado de este Capítulo II se añade el derecho a la indemnización por error judicial, la protección de la honra y la dignidad; la libertad de conciencia y de religión, de pensamiento y de expresión; el derecho de rectificación o respuesta; el de reunión, la libertad de asociación, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, a la nacionalidad, a la propiedad privada, a la circulación y residencia (especialmente importante en materia migratoria y que atañe directamente a la administración pública).

A partir del artículo 23 se desprende que son derechos políticos: participar en la dirección de los asuntos públicos (directamente o por representantes); votar, ser votados y tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de

igualdad (derecho que a su vez es plasmado de forma independiente en el consecuente artículo 24).

La CADH también contempla el derecho a la protección judicial, en el que se instituye que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes, para hacer valer sus derechos fundamentales reconocidos tanto en la Constitución local, las leyes y la misma Convención. Obliga a los Estados a garantizar que la autoridad competente resolverá sobre los derechos de quien interponga el recurso, desarrollará las posibilidades de recurso judicial y que garantizará el cumplimiento de la decisión que proceda derivada del recurso.

El Capítulo III, denominado “Derechos económicos, sociales y culturales” comienza con el principio de progresividad, que en el artículo 26 se regula como la implementación de medidas por vía legislativa o cualquier otra idónea para hacer efectivos los derechos derivados de normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura que se encuentran plasmados en la Carta de la OEA. Es importante acotar que el principio de progresividad invocado desmedidamente no es compatible con la efectiva protección de derechos y, peor aún, crea expectativas jurídicas que en práctica no pueden hacer valer los particulares y culmina en normas vergonzosamente inefectivas o que incluso, trasgreden el parámetro de constitucionalidad.

Para concluir este apartado, me referiré al Capítulo IV de la Convención, que versa sobre la suspensión de garantías, la interpretación y su aplicación; el V, en el que el artículo 32 regula la correlación entre deberes y derechos, delimitando los segundos por los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, lo lleva a pensar sobre el equilibrio entre el reconocimiento de derechos individuales y el derecho que tiene un individuo como parte de una colectividad.

2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

Este Protocolo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1988 bajo la administración de Ernesto Zedillo, y fue adoptado 10 años antes en la ciudad de San Salvador con firma *ad referendum* por el representante del estado mexicano.

Aun conservando la terminología de 'derechos del hombre', así como parte del Preámbulo de la CADH, el Protocolo añadió el principio de indivisibilidad entre la categoría de los derechos que regula y los civiles y políticos, que afirma encuentran sustento en el reconocimiento de la dignidad de las personas, por lo que es imperioso tutelarlos y promoverlos de manera permanente con el fin de lograr su vigencia plena y aspira a que no se justifique su violación para justificar la realización de otros derechos.¹⁰⁰

Para la redacción de la CADH, los derechos económicos, sociales y culturales habían jugado un papel fundamental en las mesas de discusión. Además, como mencioné anteriormente, es quizás la eficacia de estos derechos en los que la función administrativa tiene mayor incidencia al tratarse de la prestación de servicios públicos, por lo que es importante que no quepa duda el reconocimiento de acceso a la justicia en el ámbito administrativo y respecto a estos derechos.

El documento 4 OEA/Ser.L/V/II.129, del 7 de septiembre de 2007 establece los parámetros para la aplicación de las garantías judiciales al ámbito administrativo, específicamente respecto de los DESCAs contenidos en este Protocolo. La Comisión IDH ha precisado que no existe imposibilidad teórica o práctica para configurar el derecho de acceso a la justicia también en el campo administrativo, de modo que es necesario sumar a los mecanismos de control institucional, administrativos o políticos, el control sobre los prestadores o funcionarios, que son quienes ejercen derechos vinculados a esas prestaciones sociales. Lo que se

¹⁰⁰ Diario Oficial de la Federación, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", 1° de septiembre de 1988, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>, consultado el 20/05/2019.

implica la demanda de estos, bajo el umbral del derecho de igualdad y no discriminación, el de acceso a la información, y con la aplicación de los estándares básicos del debido proceso legal.¹⁰¹

Así, el primer artículo señala la obligación de adoptar medidas necesarias (especialmente económicas y técnicas), hasta llegar al máximo de los recursos disponibles, pero tomando en cuenta el grado de desarrollo para que su fin sea la progresividad conforme a la legislación local, con el objetivo de lograr la plena efectividad de la categoría de los derechos en comento.

3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este Pacto, abierto a firma en la Ciudad de Nueva York el 16 de diciembre de 1966, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fue aprobado por la Cámara de Senadores en diciembre de 1980 y su adhesión formal, así como su publicación en el DOF ocurrieron un año después con una serie de Declaraciones Interpretativas que versan sobre la reparación efectiva y justa en materia penal y el no reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de cultos, ambos en congruencia con la Constitución Federal y sus atributos de norma fundamental. Asimismo, se realizaron reservas al artículo 13 (expulsión de extranjeros) y el inciso b) del artículo 25 (el derecho a votar y ser votado, ya que la Constitución exceptúa de este derecho a los ministros de cultos religiosos).

Una vez solventadas las observaciones del Estado mexicano, es posible decir que forma parte del parámetro de constitucionalidad de derechos humanos del orden jurídico mexicano, por lo que es vinculante. Su observación se lleva a cabo por el Comité de Derechos Humanos y su ejecución se lleva a cabo bajo lo establecido en su Primer Protocolo, el cual no ha sido ratificado por México.

¹⁰¹ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>, consultado el 20/05/2019.

El Pacto desarrolla tanto los derechos civiles y políticos como las respectivas libertades contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, garantizando derechos individuales como el derecho a un recurso legal, a la igualdad de hombres y mujeres en el disfrute de sus derechos civiles y políticos, a la vida y supervivencia, la inmunidad frente al trato denigrante, la esclavitud y la servidumbre, así como a la prisión por deudas; el derecho a la movilidad, la presunción de inocencia, el derecho a un juicio justo y público llevado a cabo en tribunales imparciales; el derecho a la personalidad jurídica, a la privacidad; la libertad de pensamiento, conciencia y religión, de opinión y de expresión; el derecho de asociación, al matrimonio y a fundar una familia; enuncia y regula también los derechos de los niños, como al nombre, nacionalidad y registro; así como derechos de la minorías étnicas y religiosas.

En un esfuerzo por condensar estos instrumentos y su convivencia en el universo de normas de carácter nacional, regional e internacional, es importante tomar en cuenta que los sujetos de derecho internacional dejaron de ser únicamente los Estados signatarios, ya que la denominada fragmentación del derecho internacional¹⁰² en materias específicas como en derechos humanos, trasciende a un posicionamiento del ser humano como persona física en el centro de las normas, tal y como sucede con el cambio de paradigma del estudio del derecho administrativo del siglo XXI. Por lo que el fenómeno va caminando en el mismo sentido, de manera que es una tendencia el reconocimiento de derechos a nivel internacional, regional y nacional.

Sin embargo, como he mencionado reiteradamente, el reconocimiento de esos derechos no garantiza su efectividad, por lo que la producción de normas en serie no significa que automáticamente contribuirá a la realidad social. En ese sentido, para dotar al orden jurídico de garantías específicas, es pertinente atender el marco legal de la administración pública.

¹⁰² Estrada Adán, Guillermo E., La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: una revisión desde la fragmentación del derecho internacional, Colección Sistema Interamericano de Derecho Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015, pp. 16 y 17.

IV. Marco legal de la administración pública

1. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, y fruto de un largo proceso investigativo que inició el 9 de abril de 1965, con la determinación de crear la Comisión de Administración Pública (CAP), por el entonces secretario de la Presidencia Emilio Martínez Manautou, esta ley determina desde su primer artículo las bases de organización de la administración pública federal: centralizada y paraestatal.

Para comprender su proceso de creación, cabe retomar los objetivos de la CAP, que fueron principalmente dos:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
 - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental, y
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.¹⁰³

Como referencia histórica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) fue la primera iniciativa enviada por el entonces presidente José López Portillo al Congreso de la Unión, la cual, una vez aprobada, abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y antes incluso que la Constitución, dispuso como modelo de administración el paraestatal o descentralizado.

¹⁰³ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro, “La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa”, en Revista de Administración Pública, INAP, núm. 141, 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal septiembre-diciembre, 2016, p. 77. Consultada en la Biblioteca Jurídica Virtual del IJ: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34984/31908>, el 18/03/2019.

La LOAPF vigente, en la misma tesitura que la Carta Magna, regula solamente la administración pública ubicada en el Poder Ejecutivo Federal, prueba de ello son los siguientes párrafos de su primer artículo que establecen en qué órganos se personaliza el modelo de centralización administrativo, que son cuatro: la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.¹⁰⁴

A la par, la administración pública descentralizada o paraestatal la conforman seis: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, a los cuales hay que añadir el calificativo públicos, para distinguirlos de los privados, que salen de la regulación del derecho público y, por el contrario, se rigen por las normas del derecho civil y mercantil.

Otra innovación de la LOAPF de 1976 y que se mantiene vigente hasta nuestros días es la posibilidad de que las secretarías de Estado cuenten con órganos desconcentrados, con el fin de que –conforme al artículo 17— brinden atención más eficaz y eficiente en el despacho de los asuntos de su competencia. Asimismo, en adición al párrafo que creó el artículo 17 bis, tanto las dependencias como las entidades de la administración pública federal, de conformidad con sus reglamentos interiores, pueden contar con oficinas de representación en las entidades federativas cuando sea necesario para la prestación de sus servicios públicos o la realización de trámites que deban ser solventados para cumplir con programas que tengan a su cargo.

Finalmente, es de precisarse que esta Ley prevé en su artículo 27, fracción VII que en materia de derechos humanos, la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo la función de supervisar que las autoridades de la República cumplan con los mandatos constitucionales, además de coordinar, en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, la promoción y defensa de dichos derechos. También debe dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan

¹⁰⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>, consultado el 18/03/2019.

los organismos competentes en la materia y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

2. En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCDMX) el 13 de diciembre de 2018 y entrada en vigor el 1° de enero del 2019, tiene por objeto regular y organizar a la administración pública de la Ciudad de México.

Abrogó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México de mayo de 2018 y en el artículo octavo transitorio confiere la potestad materialmente legislativa a la persona Titular de la Jefatura de Gobierno de realizar las demás modificaciones a la normatividad administrativa que se deriven de la entrada en vigor del decreto que contiene la emisión de esta Ley.

La misma denominación delata que se ciñe exclusivamente a la administración pública depositada en el Poder Ejecutivo, por lo que comienza advirtiendo que la administración pública—como la federal—será centralizada y paraestatal. En seguida establece que el derecho a la buena administración pública es aplicable a todos los actos y procedimiento de la misma, y que debe regirse por los siguientes 26 principios: innovación, atención ciudadana, gobierno abierto y plena accesibilidad con base en diseño universal, simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, proporcionalidad, buena fe, integridad, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia; respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad.

Nótese que entre ellos se encuentran tanto valores como principios que corren el peligro de caer en la mencionada zona de penumbra de la que hablaba Hart, donde no hay certeza sobre la aplicabilidad, lo que positivistas seguramente pondrían en duda respecto de su efectiva aplicación.

Asimismo, el artículo segundo continúa enlistando las 5 implicaciones del derecho en comento que vale la pena transcribir:

El derecho a una buena administración pública implica:

- I. El trámite imparcial, equitativo y oportuno de sus asuntos;
- II. Garantía de audiencia;
- III. Tener acceso al expediente administrativo;
- IV. Que la autoridad administrativa funde y motive toda resolución que le afecte, y
- V. Ser indemnizado por los daños que indebidamente le cause la conducta activa u omisa de la Administración Pública.¹⁰⁵

Lo anterior es coincidente con lo establecido en la CPCDMX. Sin embargo, cabe detenerse a analizar brevemente este artículo que proporciona 26 principios sobre los que debe regirse la buena administración pública, los cuales son a simple vista convenientes. La *innovación* es definida en el Diccionario de la RAE, la acción o efecto de innovar, es decir, la creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado. Lo que significa que no está claro si la pretensión es la reestructuración de la administración pública o la recreación de una nueva estructura partiendo de cero.

Considero que para conocer la respuesta, sería necesario revisar puntualmente uno a uno los actos de gobierno, lo que sería apropiado realizarse en otra ocasión. Mientras tanto, se puede afirmar que la innovación en los procedimientos y el empleo de nuevas tecnologías probablemente proporcionen a la administración pública de la CDMX una serie de elementos que permitan solventar problemas que se presentan en la actualidad, como la dilación. Sin embargo, este principio debe ser empleado integralmente con los demás que a la brevedad se describirán. En cuanto a la atención ciudadana, se puede concebir como una especie de 'buzón de quejas', en cual es apropiado dado que debe haber un espacio en el que los administrados den a conocer su opinión en un ejercicio de retroalimentación para la unidad administrativa, de lo contrario la crítica se

¹⁰⁵ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, Vigésima Época, No. 471 Bis, 13 de diciembre de 2018, artículo 2, disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/a78a08d50f8e99f8f7a9ad7e10b40809.pdf, consultada el 08/05/2019.

diseminaría de otra forma, fomentando en mayor medida los movimientos sociales como manifestaciones. Pese a mi postura a favor de la implementación de estos mecanismos, considero que su sola existencia no garantiza el buen desempeño de la administración pública, pues el seguimiento oportuno es lo que en realidad rinde frutos, de modo que nuevamente, ponerlo en marcha de forma efectiva, será motivo de erogación de presupuesto, traducido en la contratación de personal capaz de realizarlo. Más adelante me referiré a la eficacia, la cual está relacionada a este principio.

El tema del gobierno abierto y la plena accesibilidad con base en el diseño universal es amplio y está directamente relacionada con la información y la transparencia. Estos conceptos tienen dos dimensiones, una político-gubernativa y otra propiamente administrativa, en las que el punto coincidente son las políticas públicas, mediante las cuales se implementan mecanismos que permiten producir información de relevancia y ofrecerla oportunamente, de manera que para quien la solicita le sea de utilidad. Asimismo, implica que existan mecanismos de interacción informáticos entre la administración pública (en tanto gobierno) y los particulares, con su respectiva retroalimentación, ya que la finalidad del gobierno abierto es, en la teoría, crear entornos en los que las relaciones de poder sean cada vez más horizontales, y con ello, dar respuesta a problemas concretos con propuestas que se salen del ámbito del gobierno, lo que lleva directamente a replantear el concepto de participación ciudadana.

Cabe añadir que este principio está directamente relacionado con el de transparencia, consistente en la efectiva rendición de cuentas a los particulares, lo que es solo una parte del amplio concepto de gobierno abierto.¹⁰⁶

Por su parte, la simplificación, agilidad y economía, son tres principios que se interrelacionan. Simplificar es hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo; economizar es sinónimo de ahorrar. Al erogar solo los recursos necesarios, se pensaría que es lógico que se simplificaría una actividad, sin embargo, no siempre es así. Una actividad es ágil cuando se desarrolla con rapidez o prontitud.

¹⁰⁶ González Arreola, Alejandro, Gobierno abierto. Cuadernos de Transparencia 24, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2017, pp. 14 a 17.

En términos de administración el ahorro que no va de la mano con la inversión es un activo que no genera rendimiento, lo que significa que ambos conceptos pueden, en caso de aplicarse en sentidos opuestos, generar un conflicto que lleve a la deuda, ya que el grado de simplificación de la actividad deberá ir de la mano con la disminución de la necesidad, así como la economización de los recursos. Por lo que seguramente implicará un reto para la administración pública capitalina determinar las necesidades esenciales o mínimas y llevarlas a cabo de manera eficiente sin mermar la agilidad de dicha actividad, que se traduce en la prestación de un servicio público, la realización de una obra pública o cualquier otra actividad residual de importancia socioeconómica para la Ciudad de México.

Por lo que atañe a la precisión, el concepto que proporciona el Diccionario de la RAE es la *'abstracción o separación mental que hace el entendimiento de dos cosas realmente identificadas, en virtud de la cual se concibe la una como distinta de la otra.'* Por lo tanto, el desempeñar la actividad administrativa bajo el principio de precisión implicará que cada trámite sea realizado de conformidad con sus pautas, sin error y con el resultado esperado. Llevado a la práctica se ejemplifica al poner en marcha los Manuales de cada Unidad Administrativa, mismos que deben ser acatados al pie de la letra en cumplimiento con este principio de buena administración.

En cuanto a la legalidad, la proporcionalidad e imparcialidad son incluso garantías judiciales aplicables al ámbito administrativo que ya he mencionado con anterioridad. Sería necesario añadir la importancia de cada uno en el ámbito local. A decir de la legalidad, se trata de un principio y garantía amplio que, en términos generales se explica como la sujeción de la actividad de la administración pública a lo estrictamente establecido en la ley, sin un margen de maniobra fuera de ella. Mientras que el ejercicio de los particulares tiene un campo amplio de libertades en el que mientras no exista expresa restricción, pueden llevar a cabo sus actividades. Lo trascendente está en la necesidad de fundar y motivar todas las actuaciones de la administración pública, de lo contrario el acto administrativo está viciado y sujeto a ser anulado por carecer de un elemento esencial.

Por su parte, la proporcionalidad recae principalmente en la aplicación de sanciones, en las que la autoridad debe valorar a concienzudamente el caso concreto y la norma que lo rige, con el fin de que no quede duda de que lo ejecutado no desequilibra la balanza sobre la sostienen principios y valores aún más abstractos y difíciles de argumentar como la justicia.

La imparcialidad está relacionada con la objetividad con la que se realizan los actos administrativos, de modo que el servidor público no debe inclinarse a favor ni en contra del sujeto pasivo sobre el que recae el acto.

La integridad puede verse desde dos perspectivas: respecto del acto administrativo (perspectiva procesal) o desde la axiológica, es decir, la forma en que se conduce el servidor público. Así, en su primera acepción, puede referirse a que el acto administrativo debe ser estudiado con todas y cada una de las partes que le conforman; y, bajo la otra perspectiva, que el funcionario público debe desempeñar su cargo con probidad, lo que está directamente vinculado a la honradez, lealtad y, en general, los últimos cinco valores señalados en el artículo en comento: de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad. Todos los anteriores se pueden reducir a la ética de la administración pública a la que ya me he referido anteriormente (*vid* pág. 5).

Por su parte, la buena fe (*bona fides*) es un principio del derecho romano que ha ponderado en materia administrativa, por lo que son diversas las leyes que regulan el procedimiento administrativo a partir de este principio, lo que denota la importancia de que el punto de partida del acto jurídico sea la honestidad y la probidad, sin mediar un vicio intencional en él.

La profesionalización es un aspecto importante, ya que de este principio se determinará --en cierta medida-- la calidad con la que el servidor público desempeña su labor. Es decir, su capacitación profesional (que también es un derecho laboral) está directamente vinculada con la buena administración, al ser el elemento humano el más importante de la administración pública.

Finalmente, la eficiencia y la eficacia son los principios que se mencionan antes que todos en la redacción de la CPCDMX al establecer que Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y

eficiente. Probablemente por su conceptualización amplia que envuelve en gran medida a los demás principios ya mencionados, por lo que estimo pertinente detenerse a determinar en qué consiste cada uno.

La eficacia de un servicio público suele ser estudiada en la ciencia de la administración pública actual desde la perspectiva del usuario, ya que es quien se estima debe calificarla y a partir de ello, en un entorno de competitividad, decidir sobre uno u otro prestador del servicio, por lo que tiene que ver con las siguientes circunstancias: el momento en que se le pregunta si fue eficaz el servicio público, es decir, el día de la semana, la hora, etcétera; la forma en que se ejecutó el servicio público, por ejemplo, presencial o virtual, y la percepción respecto del cumplimiento de sus derechos a la hora de ejercerlos; si el usuario comprendió los procesos; la rapidez con la que se le resuelve; el costo que le implicó y, en general, su estimación de la calidad. Para medir estos valores, la administración pública ha echado mano de encuestas de satisfacción, en las que pide opinión al usuario de su experiencia en la realización del trámite y, cual empresa, en ocasiones deja un espacio con cierta cantidad de caracteres para que, en caso de tener algún comentario adicional, el particular pueda expresarlo abiertamente.

El empleo de estos mecanismos se ha ido facilitando gracias al uso de tecnologías de la información, de modo que el ‘buzón de quejas’ de ciertas unidades administrativas es virtual. El ejemplo más cercano es el entonces llamado sistema INFOMEX, mediante el cual se atienden las solicitudes de acceso a la información pública respecto de la administración pública de la Ciudad de México, el cual, dentro de las preguntas contenidas en su encuesta de satisfacción en el 2017 estaban las siguientes:

En general, ¿Cómo califica usted al portal de internet de INFOMEX como medio para realizar solicitudes de información pública?

¿Cómo califica usted la atención que le dio el personal de la Unidad de Transparencia que recibió y dio respuesta a su solicitud de información?

¿El tiempo de respuesta a su solicitud de información fue adecuado, regular o excesivo?

¿La información que usted recibió fue clara, regular o confusa?

¿Qué tanto coincidió la información que usted recibió respecto de la que pidió: totalmente, parcialmente, o nada?

En caso de que la respuesta haya sido parcial ¿le señalaron las razones de ello?

De no quedar conforme con la respuesta que recibió, ¿sabe que tiene derecho a interponer un recurso de revisión ante el INFODF?¹⁰⁷

La eficiencia es, en principio, un concepto matemático que indica la proporción (representada porcentualmente) derivada de la relación entre la producción de energía y su consumo. Los economistas le han atribuido una serie de valores para su aplicabilidad en el ámbito social, por lo que entonces hablamos de la proporción del valor de producción con relación al valor del insumo o el factor de producción. Así, la eficiencia varía conforme varía el valor y como los importantes son en términos monetarios, un proceso será más eficiente si el coste para su realización fue menor, o dicho en otras palabras, si se utilizan recursos más baratos para producir lo necesario.¹⁰⁸

3. En La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado libre y soberano de Morelos

El 26 de septiembre de 2018, diversos diputados de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social (en su mayoría) del congreso local, presentaron la iniciativa ante el pleno para expedir esta ley, con el fin de establecer una serie de facultades y atribuciones que darían forma, a partir del primer día de octubre de 2018 (fecha coincidente con la toma de protesta del nuevo gobernador), al diseño institucional de la administración pública estatal, de modo que se propuso la redefinición de responsabilidades de las unidades

¹⁰⁷ Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, “Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública (ESSIP), 2017”, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/nuestras-actividades-y-servicios/59-nuestras-actividades-y-servicios/estudios-e-indicadores/4410-encuesta-de-satisfacci%C3%B3n-del-solicitante-de-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-essip.html>, consultado el 02/05/2019.

¹⁰⁸ Heyne Paul, Conceptos de economía. El mundo según los economistas, 8ª ed., Madrid, Prentice Hall, 1998, pp. 111-118.

administrativas en cada dependencia para evitar la duplicidad de actividades y cumplir con el fin de racionalización de los recursos.

La iniciativa estableció que la nueva ley contendría los principios que regirían a las entidades que conforman la administración pública paraestatal, de conformidad con la CPEUM y la Constitución morelense, teniendo como eje fundamental “el adelgazamiento del aparato burocrático, incrementando los índices de productividad laboral y eliminando plazas, unidades, áreas y dependencias [...], generando importantes ahorros en gasto corriente de la partida de servicios personales, cuyos recursos podrán ser reasignados a programas de seguridad pública, desarrollo social y de infraestructura básica en beneficio de familias marginadas del Estado de Morelos.”¹⁰⁹

Algunos de esos ajustes fueron, por ejemplo, la reasignación de la función de conducir la agenda política, gubernamental y de política de medios a la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura del Estado, algo que anteriormente correspondía al Secretario de Gobernación.

Asimismo, en contradicción al ahorro como premisa principal de la necesidad de esta nueva ley, se mantuvo como única la Subsecretaría de Gobernación, con el fin de que auxilie al Titular de la Secretaría de Gobierno en la conducción de los asuntos de orden político interno y la gobernabilidad del Estado, para que este, a su vez, se centre en el objetivo de mantener la armonía y el orden público en la sociedad y de suplir al Gobernador en su ausencia.

Por su parte, en materia de seguridad pública, la ley anterior atribuía la función y operatividad de esta a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Estatal de Seguridad Pública, señalando que, a partir de la entrada en vigor de la ley de 2018, se faculta al Gobernador del Estado para que, a través de la misma unidad administrativa, sea quien encabece las decisiones en dicha materia, siendo expreso el fin de una efectiva coordinación con el ámbito federal.

¹⁰⁹ Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, Dirección General de Legislación, Subdirección de Jurismática, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, última reforma: 25 de marzo de 2019, disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGADMPUB.pdf>, consultada el 02/06/2019.

Otros cambios fueron la fusión de las Secretarías de Economía y la del Trabajo para crear la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo y la remisión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cumplimiento al cumplimiento de garantizar el derecho a participar en la vida cultural, por lo que se creó la Secretaría de Turismo y Cultura para vincular a la cultura como base del atractivo turístico de Morelos y así incentivar la visita nacional y extranjera a la entidad federativa.

En estos ejemplos se percibe la combinación de dos sectores que, por su importancia y necesidad de gestión particular solían existir separadamente, por lo que este ejercicio de síntesis deberá ser motivo de un estudio posterior que analice su eficiencia y beneficios, o en su defecto su desatino.

En resumen, la valoración que hizo el Congreso respecto de la iniciativa fue que su planteamiento tienda a poner en práctica los criterios de austeridad, eficacia y eficiencia, lo que nuevamente nos lleva al empleo de conceptos presentes en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica morelense establece que la administración pública del Estado será (como también establece su Constitución) central y paraestatal, y que se regirán por esta y otras disposiciones que resulten aplicables. Especifica que la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura del Estado, la Comisión Estatal de Seguridad Pública, las 13 Secretarías y la Consejería Jurídica, son las unidades que integran la administración pública centralizada, mientras que la paraestatal se compone de las siguientes entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Asimismo, se contempla la existencia de órganos administrativos desconcentrados que están jerárquicamente subordinados al Gobernador y adscritos una de las 13 Secretarías o Dependencia que éste determine (artículo 3).

En cuanto a los principios rectores, el artículo 8 establece que los actos y procedimientos de la administración pública se regirán por la simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, austeridad e imparcialidad; y que los servidores públicos observarán, en el desempeño de su

cargo, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen al servicio público, de conformidad con las leyes en materia de responsabilidades administrativas.

En congruencia con la CPEUM, determina que los servidores públicos, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La Ley establece que la administración pública tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos y que esta podrá concesionarse, de conformidad con el proceso que el Gobernador instruya.

Otra facultad exclusiva del Gobernador es la de nombrar y remover libremente a las personas titulares de la administración pública central y también paraestatal, así como a los demás servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en otras Leyes del Estado.

En cuanto a la administración pública paraestatal, aún contrario a su naturaleza, esta Ley regula a las entidades que la conforman como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, los cuales están conformados por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, creados con la finalidad de apoyar al Gobierno del Estado en la realización de sus atribuciones o atención a las áreas de desarrollo prioritario. Evidencia de dicha sujeción es que deben acatar los criterios y lineamientos jurídicos que disponga la Consejería Jurídica y cumplir con los lineamientos presupuestales y administrativos que establezcan la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura, las Secretarías de Administración, de Hacienda y de la Contraloría, como lo establece el artículo 43.

Asimismo, se contempla que cada organismo auxiliar debe tener un Órgano Interno de Control bajo la dirección de un Comisario Público dependiente de la Secretaría de la Contraloría (artículo 65).

Por su parte, aunque también son parte de la administración pública estatal, el artículo 49 excluye de la regulación de esta Ley a los órganos constitucionalmente

autónomos; las instituciones educativas y culturales que cuenten con autonomía legalmente reconocida; las comisiones intersecretariales que constituya el Gobierno del Estado; los organismos que así se les haya decretado, por sus objetivos y naturaleza de sus funciones; y los órganos de participación ciudadana, los cuales se rigen por su propia normatividad.

Como quinto y último Título, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos dedica un único capítulo denominado 'De la asistencia social', que regula la existencia de un organismo público descentralizado que por tradición ha sido encabezado por la esposa del Gobernador. Me refiero al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que tiene como fin ejecutar los programas relacionados con la asistencia social.

Así, se percibe que la Ley Orgánica que regula la administración pública morelense no reconoce expresamente el derecho humano a una buena administración pública. Sin embargo, en su único artículo en el que hace alusión a diversos principios rectores, se leen algunos que conforman este derecho en otros ordenamientos jurídicos.

A pesar de ello, no es suficiente la enunciación de los mismos, ya que sostengo que es importante el reconocimiento de este derecho para su exigibilidad por la vía jurisdiccional, sobre todo cuando se evidencia que la concentración del poder está en la oficina del Gobernador, ya que es quien tiene una gran cantidad de atribuciones que van desde la oportunidad de hacerse de empleados en su gabinete, a quienes puede nombrar y remover fácilmente, hasta la decisión respecto de las actividades que desempeña la administración pública paraestatal, al considerarse como organismos auxiliares de la administración pública central y propiamente del Gobernador.

En conclusión, en el Estado de Morelos se puede poner en duda la compatibilidad de las medidas de austeridad que dieron sustento al argumento planteado en la Iniciativa de Ley presentada por los diputados locales, respecto de esta Ley Orgánica recién entrada en vigor, con la concentración de la toma de decisiones. Ya que significará que el gasto público será destinado, en gran medida, de la manera como determine el Poder Ejecutivo estatal, sin que se mencionen

principios que rijan la forma en que deban prestarse los servicios públicos y dejando de lado la perspectiva de derechos humanos.

Es importante señalar que la buena administración pública requiere de una buena estructura y de un buen funcionamiento; la buena estructura rechaza la obesidad y reclama racionalidad en la aplicación de los principios organizacionales de centralización, concentración, descentralización y desconcentración; el buen funcionamiento exige transparencia, rendición de cuentas, resultados y respeto a los derechos humanos. Una buena administración no debe ser sorda, muda, ciega, arbitraria, corrupta o lenta, y por el contrario, habrá de escuchar las peticiones de los particulares y darles respuesta oportuna; respetuosa de la norma jurídica proba y ágil.

CAPÍTULO TERCERO. EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

I. El concepto de buena administración pública en el derecho comparado

En el primer capítulo señalé que dado el uso indistinto que actualmente se da a los derechos humanos y derechos fundamentales, se da por hecho que se tratan de la misma categoría, pues ambos están fundamentados en la dignidad de la persona. En ese sentido, existen dos instrumentos jurídicos que han influido a nivel internacional en el desarrollo del derecho a la buena administración pública, enunciada en su carácter de fundamental: la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, vinculante en el ámbito territorial de dicho continente, y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, producto de la disciplina del derecho administrativo global y considerada *soft law*.

Ambos instrumentos tienen un carácter orientador para los ordenamientos jurídicos en donde se desee regular, influyendo así en América Latina y, como ya he mencionado, en la Constitución de la CDMX. Por ello, en este apartado me detendré a estudiar la forma en que se reconoce este derecho en sendos instrumentos para comenzar a esbozar el contenido que más adelante propondré se incorpore al orden jurídico mexicano en el ámbito federal.

1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Este instrumento, expedido el 8 de diciembre del año 2000, es un importante referente para los tribunales europeos, ya que reconoce en un mismo documento derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE.¹¹⁰

Cabe hacer un paréntesis para mencionar que, con el fin de que los derechos contenidos en esta Carta no quedaran como una proclamación de principios, sino que fueran garantizados por la vía jurisdiccional, se integraron al Tratado por el

¹¹⁰ EUR-LEX, Official Journal of The European Union Charter, Charter of Fundamental Rights of the European Union, October 26, 2012, retrieved June 21, 2018 from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

que se establece una Constitución para Europa (Tratado constitucional), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004. Este Tratado constituyó un ambicioso proyecto que pretendió otorgarle fuerza vinculante, pero que no llegó a ratificarse.

Lo anterior no fue echado por la borda sino solo postergado para concretarse con la expedición del Tratado de Lisboa el 17 de diciembre de 2007. En dicho Tratado se modificó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y reconoció la vinculatoriedad de los derechos contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales en su artículo 6.1, estableciendo que dicha Carta tiene la misma fuerza jurídica que los demás Tratados.

Además, dispone que los derechos y libertades ahí contenidos se interpretarán conforme a las disposiciones generales del Título VII de la misma Carta, lo que se traduce en la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión Europea recurran al Tribunal de Justicia Europeo para que se reconozcan los respectivos derechos.¹¹¹

La importancia principal de esta Carta radica en que fue el primer instrumento jurídico que recogió de manera expresa el derecho a una buena administración en su artículo 41, aunque el reconocimiento de ese derecho tiene un origen anterior en la jurisprudencia del propio Tribunal Europeo.¹¹²

Considero crucial retomar el estudio de este derecho a partir de la Carta, ya que sintetiza lo que las sentencias han referido, y remitirse a cada una de ellas resultaría ocioso, al ser lo importante conocer las razones que motivaron el reconocimiento de este derecho en la Carta y conocer su contenido, específicamente el apartado que regula el derecho (fundamental) a una buena administración.

¹¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea, Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Edición en lengua española, 50º año, Número de información C 306/13, 17 de diciembre de 2007, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>, consultado el 10/06/2019.

¹¹² Viñuales Ferreiro, Susana, "La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿Nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?", en Revista de Derecho de La Unión Europea, núm. 28, enero-junio, 2015, Madrid, p.321-340, disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:REDUE-2014-2015-27-28-7150/Documento.pdf>, consultada el: 21/06/2018.

Respecto al primer objetivo, las razones que motivaron a la constitucionalización en la Unión Europea oscilaron entre la búsqueda de respuesta a los desafíos de la globalización y la necesidad de dar congruencia a los diversos Tratados que ya habían sido firmados y ratificados por los países miembros, es decir, una base jurídica común.

La dimensión ética que permeó fue la centralidad de la persona y la primacía del Estado de Derecho fueron los dos principales aspectos que dieron forma a la construcción jurídica del reconocimiento de los derechos fundamentales, referidos por primera ocasión en la sentencia del caso *Stauder* del 12 de noviembre de 1969, lo que orientó a definir la dignidad humana como un principio general del Derecho.

Más tarde, los derechos humanos o fundamentales fueron legislados en los Tratados correspondientes de la Unión Europea, de modo que hoy no cabe duda su carácter vinculante.¹¹³ Además, la emisión de la Carta cobra especial relevancia al ser aquella que consagra lo que algunos tratadistas consideran la base de la integración europea: los derechos humanos con la dignidad de la persona como fundamento. Consecuentemente, esto, aplicado al segmento del Estado encargado de desempeñar la función pública administrativa, dio como resultado el derecho fundamental a una buena administración.

En el segundo objetivo: conocer el contenido del artículo que reconoce el multicitado derecho, me traslado al numeral 41, el cual se denomina 'Derecho a una buena administración'. Este enuncia una serie de garantías que incluyen las formalidades esenciales del procedimiento, la obligación de reparar por daños causados por agentes estatales y el acceso a la justicia en el idioma en que se promueva.

En ese sentido, se puede afirmar que, en general, se refiere exclusivamente al principio de legalidad aplicado al ámbito administrativo como a continuación se evidencia:

¹¹³ Garitagoitia Eguía, José Ramón, Dignidad de la persona y derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, Editorial Senado, España, 2009, pp. 37-88.

Artículo 41 Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
 - b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
 - c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Como se advirtió, el artículo solo hace referencia a las garantías que conforman el derecho al debido proceso aplicado a la administración pública, que a su vez contienen las formalidades esenciales del procedimiento. De lo anterior se desprende que se trata de un conjunto de derechos como: 1) a que las instituciones traten los asuntos imparcial y equitativamente aplicando el principio de plazo razonable; 2) a que la administración pública respete la garantía de audiencia de los particulares; 3) el derecho a acceder al expediente; 4) la obligación de la autoridad de motivar sus resoluciones, correlativa al derecho del particular a obtener una resolución administrativa motivada conforme al derecho aplicable; 5) el derecho a la reparación del daño; y 6) el derecho a un traductor durante el proceso para una efectiva defensa.

Todos los derechos mencionados surgen de la necesidad de proporcionar certeza jurídica a los particulares, y son reconocidas también en el orden jurídico mexicano, específicamente en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, así como en el 113 tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado.

De esto se concluye que es insuficiente la aproximación de la Carta al regular el derecho a una buena administración, pues, reitero, se trata de la aplicación de las garantías procesales al ámbito administrativo, por lo que es menester recurrir a

otros instrumentos para proporcionar más elementos que le den contenido al derecho a la buena administración. En esa lógica, me remito a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

2. La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública

Este documento fue promovido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo público internacional de carácter intergubernamental, constituido en el año 1972 y con sede en la ciudad venezolana de Caracas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas respaldó su creación mediante la Resolución 2845 – XXVI, con el fin de establecer una institución que se encargara de la modernización de las administraciones públicas en la región, que fomentara el desarrollo socioeconómico de Latinoamérica. Este objetivo lo lleva a cabo organizando reuniones internacionales especializadas y realizando actividades investigativas, que incluye la realización de estudios, la ejecución de actividades de cooperación técnica y la publicación de obras e investigaciones.

Otra de sus importantes actividades es fungir como la secretaria técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que se llevan a cabo en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

En el marco de las mencionadas actividades, el CLAD ha presentado seis documentos trascendentes, considerados criterios orientadores para el desempeño de una buena administración pública y reconocidos como *soft law*: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Bolivia, 2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Uruguay, 2006), la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (Chile, 2007), la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (El Salvador, 2008), la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Portugal, 2009) y la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública

(Panamá, 2013).¹¹⁴ Este último es el documento que propone un marco regulatorio al derecho a una buena administración pública.

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública fue aprobada por el Consejo Directivo del CLAD el 10 de octubre de 2013, en cumplimiento al mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en la Ciudad de Panamá el 27 y 28 de junio de 2013, y fue adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en el mes de octubre del mismo año.

Su preámbulo hace especial énfasis en el cambio de paradigma del derecho administrativo frente a los particulares, aspecto que he mencionado en diversas ocasiones. En específico, la Carta comienza registrando el carácter protagónico de los administrados de la siguiente manera:

El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural.¹¹⁵

Posteriormente, esboza una definición de buena administración pública, que se trata de una obligación de los poderes públicos de promover los derechos fundamentales y la dignidad de la persona en el ejercicio de sus funciones, armonizando sus criterios bajo parámetros objetivos, imparciales, justos y equitativos, así como solventados en el principio de plazo razonable, y

¹¹⁴Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Acerca del CLAD, sitio oficial: <https://www.clad.org/acerca-de/clad>, consultado el 11/06/2019.

¹¹⁵ CLAD, Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, disponible en: http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf, consultada el 11/06/19.

anteponiendo el interés general para que toda persona pueda lograr su desarrollo libre y solidariamente.

Señala, además, que la buena administración pública tiene una triple funcionalidad: 1) como principio general de la administración pública y del derecho administrativo; 2) como obligación de toda administración pública, derivada de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho (le atribuye la responsabilidad de establecer condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad de todas las personas, quitando obstáculos que les impidan su cumplimiento y que promuevan la participación social, es decir, la tarea promocional de los poderes públicos). Y, 3) un derecho fundamental cuyo sustento es otro conjunto de derechos que buscan definir la relación de los ciudadanos con las administraciones públicas, y que están dirigidos a acentuar la dignidad humana como valor y fin máximo.

Como mencioné, esta Carta tiene como finalidad ser un marco de referencia que disponga clara y ordenadamente el conjunto de derechos y deberes que precisan la posición jurídica de los administrados, bajo la lógica de que si existen obligaciones expresas, las administraciones públicas tendrán que progresivamente mejorar, pues su premisa es que si los ciudadanos asumen conciencia de su posición central en la función administrativa, exigirán de las autoridades actuaciones apegadas al servicio objetivo de interés general.

En lo que respecta a su estructura, la Carta está dividida en cinco capítulos: finalidad, principios, el derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados, los deberes del ciudadano, y el quinto es un solo numeral sobre la protección procesal del derecho fundamental a la buena administración pública.

En cuanto a su primera funcionalidad, el derecho a una buena administración pública se sustenta en los siguientes principios:

- El principio de servicio objetivo a los ciudadanos: se refiere a que las actuaciones de las autoridades deben ser expresas, tácitas, presuntas, materiales (aún las derivadas de la inactividad u omisión, como en el caso del silencio administrativo en México) y concretarse a respetar los derechos e intereses legítimos de los

ciudadanos. Asimismo, los funcionarios públicos deben atender los asuntos de interés general de forma adecuada, objetiva, equitativa y en un plazo razonable.

- El principio promocional de los poderes públicos: estriba en la responsabilidad del Estado de establecer las condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad de todas las personas, quitando obstáculos que les impidan su cumplimiento y promoviendo la participación social para realizarlo ponderando el interés general.
- El principio de racionalidad: la administración pública debe motivar sus decisiones, especialmente en aquellos casos en que tiene cabida la discrecionalidad.
- El principio de igualdad de trato: se prohíbe toda forma de discriminación por cualquier motivo, y en caso de tener lugar un trato diferenciado, este debe motivarse y promover el uso de tecnologías para dar una adecuada atención.
- El principio de eficacia: las actuaciones de la administración pública deben realizarse 1) con el personal asignado, 2) conforme a los objetivos establecidos, y 3) satisfaciendo en la mayor y mejor medida las necesidades y expectativas de los administrados. Además, los procedimientos que se empleen deben procurar la remoción de obstáculos formales que promuevan la dilación y/o la inequidad. En consecuencia, debe ser compatible con el interés general y el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- El principio de eficiencia: se refiere a la optimización de los recursos disponibles para la obtención de resultados, en un marco de equidad y servicio objetivo al interés general.
- El principio de economía: es decir, el uso racional de los recursos y el empleo del gasto público, observando también los principios de equidad, eficiencia y transparencia.
- El principio de responsabilidad: la administración pública tiene el deber de responder por las lesiones ocasionadas a los administrados por la irregularidad en la prestación de los servicios públicos.
- El principio de evaluación permanente: con el fin de mejorar continuamente, la administración pública deberá evaluar constantemente su funcionamiento, midiendo objetivamente el desempeño de sus estructuras.

- El principio de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general, independientemente de la ubicación geográfica donde se vaya a prestar, así como del momento en que los administrados lo requieran.
- El principio de ética: es el deber de los funcionarios públicos de conducirse con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, transparencia y dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular.
- El principio de participación: destacado en el cambio de paradigma de la función administrativa, propone que los particulares influyan (individual o colectivamente) en la construcción del concepto de interés general, en la elaboración de normas administrativas que puedan afectarles y en lo referente al control de la actividad administrativa, conforme a los mecanismos contemplados en las leyes locales.
En este principio, es oportuno hacer un paréntesis para advertir que transgrede la teoría clásica del acto administrativo, el cual señala que es unilateral, en virtud de ser producto de la potestad de la que está investido el Estado. Por lo que, de considerarse como la Carta propone, significaría cambiar conceptualmente toda la teoría y dar pie a que, contrario a la búsqueda del interés general, se creen normas que favorezcan el interés de sectores específicos con el poder para incidir en la creación de dichas normas siendo los únicos beneficiarios, como naturalmente ocurre.
- Principio de publicidad y claridad del quehacer administrativo, incluyendo las normas, los procedimientos, actos, contratos y resoluciones: la Carta propone que se lleve a cabo mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, e incluso con el uso de tecnologías de difusión masiva de la información, cuidando en todo momento el derecho a la intimidad y las reservas de confidencialidad o interés general.
- Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa: relacionado al principio anterior, se refiere al sometimiento de la administración

pública a las leyes evitando que arbitrariamente cambie las normas, ya que, recordemos, la autoridad administrativa tiene facultades materialmente legislativas que podrían vulnerar la seguridad jurídica de los particulares. Este principio incluye el deber de utilizar un lenguaje asequible.

- El principio de proporcionalidad las decisiones administrativas: estas deben ser congruentes a los fines del ordenamiento jurídico y buscar un exacto equilibrio entre los intereses en juego, de modo que se evite limitar derechos e imponer cargas irracionales.
- El principio de ejercicio normativo del poder: vinculado al principio de legalidad. En términos de esta Carta, se expande hasta la obligación de la administración pública de sujetarse a los fines de las normas en protección del interés general y no solo atendiendo mecánicamente la letra de estas (como se concibe el principio de estricto derecho), sino buscando el máximo beneficio y evitando el abuso de poder.
- El principio de objetividad: es el fundamento de los principios de imparcialidad e independencia. Prevé la obligada abstención de los funcionarios públicos de actuar arbitrariamente dando un trato diferenciado o preferente, lo que incluye su deber de excusarse si advierte un latente conflicto de intereses.
- El principio de buena fe: tanto administración como administrados deben partir de la presunción de que los actos realizados son legales.
- El principio de facilitación: la administración pública debe realizar los trámites de su competencia en condiciones de amabilidad, calidez, cordialidad y cortesía. Además, facilitar con el uso de las Tecnologías de la Información (TICs), la consulta de los estatus de los trámites, así como la atención oportuna.
- El principio de celeridad: es la optimización del tiempo para cumplir con el principio de plazo razonable. Se deben atender dos características del procedimiento: la dotación de personal y los medios materiales con los que se dispone.
- El principio de transparencia y acceso a la información de interés general: los particulares pueden tener acceso a la información generada por las administraciones públicas, bajo el cuidado permanente del derecho a la intimidad y las declaraciones de reserva por razones de interés general. Es deber de las

administraciones públicas impulsar de oficio los procedimientos y facilitar el uso de las TICs para resolver en un plazo razonable, así como potencializar el uso de estándares abiertos que faciliten la difusión y reutilización de la información pública.

- El principio de protección de la intimidad: se refiere al deber de los funcionarios públicos de cuidar los datos personales de los particulares, de conformidad con el principio de consentimiento y prohibiéndose el tratamiento y transmisión de datos personales sin justificación o autorización.
- El principio de debido proceso: engloba varios de los principios ya mencionados. En términos de la Carta, las actuaciones de la administración pública se deben realizar de conformidad con las normas adjetivas y sustantivas de cada país, garantizando los derechos de representación, defensa y contradicción.

La advertencia de lo enlistado es que varios de los principios aquí enunciados se encuentran también en la CPCDMX (*Vid. Capítulo Segundo*). Pero la aportación principal es que en ella podemos encontrar el significado contextualizado de cada uno de estos principios, por lo que es posible recurrirle para solventar los problemas de conceptualización.

Posteriormente, la Carta regula en su capítulo tercero los derechos derivados del de una buena administración pública, los cuales se encuentran en gran medida reconocidos en ordenamientos jurídicos latinoamericanos.

1. El derecho a la motivación de las actuaciones administrativas: todas las resoluciones administrativas deben ser producto de un razonamiento inteligible que pueda entenderse por todo administrado y del cual se pueda probar su objetividad.
2. El derecho a la tutela administrativa efectiva: la administración pública debe cuidar que el particular no quede en estado de indefensión, por lo que, al sustanciarse un procedimiento administrativo, esta se ceñirá a la ley y al derecho.
3. Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale: es deber de las autoridades administrativas resolver

los expedientes que obren en su poder en los plazos establecidos por las leyes locales (principio de celeridad).

4. Derecho a presentar, por escrito o de palabra, peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas, en los registros físicos o informáticos: la forma de relación de los particulares con la administración pública debe optarse por el primero, pero facilitada por la segunda. Además, si el administrado es una persona con discapacidad, la administración debe brindarle los medios adecuados para cumplir con su(s) derecho(s).
5. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras administraciones públicas del propio país: debe haber un correcto tratamiento de los documentos y una efectiva intercomunicación entre las entidades y dependencias. Además, los entes públicos que intervengan no deben descuidar sus otras responsabilidades indelegables.
6. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente: es el derecho o garantía de audiencia.
7. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas: relacionado con el principio de participación ciudadana descrito anteriormente.
8. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad: la Carta prevé que dichos servicios deben prestarse bajo ciertos estándares de calidad medidos periódicamente y puestos en conocimiento de los usuarios, a fin de que estos puedan participar activamente con comentarios y sugerencias.
9. Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa, para lo cual, la administración pública propiciará el uso de las TICs: vinculado al derecho anterior. En este caso, se añade el uso de Tecnologías de la Información para un cumplimiento más eficaz.
10. Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo: el cual debe permitirse que se ejerza por el particular independientemente de las audiencias e informaciones públicas previstas en el ordenamiento jurídico local,

con la advertencia de que estén correctamente argumentadas, de conformidad con el procedimiento administrativo respectivo.

11. Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública: es decir, mediante recursos y/o denuncias, siempre que se vea afectado en sus bienes y/o derechos.
12. Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente: este derecho reitera el descrito en el numeral 9 de este listado. La Carta añade que los usuarios pueden ser consultados mediante encuestas, sondeos y otros instrumentos.
13. Derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten: la facilitación de información por medio de portales de transparencia y acceso a la información de interés general, cuidando el derecho a la intimidad y a las declaraciones de reserva.
14. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública: tiene como finalidad brindar garantías y certeza al particular para iniciar un trámite específico. Prevé que dicha copia se le facilite en medios físicos o electrónicos.
15. Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general: aquellos funcionarios encargados de la atención ciudadana deben recibir asesoría cordial de los trámites u otras cuestiones de interés general. En dichas oficinas debe haber organigramas de los entes públicos que pertenezcan al ámbito administrativo. Asimismo, en aquellas resoluciones desfavorables para los particulares, se debe establecer los medios de impugnación, los plazos y las consecuencias jurídicas de la interposición de esas reclamaciones o recursos.
16. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad: relacionado con el principio de facilitación, es, en otras palabras, el derecho a un trato digno. Contempla los casos en los que es deber de la administración brindar un trato preferente, como a personas en situación de pobreza, indefensión, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas o adultos mayores.
17. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo: en la copia sellada referida se debe incluir la identidad del servidor

público responsable del trámite, así como garantizar que el mismo atienda dudas del particular en el horario establecido.

18. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten: prevé el deber del funcionario a cargo del trámite de brindar información al administrado en todo lo relacionado con el expediente administrativo, ya sea por escrito o por medios electrónicos (si así lo contempla la normatividad).
19. Derecho a ser notificado por escrito, conforme a los plazos establecidos en las leyes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten a los particulares.
20. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
21. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas: en este cabe añadir que es independiente de la indemnización por actividad irregular de la administración.

De estos veintiún derechos se desprende que van en consonancia con los principios anteriormente referidos. De igual forma, varios se encuentran regulados en la Constitución capitalina, y otros también de forma dispersa en la Constitución federal, siendo solo unos cuantos los no contemplados de manera textual.

En el capítulo cuarto, denominado 'Los deberes del ciudadano iberoamericano en relación con las administraciones públicas', se señala que correlativamente a los derechos enunciados en el capítulo anterior, también tienen deberes, los cuales son: 1) lealtad a las leyes en particular y al Derecho en general; 2) buena fe en el uso de la información obtenida, hace énfasis en la abstención de maniobras para promover la dilación del procedimiento y establece el deber de ser veraz en todas sus promociones, evitando ser temerario; 3) responsabilidad en el ejercicio de sus derechos, así como dirigirse con respeto y decoro con todo el personal de la administración pública, y 4) colaboración para el buen desempeño de los asuntos, cumpliendo con diligencia las obligaciones que le imponen las leyes, especialmente en materia tributaria.

Este carece de legislación en México, ya que solo se conocen instrumentos jurídicos que generan obligaciones para la administración pública pero no existe uno que determine los deberes de los particulares en su actuación frente a los entes públicos, salvo algunas normas sobre las obligaciones de los usuarios de ciertos servicios públicos y aquellas relativas a los deberes de los contribuyentes. Finalmente, el capítulo quinto es dedicado a la protección procesal del derecho fundamental a la buena administración pública y los derechos que lo componen, el cual se limita a establecer que cada país determinará la forma en que estos serán protegidos por la vía administrativa y jurisdiccional.

II. El derecho humano a una buena administración pública en la doctrina

La vocación organizadora del Estado del derecho administrativo en el siglo XXI ha pasado de ser domesticadora del poder a responsable de su ejercicio. Hoy, su deber es diseñar y ejecutar las políticas regulatorias del servicio público y garantizar los derechos de los administrados, mediante el efectivo ejercicio del Estado social y democrático de Derecho.

En otras palabras, el derecho administrativo debe comprender el poder y materializarlo ordenadamente en la función pública administrativa, velando por el interés general y sancionando cuando, quien realice el acto, prime el interés individual. Sin embargo, los problemas a los hoy se enfrenta no son ni simples ni domésticos, sino complejos y globales.¹¹⁶

Aunado a lo anterior, las tendencias en el estudio del derecho administrativo, como su emergente campo de investigación, el derecho administrativo global, han generado nuevas propuestas para resolver los problemas que de locales pasaron a requerir tratamientos intergubernamentales, tales como la llamada *accountability* o responsabilidad de los funcionarios de rendir cuentas, la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno, por mencionar algunos temas.

Así, han emergido un conjunto de normas supranacionales en las que el Estado figura como el ente protector de los derechos de las personas, con la obligación de

¹¹⁶ Bauman, Zygmunt y Carlo Bordoní, Estado de crisis, Barcelona, Paidós, 2016, p. 208.

crear un entorno idóneo para el desarrollo de dichos derechos con la dignidad humana como principal premisa.

Por otra parte, la relación tradicional de supra-subordinación gobernado-gobernante, ha cambiado paradigmáticamente de dirección, pues de un ejercicio vertical hemos pasado a percibirlo cada vez más horizontal. Hoy, instituciones supranacionales, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, ejercen controles externos que impactan en los internos de los Estados.

Los derechos humanos fueron, aunque con antecedentes en la materia, reconocidos en la norma constitucional mexicana a partir de un compromiso adquirido con la comunidad internacional. Su principal aporte fue el mandato de que todas las autoridades tanto jurisdiccionales como administrativas, deben actuar y resolver de conformidad con los derechos humanos. Esto nos obliga a replantear diversos conceptos en el derecho administrativo, y con ello a modificar las leyes para lograr congruencia en el sistema jurídico.

Hablar del derecho a una buena administración pública no es una ocurrencia. Son muchas las críticas en torno a su reconocimiento por la probable subjetividad del concepto, ya que, hablar de “lo bueno” no es un asunto que pueda homogeneizarse de forma sencilla. Sin embargo, si en algo podemos estar de acuerdo, es que todos, en calidad de particulares o de servidores públicos, deseamos o hemos deseado en algún momento que la administración pública sea mejor, pero pocos han dedicado estudios para proponer que las funciones se lleven a cabo de manera adecuada, y muchos han optado por emitir una serie de críticas que, si bien ponen de manifiesto la existencia de problemas, no dan propiamente soluciones.

En ese sentido, es importante dedicar unas líneas a proponer el contenido de una buena administración pública, trayendo a colación lo que ya destacados administrativistas han estudiado.

El investigador uruguayo Carlos Delpiazzo afirma que la buena administración pública es un imperativo ético y un principio general del derecho, que implica la determinación correcta de los fines, junto a la selección adecuada de los medios

para llegar a ellos.¹¹⁷ Sin embargo, comete el error de afirmar que se trata de una regla con plena fuerza jurídica. Dicho error estriba en que ni lo imperativos éticos, ni los principios tienen plena fuerza jurídica, pues son preceptos orientadores y no por sí mismos vinculantes.

Por su parte, Felipe Rotondo, profesor de la Universidad de Montevideo, confirma que en el Uruguay el derecho a una buena administración ciertamente es vinculante, pero por su regulación expresa en la Constitución. Este autor ciñe su estudio al interés general, abonando una importante característica desde la perspectiva procedimental. Afirma que su aplicación “legitima el ejercicio de la autoridad estatal y el despliegue de su poder público para el cumplimiento de los deberes que el ordenamiento jurídico le asigna, en relación con las materias o actividades que establece (principio de especialidad).”¹¹⁸

Otro aspecto de relevancia que trae a colación es el recordatorio de que ninguna institución estatal se rige por el principio de libertad. Al contrario, para estas solo existen deberes, los cuales se cumplen en función de su ‘buen desempeño’, que en la norma uruguaya se vincula al concepto de una administración eficiente en términos de los artículos 60 e inciso segundo del 311 de su Constitución, que a la letra establecen:

Artículo 60.- La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una *administración eficiente*.

[...]

Artículo 311.- Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo

¹¹⁷ Delpiazco, Carlos E. “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, núm. 10, 2014, pp. 41-57, disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/736>, consultada el: 23/06/2018. DOI: <https://doi.org/10.22235/rd.v0i10.736>.

¹¹⁸ Rotondo, Felipe, “Derechos fundamentales y derecho administrativo”, en Revista de Derecho Público, Montevideo, núm. 47, Año 24, julio 2015, pp. 87-102, jun. 2015, disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/47/archivos/Rotondo47.pdf>, consultada el: 22/06/2018.

del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.

Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la *buena administración*, producirá efectos generales y absolutos.¹¹⁹

Por su parte, el tratadista español Jaime Rodríguez Arana, quien tuvo a su cargo la importante tarea de elaborar el borrador de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, afirma que la buena administración (omite el calificativo 'pública'), contrario a lo que se piensa y que consta literalmente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se trata de algo más que respetar el principio de legalidad, pues, desde una perspectiva política, es un paso para garantizar uno de los elementos mínimos de la democracia para el ejercicio del poder.¹²⁰

A la par de la Carta Iberoamericana, el autor aporta una lista de treinta y un derechos subjetivos que conforman el derecho a la buena administración, de los cuales aquí solo enunciaré algunos relevantes y que para fines de estudio los he dividido en tres categorías: los de carácter procesal, los relacionados con la prestación de los servicios públicos y aquellos vinculados a la participación ciudadana.

En la primer categoría (los puramente procesales), se encuentran el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; a la tutela administrativa efectiva; a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública; a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente (garantía de audiencia); a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública; a interponer recursos ante la autoridad

¹¹⁹ Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Montevideo: Parlamento del Uruguay, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>, consultada el 05/06/2019. Las cursivas son agregadas por mí.

¹²⁰ Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime, El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas, en Anuario de Derecho Administrativo: F.C.U., Montevideo, tomo XV, 2008, p. 114.

judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, en tanto lo permitan las leyes; a ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá –propone-- cinco días.

Algunos de los derechos relacionados directamente con la prestación de los servicios públicos son: el derecho de acceso a servicios públicos y de interés general de calidad; a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa; derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.

Y aquellos vinculados al reconocimiento del papel fundamental que juegan los administrados en la forma en que se lleva a cabo la administración pública, lo que implica traer a colación conceptos como gobierno abierto y participación ciudadana. En este rubro se encuentran los siguientes derechos: a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente; el derecho de acceso a la información de interés general; a ser informado y asesorado en asuntos de interés general; derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas; derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.¹²¹

En otras latitudes, Linazasoro Espinoza, de la Universidad de Chile, realizó un importante ejercicio de recopilación en un estudio que buscó dar sustento a los avances normativos y jurisprudenciales para encontrar en la normatividad chilena el derecho humano a una buena administración en Chile.

Para ello, como la legislación uruguaya, partió del concepto de interés general para dar contenido a los preceptos constitucionales que regulan la administración pública, a pesar de no estar reconocido expresamente en dicho sistema jurídico. Así, para esta autora, el cuarto párrafo del primer artículo de la Constitución de Chile pone dicho interés general como objetivo de la actividad del Estado, así

¹²¹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en Revista Misión Jurídica, núm. 6, Bogotá, 2014, pp.52-55.

como el bien común para evaluar y controlar la actividad administrativa.¹²² El artículo al que se refiere se transcribe a continuación:

*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.*¹²³

Por su parte, como destaca la catedrática e investigadora de la Universidad del Rosario Natalia Soledad Aprile, en la Constitución Política de Colombia son detectables en gran medida los principios, derechos y obligaciones que conforman el derecho humano a una buena administración pública como se regulan en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, ya que en los primeros tres artículos se sitúan las bases del modelo social de Derecho que adopta el Estado colombiano, con los fines esenciales que este implica:

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.¹²⁴

¹²² Espinoza, Izaskun Linazasoro, El derecho a una buena administración pública: Cambios de paradigmas en el Derecho Administrativo chileno: de las potestades y privilegios a los derechos de los ciudadanos, [Tesis] Curso de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público, Universidad de Chile, Santiago, 2017. p. 31.

¹²³ Ministerio del Interior, Diario Oficial, Cámara de Diputados, Constitución Política de la República de Chile, 24 de agosto de 1980, disponible en: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf, consultado el 22/06/2018.

¹²⁴ Congreso de la República de Colombia, Senado General del Senado, Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, Última actualización: 29 de mayo de 2019, disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>, consultada el 13/06/2019.

Lo anterior se complementa, según la autora, con el artículo 3 que establece que la soberanía reside en el pueblo, de donde, de forma exclusiva emana el poder público. También con los artículos 29 (debido proceso), y sobre todo el 209, que consagra los principios que rigen la función administrativa (que, de antemano, mandata que se ponga al servicio de los intereses generales): igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Mismos que, como afirma la catedrática, influyen en la posición central del ciudadano frente a la administración pública.¹²⁵

Por su parte, en la doctrina administrativista mexicana, el doctor Jorge Fernández Ruiz desde el año 2014 hizo una distinción entre los derechos humanos en estricto sentido y en sentido amplio. Esta distinción sirve al autor para categorizar el derecho humano a una buena administración pública, el cual necesita satisfacer requisitos previos para su pleno ejercicio, tales como la edad, la estancia legal en el país, la ciudadanía, etcétera; a diferencia de los connaturales o derechos humanos en estricto sentido, que son inherentes a la persona por su condición humana, como la vida, la igualdad, la seguridad, etcétera.¹²⁶

Es importante recordar que de conformidad con el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para el reconocimiento de los derechos humanos, no debe haber –en principio– distinción alguna, como se lee a continuación:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya

¹²⁵ Soledad Aprile, Natalia, “El derecho a una buena administración: un derecho fecundo en Latinoamérica”, en Restrepo Medina, Manuel Alberto (editor), Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas, Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, formato EPUB, DOI: <https://doi.org/10.12804/tj9789587840025>

¹²⁶ Fernández Ruiz, Jorge, “Los derechos humanos frente a la administración pública”, en Revista Jurídica Jalisciense, Universidad de Guadalajara, año XXIV, núm. 50, enero-junio, 2014 p. 37, disponible en: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/jurjal/jurjal50/jurjal50_2.pdf, consultada el: 22/06/2018.

jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

En este artículo se encuentra plasmado el principio de universalidad de los derechos humanos, por lo que es necesario ponerlo sobre la mesa como aquel que da contenido paralelamente al principio de no discriminación, aunado a la aseveración de que ningún derecho es absoluto. Como ejemplos están el derecho a la propiedad (artículo 17), el derecho a acceder a cargos públicos (artículo 21), el derecho a participar en el progreso científico (artículo 27), por mencionar algunos cuya categoría cae en los derechos civiles y políticos.

De lo dicho se deduce que uno de los retos conceptuales para el derecho humano a una buena administración pública es que sea compatible con el principio de universalidad, pero también que sea efectivamente ejercido por los particulares, de acuerdo con su condición jurídica.

El último autor al que me referiré en este apartado es Gregorio Montero, entonces Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo de 2012 al 2017, quien ha explicado que prácticamente todo el contenido del derecho a la buena administración pública (ya sea como principios y/o derechos) ha sido positivizado en buena parte de los países de la región, lo que hace posible hablar de él en su acepción humana o fundamental.

El autor destaca su reconocimiento por vía jurisprudencial, por ejemplo, en el caso de República Dominicana, país donde el Tribunal Constitucional, mediante sentencia identificada como TC/0322/2014, acogió la tesis de la existencia del derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración determinando que se encuentra implícitamente en la Constitución, específicamente en sus artículos 138, 139 y 146, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho país.¹²⁷

¹²⁷ Tribunal Constitucional, República Dominicana, Sentencia TC/0322/14, expediente núm. TC-05-2013-0145, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) contra la Sentencia núm. 197-13, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 5 de junio de 2013, p. 15.

El investigador también destaca la importancia de las garantías para los derechos humanos o fundamentales, ya que constituyen la serie de medidas que cada Estado, de manera interna, implementa para hacer realidad esos derechos. Es decir, que pasen de declaraciones formales a realidades materiales.

Por otra parte, centra la conceptualización de este derecho en 11 elementos: el interés general; la calidad e innovación de los servicios públicos; la organización administrativa (el cual destaca como el eje más importante); la profesionalización de la función pública; la ética, transparencia y lucha anticorrupción; la tecnología de la información; la participación ciudadana; los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública; el marco de deberes de los ciudadanos; el derecho público (principalmente en derecho constitucional y el derecho administrativo, cuyas ramas deben recuperar fuerzas perdidas a consecuencia de las corrientes políticas y económicas); el régimen de responsabilidades política, penal, civil o patrimonial y administrativa o disciplinaria.¹²⁸

De lo anterior se advierte que los esfuerzos realizados por la doctrina iberoamericana permiten esgrimir una serie de elementos comunes que dan cuenta del reconocimiento de este derecho por vía jurisprudencial y también legislativa. El aspecto coincidente es la enunciación del interés público.

En mi opinión, *el derecho humano a una buena administración pública es un conjunto de prerrogativas que rigen los actos administrativos en protección de los administrados, consistentes en derechos de carácter procesal, relacionados con la prestación de los servicios públicos y vinculados a la participación ciudadana, solventados en el principio de legalidad y plazo razonable, y anteponiendo el interés general, para que toda persona pueda lograr su libre desarrollo con auxilio del aparato estatal. Asimismo, es un cúmulo de obligaciones de las áreas del Estado que ejercen la función pública administrativa, consistentes en establecer condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad para todas las personas, quitando obstáculos que les impidan su cumplimiento y que promuevan la participación social en la realización de obras públicas, la prestación de servicios*

¹²⁸ Montero, Gregorio, "El derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales", en Hernández Álvarez, Martha María del Carmen (coord.), Derechos Humanos. Perspectivas y Retos, Tirant Lo Blanch, México, 2016, pp. 784 y 798.

públicos y otras actividades socioeconómicas que por su impacto son consideradas de interés público, las cuales deben estar permanentemente ligadas a las obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Finalmente, implica también una serie de deberes correlativos para los particulares, los cuales son, principalmente, apegarse a las leyes administrativas y al Derecho en general; actuar de buena fe en el uso de la información obtenida; abstenerse de llevar a cabo maniobras para dilatar los procedimientos a su favor y ser veraz en todas sus promociones; dirigirse con respeto y decoro con todo el personal de la administración pública, y colaborar para el buen desempeño de los asuntos, cumpliendo con diligencia las obligaciones que le imponen las leyes, especialmente en materia tributaria.

Insisto que en México es importante su reconocimiento a nivel federal, en el afán de pugnar por nuevas categorías de derechos con sus respectivas garantías plasmadas en la ley. Lo anterior para brindar tanto a los particulares como a los servidores públicos, instrumentos que regulen de forma precisa cómo deben conducirse, y que, en caso de incumplimiento, se dote a los operadores jurídicos de elementos idóneos para resolver con miras a promover una mejor relación de la administración pública con los particulares, en el entendido de que el Estado no se concibe solo como un prestador de servicios públicos, sino también como el ente que se encarga de velar por los derechos y libertades de los particulares.

Por ello, sería oportuno traer a colación aquellas normas a nuestro alcance con el fin de, primero, revisar de forma objetiva lo que el legislador ha evaluado como idóneo para dar contenido a este derecho y posteriormente, analizar si ese contenido verdaderamente satisface el objetivo de velar por el interés general.

Para ello, haré alusión al derecho humano a una buena administración pública en el orden jurídico mexicano, primero en el ámbito constitucional, posteriormente en los ordenamientos legales y finalmente en las decisiones jurisdiccionales federales, con enfoque en la jurisprudencia y tesis aisladas.

III. El derecho humano a una buena administración pública en el orden jurídico mexicano

Para agotar el estudio del presente trabajo de investigación, haré un breve recuento de su presencia en el orden jurídico mexicano, con la finalidad de sintetizar el motivo que nos ha traído hasta aquí: una necesaria reforma a la Constitución General, así como la expedición de la ley reglamentaria al artículo que reconozca el derecho humano a la buena administración pública para brindar las garantías necesarias para su cumplimiento efectivo.

1. En los textos constitucionales

Ya he mencionado que ni la Constitución federal ni las de las entidades de la república reconocen expresamente el derecho humano a la buena administración pública, salvo la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual rescata algunos aspectos de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la administración pública, que sirve como modelo o *soft law*.

Sin embargo, algunos de los ‘subderechos’ a los que está sujeto el derecho a la buena administración pública son identificables en la Constitución General y replicados en los textos constitucionales de los estados, ya que son garantías mínimas que han sido incorporadas al orden jurídico mexicano en la búsqueda de la consolidación de un Estado social y democrático de Derecho.

Dichos ‘subderechos’ son presentados en la siguiente tabla para un estudio ordenado, en la que relaciono el derecho propuesto por la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública con los preceptos constitucionales (o, en su defecto, legales) en los que están reconocidos. La finalidad es demostrar que se encuentran contemplados en el texto constitucional, de manera diseminada, lo que significa que, por una parte es viable reconocer el derecho humano a la buena administración como un derecho de derechos, y por otra, que es urgente su sistematización en un artículo constitucional que permita su aplicación efectiva.

Cuadro 1. Comparativo de los derechos que conforman el derecho humano a la buena administración pública reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Derecho	Artículo de la CPEUM que lo reconoce
El derecho a la motivación de las actuaciones administrativas	Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]
El derecho a la tutela administrativa efectiva	Artículo 22. [último párrafo] A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.
Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale	Artículo 17. [segundo párrafo] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Artículo 14. [segundo párrafo] Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.
Derecho a presentar, por escrito o de palabra, peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas, en los registros físicos o informáticos	Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; [...]. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene

	<p>obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p> <p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...] V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.</p>
<p>Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país</p>	<p>En la CPEUM no está presente este derecho, sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:</p> <p>Artículo 15-A.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite: [...]</p> <p>IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.</p>
<p>Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente</p>	<p>Artículo 14.- [segundo párrafo] Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p>

<p>Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas</p>	<p><i>Ídem.</i></p>
<p>Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad</p>	<p>Artículo 28.- [párrafos once y doce] El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.</p> <p>Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p> <p>La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley</p>
<p>Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa para lo cual la administración pública propiciará el uso de las TICS</p>	<p>Artículo 6o. [tercer párrafo]</p> <p>El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.</p>
<p>Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo</p>	<p>La CPEUM no lo prevé expresamente, pero se deduce de las formalidades esenciales del procedimiento previstas en el artículo 14 constitucional, en conjunto con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece:</p> <p>Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en</p>

	<p>sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: [...]</p> <p>V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución; [...].</p>
<p>Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública</p>	<p>El derecho de petición está reconocido en el artículo 8º constitucional, el cual guarda una estrecha relación con la presentación de quejas y reclamaciones. Sin embargo, el derecho no está reconocido expresamente y es necesario relacionarlo con los artículos 16 (derecho a la información pública y protección de datos) y del 108 al 114, es decir, el Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.</p>
<p>Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente</p>	<p>La Constitución no establece específicamente el derecho de los particulares a conocer las evaluaciones de gestión de los entes públicos, pero la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública el instrumento que tiene como objetivo regular lo que en sentido amplio establece la constitución como el derecho de acceso a la información pública.</p> <p>Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:</p> <p>I. Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;</p> <p>II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;</p> <p>III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el</p>

	<p>desempeño de los sujetos obligados;</p> <p>La CPEUM tampoco habla expresamente de proponer medidas de mejora, pero sí que los particulares tienen derecho a participar mediante el sistema nacional de planeación democrática, esto relacionado con el deber de planeación del Estado.</p> <p>Artículo 26.</p> <p>A. [segundo y tercer párrafos] Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. [...]</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. [...]</p>
<p>Derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten</p>	<p>Artículo 6o. [segundo párrafo]</p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p>
<p>Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública</p>	<p>La CPEUM no lo prevé, ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, en la práctica, las entidades públicas suelen no objetar este derecho de los particulares. De cualquier forma, algunos manuales administrativos lo establecen y el que ya se lleve a cabo no es impedimento para que se incorpore en la ley</p>

	reglamentaria del artículo constitucional que reconozca el derecho humano a la buena administración pública.
Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general	<p>Artículo 6o.</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: [...]</p> <p>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública [...].</p>
Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad	<p>La CPEUM no lo prevé, pero la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:</p> <p>Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: [...]</p> <p>IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;</p>
Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo	<p>Este derecho está parcialmente previsto, puesto que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:</p> <p>Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...]</p> <p>IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;</p> <p>Mientras tanto, en materia de contrataciones públicas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla lo siguiente:</p> <p>Artículo 43. La Plataforma digital nacional incluirá,</p>

	<p>en un sistema específico, los nombres y adscripción de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas [...].</p>
<p>Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten</p>	<p>La CPEUM no lo prevé, pero la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:</p> <p>Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: [...]</p> <p>VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;</p>
<p>Derecho a ser notificado por escrito, conforme a los plazos establecidos en las leyes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten a los particulares</p>	<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]</p>
<p>Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general</p>	<p>La CPEUM no lo establece como un derecho expreso, sin embargo, no existe impedimento para que, con fundamento en el artículo que regula la libertad de asociación, este pueda interpretarse ampliamente. Sin embargo, lo adecuado sería que estuviera regulado de forma específica.</p> <p>Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito [...].</p>
<p>Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas</p>	<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p>

	<p>[...]</p> <p>II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley [...]</p>
--	--

Fuentes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada DOF 06-06-2019. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, última reforma publicada DOF 18-05-2018. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma publicada el 27 de enero de 2017. Ley General de Responsabilidades Administrativas, última reforma publicada DOF 12-04-2019. Todas disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/>, consultadas el 14/06/2019.

2. En los ordenamientos legales

Una vez demostrado que la mayoría de los derechos propuestos por el CLAD en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos con relación a la Administración Pública se encuentran reconocidos en el texto constitucional federal, es necesario referirme exclusivamente a aquellos que se encuentran en los ordenamientos legales, específicamente en las leyes en materia administrativa. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, analizada en el Capítulo Segundo, se advierte la presencia de algunos derechos y principios que, conforme a la Carta Iberoamericana, dan contenido al derecho a la buena administración. Dichos principios han enfatizado la forma en que las secretarías de Estado deben desempeñar sus funciones, principalmente en aquellas que tienen relación con procedimientos en materia de contrataciones públicas, como el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Respecto a cada una, la LOAPF establece en sus artículos 31, fracción XXV y 32 Bis fracción XXXI, lo siguiente:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...]

XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas [...], propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas;

Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...]

XXXI. Impulsar acciones para garantizar el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico; intervenir en el acceso al agua para el sector productivo y energético a través de instrumentos establecidos por ley siguiendo los principios y criterios de equidad y sustentabilidad [...].

Como se percibe, los principios (o llamados también criterios) que contempla esta ley, distan mucho de lo promovido por el CLAD, por lo que es claro que no hay una guía específica y única que establezca la pauta que la administración pública (por lo menos en el ámbito del Poder Ejecutivo) deba seguir para llevar a cabo sus actividades.

Caso distinto el de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, que fue necesario referir como acotación a la CPCDMX en el Segundo Capítulo. De su estudio no se omitió señalar el peligro de su (in)validez, ya que se advirtió que ha sido tildada de inconstitucional y duramente criticada en la prensa nacional, entre otras cuestiones por lo que antes del 7 de junio de 2019 contenía su artículo 60.

Se concluyó que en esta Ley se aprecia que la búsqueda por garantizar el derecho a una buena administración pública queda parcialmente satisfecha, ya que resulta benéfico que contenga un capítulo con las garantías para el cumplimiento del derecho a la buena administración pública, además de tener semejanzas con la Carta Iberoamericana como se desprenderá de la revisión del siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 2. Comparativo del contenido de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos con relación a la Administración Pública y la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México

Principios y derechos que propone la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos con relación a la Administración Pública	Principios contenidos en la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México	Observaciones
<p>La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad: [...] es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo, [...] es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho. [...] En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental [...] del que se derivan [...] una serie de derechos concretos.</p>	<p>Artículo 36. La buena administración constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos [...]</p>	<p>La Ley Constitucional no establece que se trata de una obligación de la administración pública.</p>
<p>La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la</p>	<p>[...] implica que las autoridades traten y resuelvan sus asuntos de manera imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable, de conformidad con el debido proceso administrativo, a través de mecanismos</p>	<p>Coindicen en los principios de imparcialidad, equidad y plazo razonable. El criterio del debido proceso administrativo también está en la</p>

dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.	accesibles e incluyentes.	Carta, pero se especifica en otro párrafo.
29. Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos.	1. Formular peticiones que deberán ser atendidas por las autoridades de forma comprensible y en breve término;	Coindice el reconocimiento del derecho de petición. La Ley además hace referencia en el mismo apartado del principio de breve término y de racionalidad, ambos presentes en la Carta.
31. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.	2. Audiencia previa a todo acto de autoridad que afecte sus derechos, salvo en las materias penal, fiscal, financiera, protección civil y seguridad pública, en los supuestos que señalen las leyes;	La garantía de audiencia se prevé en ambos instrumentos, pero la Ley Constitucional hace limitaciones a materias específicas en las que no aplica.
Principio de transparencia y acceso a la información de interés general: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho	3. Tener acceso a la información pública y al expediente que concierna, en cualquier momento, de forma veraz, completa, adecuada, oportuna, expedita, asequible y accesible, con respeto a la confidencialidad, reserva y la protección de datos	El derecho de acceso a la información pública está presente en ambos instrumentos, con la diferencia que en la Ley Constitucional también incluye el derecho a acceder al

<p>a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general [...].</p>	<p>personales;</p>	<p>expediente.</p>
<p>El principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales.</p>	<p>4. Que las autoridades funden y motiven sus decisiones de acuerdo con las leyes, planes y programas correspondientes; y</p>	<p>En la Ley Constitucional falta especificar el tema de las potestades discrecionales que sí contiene la Carta.</p>
<p>En virtud del principio de responsabilidad la Administración Pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.</p>	<p>5. La reparación de los daños causados por la actuación de las autoridades, de acuerdo con la ley en la materia.</p>	<p>El derecho a la reparación del daño derivada del principio de responsabilidad del Estado se contempla en ambos instrumentos.</p>
<p>El principio promocional de los poderes públicos se dirige a la creación de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su</p>	<p>La buena administración pública deberá centrarse en la persona, conforme a los principios de generalidad, uniformidad, derecho a la información, transparencia, regularidad, continuidad, calidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de tecnologías de la</p>	<p>Ambos instrumentos ponen su eje central en la persona, del cual destaca el concepto de participación ciudadana como paradigma.</p>

<p>cumplimiento y fomentando la participación ciudadana a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente a definir el interés general en un marco de potenciación de la dignidad humana.</p>	<p>información y la comunicación.</p>	
<p>11. Principio de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que estos precisen el uso de dichos servicios por parte de las Administraciones Públicas con presencia territorial.</p>	<p>El derecho a la buena administración comprende que la prestación de los servicios públicos se realice en condiciones de trato digno y respetuoso, claridad, prontitud, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, calidad y con la participación ciudadana, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas.</p>	<p>La Carta propone que los servicios públicos, se presten bajo los criterios descritos, independientemente de la zona geográfica donde se presten.</p>
<p>Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el</p>	<p>El combate a la corrupción y la profesionalización de las personas servidoras públicas son componentes de este derecho.</p>	<p>Es evidente que la Carta despliega los principios que se deben observar en el combate a la corrupción y la profesionalización de los servidores públicos, lo cual está regulado en la normativa correspondiente a la materia y no propiamente en la</p>

<p>respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular.</p>		<p>Ley Constitucional, pero esta sí contempla este aspecto como parte de la buena administración pública.</p>
<p>41. [...] Todo ciudadano que se encuentre en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores tendrán derecho a recibir un trato especial y preferente, por parte de las autoridades, agentes y demás personal al servicio de la Administración Pública, quienes deben facilitarles todo lo posible para el acceso a las oficinas públicas, la orientación adecuada y los servicios que soliciten.</p>	<p>El Gobierno de la Ciudad proveerá interpretación y traducción y los mecanismos necesarios para la prestación de los servicios públicos a la población en su lengua indígena, población con discapacidad y en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>La Ley Constitucional adapta este derecho para brindar traducción e interpretación a las personas que lo requieran. La Carta, por su parte, se refiere a las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad.</p>
<p>40. [...] Los ciudadanos tienen el derecho a que en las resoluciones desfavorables consten los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico pone a su alcance, con expresa mención de los plazos y consecuencias jurídicas de la</p>	<p>Las personas podrán impugnar cualquier acto u omisión de las autoridades que vulnere su derecho a la buena administración, para lo cual será suficiente acreditar un interés legítimo.</p>	<p>La Ley Constitucional, además de reconocer el derecho a impugnar las resoluciones que no le favorezcan, señala que es suficiente acreditar un interés legítimo.</p>

interposición de tales reclamaciones o recursos.		
--	--	--

Fuentes: CLAD, Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, disponible en: http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf, consultada el 11/06/19. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, última actualización: 07 de junio de 2019.

De lo anterior se colige que la Ley Constitucional retomó diversos principios y derechos de la Carta, adaptando aquellos que consideró viable conforme a la idiosincrasia de su ámbito territorial. Sin embargo, es importante destacar que no toma a la buena administración pública como deber de los entes del Estado, sino solamente como un principio (que se interrelaciona con otros principios) y, de conformidad con la Constitución capitalina, como un derecho de los particulares.

Pese a lo anterior, en México es la única ley que a la fecha plasma con esta amplitud el contenido de la Carta Iberoamericana, por lo que es oportuno reiterar la importancia de elaborar y publicar una ley reglamentaria federal que sea congruente con la propuesta de adición a un artículo que contenga reconocido el derecho y que, en dicha ley se especifiquen los principios y derechos para que la administración pública tenga capacidad objetiva para cumplir, sin descartar que progresivamente se añadan aquellos que sean necesarios y así conseguir una mejor regulación y un óptimo desempeño de la administración pública en todos sus ámbitos.

3. En la jurisprudencia

La voz 'jurisprudencia' tiene diversas acepciones, la más antigua es aquella cuyo significado es 'Ciencia del derecho'. En el orden jurídico mexicano es, además, la acción que los jueces realizan al interpretar una norma,¹²⁹ es decir, la actividad jurisdiccional, la cual es una fuente del derecho que se traduce en la potestad de los tribunales de aplicar la ley a un caso concreto.

¹²⁹ De Pina, Rafael (et. al.), Diccionario de derecho, 37ª ed., 2ª reimpr., Porrúa, México, 2012, p. 340.

En ese sentido, y de conformidad con la Constitución General, la aplicación de criterios de interpretación debe partir del principio *pro persona*, así, dichas resoluciones deben contener como premisa a los derechos humanos.

Resulta oportuno añadir que, en el caso europeo, el derecho a una buena administración pública surgió primero por vía jurisdiccional y posteriormente se plasmó en la Carta de derechos fundamentales. Este fenómeno ha sido descrito por la doctrina como una forma de remediar aquellas deficiencias o lagunas del sistema, en el entendido de que la actividad legislativa, creadora de leyes y por ende, de derecho, requiere de ciertos requisitos formales que en ocasiones llegan a reparar o subsanar tardíamente esas lagunas, por lo que el juez, investido de competencia y jurisdicción, interpreta la norma en un sentido amplio y bajo la premisa de la máxima protección a la persona, lo que da como resultado una aplicación de la norma que busca ser “justa”, con tal de que dicha persona sea beneficiada del derecho analizado en su conjunto y no aplicando mecánicamente un silogismo de lógica formal. A esto, el jurista Luis Recaséns Siches llamó “la lógica de lo razonable”.¹³⁰

En México, la jurisprudencia tiene un carácter adicional a una mera sentencia, y es que sus efectos son obligatorios para las decisiones futuras de los tribunales según el órgano jurisdiccional que las emita. Así, en términos de lo contenido en el Capítulo I del Título Cuarto de la Ley de Amparo, la jurisprudencia se establece por reiteración de criterios (por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, o por los tribunales colegiados de circuito), por contradicción de tesis (por el pleno o las salas de la SCJN y por los Plenos de Circuito) y por sustitución.

Cuando la establece la SCJN funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para todos los órganos que conforman el Poder Judicial Federal cuando la decreta el pleno (salas de la SCJN, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los

¹³⁰ Recaséns Siches, Luis, Introducción al estudio del derecho, 16ª ed., Porrúa, México, 2009, pp. 251-262.

Estados y de la Ciudad de México, y tribunales administrativos y del trabajo, tanto locales como federales).

Por su parte, la que establecen los plenos de circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La establecida por algún tribunal colegiado de circuito es obligatoria para los órganos mencionados, excepto –siguiendo la lógica de la jerarquía-- de los plenos de circuito y los demás tribunales colegiados de circuito.¹³¹

De lo mencionado se advierte que a pesar de que la jurisprudencia tiene efectos vinculantes para el Poder Judicial, la administración pública queda fuera de su ámbito, por lo que, a pesar de que es posible encontrar algunos rastros de los derechos que conforman el de una buena administración pública, su desarrollo es insuficiente para obligar a la esfera en la que se busca aplicar este derecho. Por lo tanto, lo que a continuación será enunciado, representará solo criterios orientadores para la administración pública.

Además, dado que este análisis acota la materia administrativa, no deben omitirse que para efectos prácticos solamente buscaré trazas del derecho humano a una buena administración en tesis aisladas y de jurisprudencia emitida de los tribunales colegiados de circuito (en pleno y por circuito) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que son las que impactan en más entes del Poder Judicial de la Federación.

Y la segunda precisión es para no olvidar que también el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fija jurisprudencia (de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) por medio del Pleno de la Sala Superior, por reiteración (tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos, o cinco tratándose de alguna Sección de la Sala Superior), y por contradicción (se

¹³¹ Cámara de Diputados, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada el 15 de junio de 2018, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>, consultada el 13/06/2019.

determina por mayoría del Pleno, siempre y cuando haya un quorum mínimo de siete magistrados). Esta es obligatoria para las Salas del Tribunal y solo si no contraviene la emitida por el Poder Judicial Federal.¹³²

Asimismo, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, por medio del Pleno General, fija jurisprudencia por reiteración y por contradicción, como lo establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Cabe mencionar que este Tribunal cuenta con una Sala Ordinaria Especializada en materia de responsabilidades administrativas y en materia en derecho a la buena administración¹³³ que comenzó funciones el 1 de junio de 2019.

Ahora bien, en la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, se advierte el reconocimiento de principios en torno a la actividad administrativa, como el caso de la Tesis I.4o.A. J/36, cuyo rubro es PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. En esta, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito señaló que los principios a los que debe sujetarse la actividad administrativa son *economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe*. Atento a esto, el acto administrativo (exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos), tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad, y con ello la notificación como la forma en que se hace de conocimiento del particular.

El razonamiento anterior le es útil para concluir que la notificación es el medio a través del cual los particulares afectados conocen el contenido del acto y les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume cuando

¹³² Cámara de Diputados, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Última reforma publicada el 27 de enero de 2017, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpca.htm>, consultada el 13/06/2019.

¹³³ Prontuario Normativo, Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, expedida el 1 de septiembre de 2017, última reforma del 4 de marzo de 2019, disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66249/31/1/0, consultada el 14/06/2019.

el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios.¹³⁴

Otro es el caso de las tesis aisladas, en las que permea claramente el mandato de protección a los particulares por el Estado. Una de tantas es la identificada con el número I.18o.A.85 A (10a.), del décimo octavo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, en la que determinó que existe una relación intrínseca entre la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica y el goce de los derechos humanos y fundamentales, principalmente la salud, la libertad de comercio, la información, entre otros, por lo que el corte del suministro se debe analizar a partir de un juicio de constitucionalidad estricto, con el fin de detectar la afectación a la esfera jurídica de las personas caso por caso.¹³⁵

Esto significa que existe un estrecho vínculo entre la obligación del Estado de prestar un servicio público a los particulares, y que, de no realizarlo, incurre en una vulneración a los derechos humanos por incidir en actividades necesarias para el desarrollo de las personas, como el acceso a la salud, a la educación, el derecho a la libertad de comercio y a la información, etcétera.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser el Máximo Tribunal y protector de la Constitución, ha emitido una serie de criterios que abonan a los derechos humanos en general. En ese aspecto, me apoyo en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) en materia constitucional para señalar que el pronunciamiento sobre el principio de progresividad de los derechos humanos, que atañe a todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo las administrativas, exige que en el ámbito de su competencia, incrementen el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos

¹³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, cuarto tribunal colegiado del primer circuito en materia administrativa, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN, Jurisprudencia, tesis I.4o.A. J/36, registro: 178943, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005.

¹³⁵ Semanario Judicial de La Federación, SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. SE ENCUENTRA INTERRELACIONADO CON EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS, POR LO QUE LA PONDERACIÓN DEL CORTE DEL SUMINISTRO DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO, Décimo Octavo Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer Circuito, nº I.18o.A.85 A (10a.), Libro 54, Tomo III, Tesis Aislada (común). Queja 269/2017. Ponente: María Amparo Hernández Chong Cuy, unanimidad de votos.

y les impide (por consecuencia de la aplicación alterna del principio de no regresividad), adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.¹³⁶

Específicamente respecto al derecho a una buena administración pública, no existe ningún pronunciamiento por la Suprema Corte, pero sí respecto a algunos de los derechos que mencioné integran el de una buena administración pública, por ejemplo, la tesis aislada 1a. CLXXXVI/2018 (10a.) emitida por la Primera Sala DERECHO A LA JUSTA INDEMNIZACIÓN. EL ESTADO TIENE LA CARGA DE ARGUMENTAR Y PROBAR QUE CUMPLIR CON EL PAGO DE UNA CONDENA PUEDE AFECTAR A LA CIUDADANÍA, en materia constitucional. Esta tesis, referente al principio de responsabilidad del Estado y aunado al derecho a una indemnización por la actividad irregular en la prestación de servicios públicos, establece algo relevante para los particulares que obtienen como respuesta a este derecho que la entidad gubernamental no cuenta con el presupuesto para cumplir con la obligación de pago por un hecho ilícito.

La Corte determinó que, para que sea operante, la misma entidad debe acreditarla, es decir, justificar su relación con el caso concreto, sobre todo cuando en términos normativos no se evidencie alguna razón jurídica que respalde esa oposición a cumplir con la indemnización. Lo anterior se traduce en el deber de “especificar qué servicios públicos se pondrían en riesgo y la razón por la cual el monto para el pago de la indemnización tendría que obtenerse precisamente de esas partidas presupuestales. En caso de incumplir con la carga antes descrita, los argumentos del Estado resultarán inoperantes, pues se asumirán como surgidos de hipotéticas afectaciones a la ciudadanía.”¹³⁷

¹³⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO, Jurisprudencia, tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), Décima Época, Segunda Sala, Materia: Constitucional, Común, Registro: 2019325, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I. Esta tesis se publicó el viernes 15 de febrero de 2019, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de febrero de 2019.

¹³⁷ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, DERECHO A LA JUSTA INDEMNIZACIÓN. EL ESTADO TIENE LA CARGA DE ARGUMENTAR Y PROBAR QUE CUMPLIR CON EL PAGO DE UNA CONDENA PUEDE AFECTAR A LA CIUDADANÍA, Tesis Aislada 1a. CLXXXVI/2018 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I. Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018.

A pesar de que es evidente la relación entre derechos humanos y administración pública al ser esta la que tiene la obligación de garantizarlos, no está propiamente definido lo que en el ejercicio de la función pública administrativa debe realizarse para poner como centro de toda actividad la dignidad de la persona, puesto que en México y otros países de Latinoamérica, los servicios públicos suelen prestarse de manera insuficiente. En los procedimientos, aún el silencio administrativo se considera como un acto regular y en los procedimientos ante tribunales administrativos impera la imposibilidad de recurrir por algunos sectores de la población menos favorecidos.

Todo ello va contracorriente con los esquemas que plantea el proyecto para desarrollar y consolidar un Estado social y democrático de Derecho, en el que la participación ciudadana es el eje fundamental para aportar alternativas de solución a los problemas que surgen cotidianamente en la vida pública, especialmente aquellos que impactan en asuntos de interés general.

Por lo tanto, es crucial ajustar las leyes, empezando por la norma fundamental y las que derivan de ella, para incorporar el derecho humano a la buena administración pública, que, como ya se demostró en el capítulo anterior, está presente en la Constitución Política de la Ciudad de México. Por lo que es posible retomar algunos preceptos que sean funcionales para el ámbito federal y quitar los que no son convenientes. Pero más importante es que con la analizada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los ciudadanos con relación a la administración pública, en tanto instrumento orientador, se logra tener un panorama de lo que implica este derecho.

CONCLUSIONES

1. Los derechos humanos se fundamentan en la libertad, así como en la procuración y el reconocimiento de la dignidad de la persona, cuyo cimiento teórico tiene un origen religioso y se ha plasmado en diversos documentos jurídicos a lo largo de la historia del Derecho.

Este proceso histórico de los derechos humanos se ha documentado desde la emisión de la Carta Magna Inglesa de 1215, la cual es invocada hasta nuestros días, en especial, su parte conducente al debido proceso como revelación mínima del control del ejercicio de la fuerza por parte del Estado.

Con el surgimiento de estas primeras limitaciones al poder del Estado, se proporcionó a los gobernados un catálogo de derechos reconocidos para los ciudadanos, lo que les dotó de herramientas para exigir al ente público su estricto respeto y cumplimiento.

A partir del siglo XVIII, producto de movimientos revolucionarios, como la independencia de las Trece Colonias Estadounidenses y la Revolución Francesa, comenzaron a reconocerse axiomas que se convirtieron en lo que hoy conocemos como derechos civiles y políticos, los cuales se plasmaron en constituciones y declaraciones. Entre las de mayor influencia están las diez primeras enmiendas de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. Los derechos civiles y políticos determinan las competencias de las instituciones y dan pie al respeto de la dignidad humana y al establecimiento de los límites a la soberanía del Estado.

Posteriormente, en virtud de la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 se emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), articulada a la Carta de Naciones Unidas. Así surgió el primer instrumento que incorporó el concepto de “derechos humanos”, con los valores de libertad, justicia y paz como las tres premisas fundamentales, según su Preámbulo. Con la promulgación de la DUDH, la teoría de los derechos

humanos comenzó a tomar forma, para encontrar su naturaleza en los derechos subjetivos, cuyos destinatarios son todas las personas.

2. Los derechos humanos son aquellas prerrogativas pertenecientes a la categoría de los derechos subjetivos, cuya estructura normativa funciona como mandatos de optimización para tutelar un bien jurídico: la dignidad, y se fundamentan en los principios de universalidad, progresividad, indivisibilidad, no discriminación, interrelación e interdependencia.

3. Las constituciones son documentos jurídico políticos que contienen los derechos y obligaciones generales del Estado y los particulares. Además, es la norma fundamental que da sentido al orden jurídico en su totalidad. Su estudio como fuente histórica es importante para establecer relaciones de causalidad pasado-presente y es una de las formas con las cuales se puede hacer frente a los problemas que demanda la sociedad en la actualidad que se replican, asimilan o permanecen en el tiempo.

La llamada Constitución de Apatzingán, promulgada en el año de 1814 resulta importante para esa relación histórica de causalidad, ya que buscó brindar seguridad jurídica a los gobernados con un catálogo de derechos fundamentales que integraron su parte dogmática, por lo que, a partir de esta, fue crucial tomarla como ejemplo para que los siguientes textos constitucionales contaran también con ese catálogo, así como sus garantías.

Por otra parte, José María Morelos y Pavón, hoy reconocido como importante ideólogo del constitucionalismo, tuvo como aspiración política el consolidar un Estado social y democrático de Derecho que, aunque no estipulado de forma expresa, plasmó en el documento *Sentimientos de la Nación*. Ese ideal permeó en el texto constitucional de 1814 y que dejó huella con la frase “*la buena ley es superior a todo hombre*”. Esta misma aspiración alimenta hoy a los derechos y principios que dan contenido al derecho humano a una buena administración pública.

4. De forma alterna, en Europa se fue desarrollando el concepto de dignidad de la persona, el cual, paulatinamente fue incorporado en instrumentos internacionales que llegaron a impactar globalmente en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

5. En México, son identificables como antecedentes de la regulación de los derechos humanos con la creación de diversas procuradurías y, posteriormente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992, pero fue hasta la reforma en materia de junio de 2011 que se incorporó el concepto de derecho humanos como principio y fin del orden jurídico, estableciendo que todas las autoridades del país, de todos los ámbitos, tienen las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, dejando atrás el concepto de “garantías individuales”.

Con el establecimiento de dichas obligaciones, comenzó a denotarse la inclusión de las autoridades administrativas, por lo que la reforma de junio de 2011 significó la ruptura de un paradigma en torno al rol que juega el derecho administrativo en el Estado social y democrático de Derecho. Sin embargo, desde entonces, los avances más significativos han sido en la sede del Poder Judicial, dejando relegada la actividad de la función administrativa.

Entre las razones está la falta de regulación de la materia con perspectiva de derechos humanos, lo que ha favorecido que la actividad administrativa se escude en figuras como la discrecionalidad y el silencio administrativo. Por ello, es necesario un replanteamiento que erradique las arbitrariedades de la administración pública, en tanto se promueven, protegen, garantizan los derechos humanos y se resuelven los asuntos de los diferentes entes públicos involucrando a los administrados que con ellos interactúan. Aunado a esto, es necesario no perder de vista las exigencias éticas en las actuaciones de los servidores públicos, que son, además, fin de toda actividad administrativa.¹³⁸

Por ello, insisto que fijar las reglas de actuación de la administración pública con perspectiva de derechos humanos resulta fundamental para todo Estado. Su

¹³⁸ González Pérez, Jesús, *La ética en la Administración Pública*, 2ª ed., Cuadernos Civitas, Madrid, 2000, p. 35.

implementación blindada a las instituciones con un marco normativo fundado en la dignidad de las personas mientras cumple con el fin del Estado: la subsistencia de la comunidad política y social de la mejor manera posible.

6. Para reforzar dicha afirmación, se definió la administración pública como el conjunto de áreas del Estado que, en ejercicio de la función administrativa, cumplen con una labor organizativa que tiene encomendada, mediante el desempeño de actividades tendientes a lograr fines específicos que varían de Estado a Estado. Dichas actividades son la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos y otras actividades socioeconómicas que por su impacto son consideradas de interés público.

7. En México, la administración pública federal y local se organiza en centralizada y paraestatal, principalmente. Sin embargo, se precisó que su regulación solamente atañe a la ubicada en el Poder Ejecutivo, excluyendo a la administración pública de las demás áreas del Estado: las ubicadas en el Poder Legislativo (función pública legislativa), en el Poder Judicial (función pública jurisdiccional), en los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) y en las universidades públicas a las que la ley les confiere autonomía.

Como ya mencioné, la Constitución General establece las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos (artículo 1º). De la misma manera, partiendo del estado federal del que somos habitantes, las Constituciones locales han replicado de forma similar dichas obligaciones, tales como la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) y la Constitución Política del Estado libre y soberano de Morelos. Sin embargo, en la primera ocurrió una situación particular, ya que la CPCDMX incluyó en su reciente Constitución categorías innovadoras como el derecho a la buena administración pública.

La polémica por el “atrevimiento” del constituyente local de incorporar derechos no contenidos en la Constitución federal dio pie a la interposición de acciones de inconstitucionalidad que se acumularon y fueron resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un interesante fallo. La Corte determinó que la

regulación de derechos humanos en la CPCDMX no es inconstitucional y que, por lo tanto, no vulnera el parámetro de constitucional del orden jurídico mexicano. Entre los argumentos del Máximo Tribunal está que el artículo 73 de la Constitución Federal establece las materias reservadas a la federación para su legislación, y en ellas no se enuncia la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia de derechos humanos, por lo que deduce que se trata de una materia residual que las entidades federativas pueden realizar.

La crítica a la CPCDMX es latente, por lo que existen aún dudas sobre si es pertinente que los derechos humanos en la capital sean más extensos que en el resto del país. Aun con ello, y en el caso específico del derecho a una buena administración, se advierte que algunos principios y derechos que a su vez le dan contenido, se encuentran presentes en la normatividad federal, pero para conseguir remediar la inconsistencia, es pertinente extender el catálogo de derechos humanos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la norma fundamental y, por ende, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya sentado el precedente de que no existe una vulneración expresa al parámetro de constitucionalidad, la tarea pendiente del legislador federal es dar cabida a esos nuevos derechos en aras un efectivo orden en las leyes.

Antes, es pertinente el estudio separado de cada uno de los nuevos derechos, de ahí la finalidad de este trabajo de investigación, que se propone instrumentar jurídicamente la relación de la administración pública con los particulares partiendo del papel del derecho administrativo actual. De ahí el reconocimiento de un derecho humano de los particulares a gozar de una administración pública eficiente, de calidad, que responda a sus necesidades, activa, que sirva a la sociedad y además se conduzca con respeto absoluto a la dignidad de las personas.

8. El análisis del marco jurídico de la administración pública federal y local da un panorama contrastante en cuanto al reconocimiento del derecho a la buena administración pública. Por una parte, se tiene una entidad federativa en la que está reconocido este derecho (la Ciudad de México), y por otro, la Norma

Fundamental del sistema jurídico mexicano (la CPEUM) se limita a establecer los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, que debe regir en la administración para disponer de los recursos económicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con el fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Además, se encuentran de forma diseminada algunos derechos que forman parte de la buena administración pública, lo que hace evidente un desorden normativo. Para solventarlo, de la mano de una reforma constitucional en la que se incorpore el artículo 2 bis, se debe expedir una ley reglamentaria. Lo mismo corresponderá en cada entidad federativa (como en el caso del estado de Morelos) para guardar congruencia legislativa de acuerdo con la materia, tal y como se ha llevado a cabo con temas específicos como el combate a la corrupción, discriminación, la violencia contra la mujer, etcétera.

9. Los artículos primero y 133 de la CPEUM, declaran que son fuentes del derecho las normas contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte. Aquellos que contienen derechos humanos tienen un régimen especial, ya que enuncian las pautas establecidas por el derecho internacional en virtud de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Su adopción se traduce en cambios estructurales a nivel nacional: reformas que prevean la creación o fortalecimiento de instituciones, así como la implementación de políticas públicas que tiendan a mejorar su calidad, ello con base en el principio *pro persona*.

Además, la (SCJN) ha resuelto que todos los jueces están facultados para emitir pronunciamientos en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, pero, en caso de existir alguna restricción expresa en los tratados, se debe resolver conforme a lo establecido en la Constitución Federal.

Del universo de tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, son 3 los que se retomaron en el presente estudio, y es el artículo 1.1 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos la regla que da sustento a la actuación del Estado con relación a los demás derechos contenidos en el mismo tratado, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que señala que es un compromiso internacional respetar los derechos y libertades, y garantizar su pleno ejercicio sin distinción alguna, es decir, bajo el principio de igualdad jurídica, lo que se traduce en las obligaciones generales de respetar y garantizar. Y de esta última se derivan las obligaciones específicas de prevenir, investigar y sancionar toda violación, así como reparar el daño producido.

Por otra parte, los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Protocolo de San Salvador son importantes en materia administrativa, ya que en dicha sede se dirimen la mayoría de los asuntos en materia de prestaciones sociales. Se rigen, principalmente, por el principio de progresividad, que implica la obligación de adoptar medidas necesarias (especialmente económicas y técnicas), hasta llegar al máximo de los recursos disponibles, pero tomando en cuenta el grado de desarrollo para que su fin sea conforme a la legislación local, con el objetivo de lograr la plena efectividad de la categoría de los derechos en comento. Asimismo, la Comisión IDH se ha pronunciado sobre el derecho de acceso a la justicia respecto de estos derechos en materia administrativa, de modo que es necesario sumar a los mecanismos de control institucional, el control sobre los prestadores o funcionarios públicos.

Lo anterior sirve para dar cuenta de la necesidad de dar paso a categorías de derechos que permitan hacer frente a los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos, actividad que ha progresado paulatinamente desde la reforma de junio de 2011. Por ello, una nueva reforma constitucional en materia de derechos humanos en el ámbito administrativo permitiría la permeabilidad de esta materia de manera cada vez más práctica en las actuaciones de la administración pública y se traduciría en la optimización de otros derechos que dependen directamente del buen desempeño de ella.

10. Las teorías del Estado de finales del siglo XX a la fecha se han enfocado en un replanteamiento de las relaciones de poder. En las alternativas se busca cierta

permanencia de las instituciones, pero también la participación de nuevos actores en la toma de decisiones. En síntesis, el escrutinio del funcionamiento del Estado se ha abierto a la opinión pública y hoy el individuo es el centro de la relación entre la administración pública y los particulares. Lo anterior ha promovido el reconocimiento de nuevos derechos, e incluso, un derecho de derechos como el de buena administración pública.

Contamos con dos instrumentos que brindan pautas para poder conocer el contenido del derecho a una buena administración: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea regula en el artículo 41 el derecho fundamental a una buena administración, el cual enuncia una serie de garantías que incluyen las formalidades esenciales del procedimiento, la obligación de reparar por daños causados por agentes estatales y el acceso a la justicia en el idioma en que se promueva, es decir, se refiere exclusivamente al principio de legalidad aplicado al ámbito administrativo, reconocido también en el orden jurídico mexicano en los artículos 14, 16 y 113 de la CPEUM. Esto es insuficiente para brindar una aproximación de todos los derechos que contiene el de una buena administración pública.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública contiene una serie de criterios orientadores para el desempeño de una buena administración pública reconocidos como *soft law*. Define a la buena administración pública como una obligación de los poderes públicos de promover los derechos fundamentales y la dignidad de la persona en el ejercicio de sus funciones, armonizando sus criterios bajo parámetros objetivos, imparciales, justos y equitativos, así como solventados en el principio de plazo razonable, y anteponiendo el interés general para que toda persona pueda lograr su desarrollo libre y solidariamente.

La buena administración pública tiene una triple funcionalidad: es un principio general de la administración pública y del derecho administrativo; una obligación de toda administración pública y un derecho fundamental de los ciudadanos.

La Carta dispone clara y ordenadamente los derechos y deberes que precisan la posición jurídica de los administrados, bajo la lógica de que, si existen obligaciones expresas, las administraciones públicas tendrán que consecuentemente mejorar, pues su premisa es “si los ciudadanos asumen conciencia de su posición central en la función administrativa, exigirán de las autoridades actuaciones apegadas al servicio objetivo de interés general”. Así, este documento es la aproximación más cercana a una regulación integral del derecho humano a una buena administración pública.

11. En la doctrina, este derecho ha sido reconocido como imperante, por acotar los conceptos de interés general aunado al de dignidad. Además, se ha afirmado que su incorporación en las legislaciones de diversos países como Uruguay y Colombia, obedece a la necesidad de regular la actuación administrativa, la cual no puede ser ciega, sorda ni tardía; ni tampoco puede actuar sin la debida fundamentación y motivación, por lo que se han estudiado sistemáticamente el conjunto de principios y derechos con sus respectivas garantías, que orientan las administraciones públicas en diversos países, y se ha concluido que el derecho a una buena administración está ya contenido en los textos constitucionales. Sin embargo, su aplicación es dispersa y no permite que los particulares se defiendan a partir de un criterio concreto, lo que hace imperiosa su regulación en un artículo de la Norma Fundamental y su respectiva ley reglamentaria.

En ese sentido, el derecho humano a una buena administración pública es un conjunto de prerrogativas que rigen los actos administrativos en protección de los administrados, consistentes en derechos de carácter procesal, otros relacionados con la prestación de los servicios públicos y algunos más vinculados a la participación ciudadana, solventados en el principio de legalidad y plazo razonable, y anteponiendo el interés general, para que toda persona pueda lograr su libre desarrollo con auxilio del aparato estatal. Asimismo, es un cúmulo de obligaciones de las áreas del Estado que ejercen la función pública administrativa, consistentes en establecer condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad para todas las personas, quitando obstáculos que les impidan su cumplimiento y

que promuevan la participación social en la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos y otras actividades socioeconómicas que por su impacto son consideradas de interés público, las cuales deben estar permanentemente ligadas a las obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Finalmente, implica también una serie de deberes correlativos para los particulares, los cuales son, principalmente: apegarse a las leyes administrativas y al Derecho en general; actuar de buena fe en el uso de la información obtenida; abstenerse de llevar a cabo maniobras para dilatar los procedimientos a su favor y ser veraz en todas sus promociones; dirigirse con respeto y decoro con todo el personal de la administración pública, y colaborar para el buen desempeño de los asuntos, cumpliendo con diligencia las obligaciones que le imponen las leyes, especialmente en materia tributaria.

12. La teoría de los derechos humanos establece que son inherentes a las personas por su mera calidad humana, lo que implica que apriorísticamente están dados, pero, para garantizarse, el Estado los reconoce en la legislación positiva. El reconocimiento en la norma es solo un paso de muchos para pasar del deber ser al ser. En ese sentido, el derecho contenido en abstracto en la Constitución y en su ley reglamentaria seguramente no bastará, pero es suficiente para gradualmente materializarse al reclamarse por vía administrativa y jurisdiccional, tal y como ha sucedido con la reforma de junio de 2011.

El Derecho es un instrumento de cambio. Ciertamente es que no es el único elemento, puesto que la vitalidad de la norma está supeditada a su exigencia y efectiva aplicación, por ello, quienes piensan que una reforma que adiciona derechos al catálogo existente no hace gran diferencia se equivoca.

Los preceptos constitucionales cuya fuente es la actividad legislativa como fuente primaria del derecho, son mandatos de optimización que se convertirán en obligaciones generales de hacer y no hacer en correlatividad con derechos que vinculan a todos los particulares del territorio mexicano, por lo que es importante

su precisión para que el operador jurídico, ya sea autoridad administrativa o jurisdiccional, pueda aplicarlo efectivamente.

En el ámbito administrativo, las normas determinan lo que la autoridad debe estrictamente realizar, el cómo, su competencia, sus facultades o atribuciones y – en ciertos casos-- dejan un margen de discrecionalidad que también necesita ser regulado. Esta medida tiene una naturaleza distinta, pues al ser un aspecto intangible y de difícil objetivación, requiere de principios que establezcan márgenes de actuación.

Prueba de la efectividad de los principios en materia administrativa ha sido la aplicación del debido proceso, el de legalidad y de igualdad, por mencionar algunos, que han resultado ser la base de las resoluciones que permiten vincular de manera efectiva la protección de la dignidad de las personas como fin de los derechos humanos con la función pública administrativa. Por ello, añadir al catálogo un derecho de derechos, que en su núcleo se conforme también con principios que velen por la dignidad de las personas, es idóneo para favorecer la perspectiva de derechos humanos en las resoluciones administrativas.

En este caso, hay dos principios fundamentales: el interés general y el de la dignidad de la persona. El primero ha sido incorporado recientemente en diversas constituciones latinoamericanas, como en Chile, Colombia y Brasil, de lo que se deduce que cada vez son más los países que congenian en la viabilidad de este principio y el de la buena administración al que está ligado.

En la doctrina constitucional y administrativa mexicana, diversos tratadistas han puesto sobre la mesa la importancia del reconocimiento del derecho humano a la buena administración en instrumentos formales, como garantía para los particulares contra la (in)actividad procedimental, que permitiría contrarrestar las irregularidades y arbitrariedades de la administración pública.

PROPUESTAS

I. Propuesta de adición del artículo 2 BIS a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconozca el derecho humano a una buena administración pública

Como se ha dicho reiteradamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma Fundamental que da sentido al orden jurídico mexicano. Es el marco normativo que contiene la forma en que se organiza la función pública administrativa, la legislativa y la jurisdiccional, las cuales atienden a un equilibrio de potestades en la esfera competencial que demanda un Estado de Derecho.

En junio de 2011, fueron reformados diversos artículos de la Constitución General, con el fin de incorporar al parámetro de constitucionalidad los tratados internacionales en materia de derechos humanos, obligar a todas las autoridades a guiarse por el principio *pro persona*, interpretando y aplicando en todo momento la norma más favorable, así como establecer en el máximo rango normativo, las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas sin distinción alguna, lo que derivó en la instrumentalización de políticas en diversas áreas del sector público para su cumplimiento.

Desde entonces, se han presentado algunas incógnitas respecto a la forma más efectiva de cumplir con las obligaciones del Estado en todas las materias. Una de ellas fue la relativa a la posición jerárquica de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, en principio, las normas de derechos humanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, pero, en caso de restricción expresa a su ejercicio en la Constitución, el fallo debe ceñirse a lo que establezca el texto constitucional, esto en procuración del principio de supremacía constitucional.

Asimismo, la Constitución General establece la forma de organización de la administración pública, cuya estructura obedece a una doble modalidad:

centralizada y descentralizada o paraestatal. De estas se derivan entidades y dependencias que llevan a cabo la función pública administrativa, mismas que ejecutan actos jurídicos en un ejercicio cotidiano que relaciona al Estado con los particulares.

Por lo tanto, es indiscutible la estrecha relación que tienen las autoridades administrativas con el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, las cuales deben poner en su centro a las personas y su dignidad. Lo anterior significa que el Estado reacciona para dar cabal cumplimiento a los derechos y sus garantías, tales como el derecho al debido proceso, que incluye la observancia de los principios de legalidad, plazo razonable, fundamentación y motivación de los actos administrativos, el otorgamiento de la garantía de audiencia previa, entre otros. Estos derechos tienen especial relevancia en sede administrativa por la naturaleza de sus actos, por lo que, con frecuencia, los particulares presentan recursos por asuntos que conllevan la omisión de alguno de sus elementos.

Por otra parte, las riendas de la toma de decisiones ya no son exclusivas de los entes públicos. Se ha apostado a la participación ciudadana como un elemento para el progreso del Estado, lo que genera cargas al mismo para aperturarse de distintas formas al escrutinio público y también para que los particulares sean parte de las soluciones a los problemas, especialmente en aquellos cuyas particularidades tiene consecuencias directas en colectividad, como el caso de los servicios públicos.

Entre esas formas de apertura se encuentra el acceso a la información pública, que implica conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa, así como conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y proponer medidas para su mejora permanente. En general, esto está contenido diseminadamente en el texto constitucional.

Aunado a lo anterior, la importancia de los servicios públicos ha sido un tema relevante para la relación de la administración pública con los particulares, al ser, en gran medida, producto de las contribuciones, por lo que se espera que en la

medida que se aporte al erario, proporcionalmente se obtendrán servicios públicos mejores. En ese sentido, hay una estrecha relación entre la percepción de la calidad y la integración de los particulares al cuidado y mejora de los servicios públicos, lo que impacta en el aspecto tributario. En ese sentido, la disposición de los recursos de la federación también lo regula la Norma Fundamental.

No debe olvidarse que correlativamente los particulares deben cumplir con deberes que les son encomendados para procurar un equilibrio en la relación administrativa, puesto que su margen de actuación debe ceñirse a la normatividad aplicable al trámite que para efectos específicos lleve a cabo, por lo que es indispensable que se conduzca de buena fe, que se abstenga de llevar acabo maniobras para dilatar los procedimientos en su entero beneficio, así como dirigirse respetuosamente con todo el personal de la administración pública. Aspecto que no se encuentra regulado en las leyes mexicanas.

Estos elementos recién abordados, en conjunto, forman parte del derecho humano a la buena administración pública, el cual vincula actuar de la parte del Estado que tiene a su cargo la función pública administrativa con los derechos humanos que tienen todos los particulares, contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte. Sin embargo, carece de regulación sistematizada, lo que dificulta una efectiva defensa por los particulares. Para solventarlo, se propone adicionar el artículo 2 BIS al texto constitucional de la siguiente manera:

Artículo 2 BIS: Todas las personas tienen derecho a una buena administración pública que será garantizada por el Estado conforme lo determine la ley reglamentaria.

I. El derecho humano a una buena administración pública incluye los siguientes derechos de los particulares:

- A. Derecho a una resolución administrativa amparada en la norma aplicable, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que las leyes establezcan.

- B.** Derecho a que todo acto administrativo esté debidamente fundado y motivado, así como emitido por la autoridad competente.
- C.** Derecho a una efectiva tutela administrativa.
- D.** Derecho a presentar peticiones de acuerdo con lo que establezca la legislación administrativa y bajo el principio de accesibilidad. Tratándose de personas con discapacidad, la entidad pública le brindará los medios adecuados para llevar a cabo su petición.
- E.** Derecho a que se otorgue audiencia previa.
- F.** Derecho a acceder a los servicios públicos en condiciones de trato digno y respetuoso, claro, oportuno, disponible, de calidad, así como bajo los criterios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad, en su caso.
- G.** Derecho a conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos.
- H.** El derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente. Los entes públicos, en coordinación con su área de acceso a la información, deberá publicar en su página web oficial las evaluaciones de gestión de forma semestral.
- I.** El derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten, cuidando el derecho a la intimidad y a las declaraciones de reserva que la ley de la materia especifique.
- J.** El derecho a obtener una copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública ya sea por medios físicos o electrónicos, dependiendo del procedimiento respectivo.
- K.** El derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general. Este derecho implica que los funcionarios encargados de la atención ciudadana de los entes públicos deben proporcionar asesoría cordial de los trámites u otras cuestiones de interés general. En aquellas resoluciones desfavorables para los particulares, se deben establecer los medios de impugnación, los

plazos y las consecuencias jurídicas de la interposición de esas reclamaciones o recursos.

- L.** Derecho a un trato digno por parte de todas las personas que laboren en la administración pública.
- M.** Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten, además de poder acceder a la información contenida en el expediente administrativo en los horarios y medios que para tan efecto establezcan los entes públicos.
- N.** Derecho a ser notificado de las resoluciones que les afecten, conforme a los plazos establecidos en las leyes y con todas garantías que la ley establezca.
- O.** Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, así como a exigir una indemnización por la actividad irregular de la administración, si así lo determina el Tribunal Administrativo.

II. Son obligaciones correlativas de los particulares:

- A.** Actuar de buena fe.
- B.** Abstenerse de llevar a cabo maniobras para propiciar la dilación de los procedimientos administrativos.
- C.** Ser veraces en sus promociones ante la administración pública, evitando ser temerario e inducir al error a la autoridad.
- D.** Ejercer con responsabilidad los derechos que esta Constitución le otorga.
- E.** Dirigirse con respeto y decoro con todo el personal de la administración pública y colaborar para el buen desempeño de los asuntos, cumpliendo con diligencia las obligaciones que esta Constitución y la ley reglamentaria les atribuye, así como las leyes en materia tributaria.

Las sanciones por el incumplimiento de estas obligaciones serán de conformidad con la legislación reglamentaria.

II. Propuesta de expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 2 BIS de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Acompañado de la reforma constitucional propuesta, es necesaria la expedición de una ley reglamentaria que desarrolle, precise y sancione los preceptos constitucionales del artículo 2 BIS, con el fin de que facilite los medios necesarios para su aplicación.

En ese sentido, se propone que la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 2 BIS de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula el derecho humano a una buena administración pública tenga, por lo menos, los siguientes elementos:

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 2 BIS de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las disposiciones que en la materia se contemplan en ella, y tiene por objeto regular el derecho humano a una buena administración pública, el conjunto de derechos que lo conforman, así como las obligaciones correlativas de los particulares.

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

Artículo 2. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, la cual implica el goce de los siguientes derechos:

- A.** Derecho a una resolución administrativa amparada en la norma aplicable, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que las leyes establezcan.
- B.** Derecho a que todo acto administrativo esté debidamente fundado y motivado, así como emitido por la autoridad competente.
- C.** Derecho a una efectiva tutela administrativa, de manera que el particular no quede en estado de indefensión.

- D.** Derecho a presentar peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas y bajo el principio de accesibilidad. Además, si el administrado es una persona con discapacidad, la entidad pública le brindará los medios adecuados para llevar a cabo su petición.
- E.** Derecho a ser oído antes de que se adopten medidas que le puedan afectar desfavorablemente.
- F.** Derecho a acceder a los servicios públicos en condiciones de trato digno y respetuoso, claro, oportuno, disponible, de calidad, así como bajo los criterios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad, en su caso.
- G.** Derecho a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa.
- H.** Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente. Los entes públicos, en coordinación con su área de acceso a la información, deberá publicar las evaluaciones de gestión anualmente.
- I.** Derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten, cuidando el derecho a la intimidad y a las declaraciones de reserva que la ley de la materia especifique.
- J.** Derecho a obtener una copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública.
- K.** Derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general. Este derecho implica el deber de los funcionarios encargados de la atención ciudadana de los entes públicos, de proporcionar asesoría cordial de los trámites u otras cuestiones de interés general. En las resoluciones desfavorables para los particulares, se deben establecer los medios de impugnación, los plazos y las consecuencias jurídicas de la interposición de esas reclamaciones o recursos.
- L.** Derecho a un trato digno por el personal de la administración pública.
- M.** Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten, además de poder acceder a la información contenida en el

expediente administrativo en los horarios y medios que para tales efectos se establezcan.

- N.** Derecho a ser notificado de las resoluciones que les afecten, conforme a los plazos establecidos en las leyes y con las mayores garantías.
- O.** Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas, así como a exigir una justa indemnización por actividad irregular de la administración, si así lo amerita el asunto.

Artículo 4. El derecho a que todo acto administrativo esté debidamente fundado y motivado, así como emitido por la autoridad competente, además, implica que todas las resoluciones administrativas deben ser producto de un razonamiento inteligible, que pueda entenderse por todo administrado y del cual se pueda probar su objetividad.

Artículo 5. El derecho a una efectiva tutela administrativa es el deber de la administración pública de cuidar que el particular no quede en estado de indefensión, por lo que, al sustanciarse un procedimiento administrativo, se ceñirá a la ley y al derecho.

Artículo 6. El derecho de petición se sujetará a lo establecido en las leyes que regulen los procedimientos administrativos, cuidando en todo momento el principio de accesibilidad para las personas.

La administración pública de cada área del Estado deberá desarrollar y reforzar progresivamente los medios adecuados para que el goce de este derecho sea para todas las personas, especialmente aquellas con discapacidad.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a que se le otorgue garantía de audiencia previa a la ejecución de medidas que le sean desfavorables, de conformidad con las leyes que dispongan el procedimiento respectivo.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a acceder a los servicios públicos en condiciones de trato digno y respetuoso, claro, oportuno, disponible, de calidad, así como bajo los criterios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

Artículo 9. Toda persona tiene derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente mediante quejas, comentarios y sugerencias presentadas ante el área de Atención Ciudadana respectiva, las cuales deberán ser respondidas siempre y cuando estén fundadas en la ley.

Los entes públicos que presten servicios, en coordinación con su área de acceso a la información, deberán publicar en su página web oficial las evaluaciones de gestión de forma anual.

Artículo 10. La ley reconoce a los administrados el derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten, sin perjuicio de la protección a su derecho a la intimidad, así como las declaraciones de reserva que la ley de la materia especifique.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho a ser informada y asesorada en asuntos de interés general que obren en poder de la administración pública. Los funcionarios encargados de la Atención Ciudadana de los entes públicos deben proporcionar asesoría cordial de los trámites u otras cuestiones de interés general.

Aquellas resoluciones desfavorables para los particulares deben establecer los medios de impugnación, los plazos y las consecuencias jurídicas de la interposición de esas reclamaciones o recursos.

Artículo 12. Toda persona tiene derecho a un trato digno por parte del personal que labore en la administración pública.

Los entes públicos deberán en todo momento, otorgar un trato que promueva la igualdad de condiciones a personas en situación de vulnerabilidad, las cuales, no limitativamente incluyen: personas en situación de pobreza, indefensión, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas y adultos mayores.

Artículo 13. Los promoventes ante instancias de la administración pública tienen derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento que lleven a cabo.

Los particulares tienen derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten, por lo que podrán acudir en el horario establecido por la unidad administrativa de que se trate, para solicitar al responsable el estado que guarda su trámite, así como lo relacionado con el expediente administrativo, sin que esto lo exima de la responsabilidad de presentar las promociones de conformidad con lo establecido en las leyes.

Artículo 14. Los promoventes y usuarios de los servicios públicos tienen derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas, así como una justa indemnización por la actividad irregular de la administración pública.

CAPÍTULO III
DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 15. Son obligaciones correlativas de los particulares:

- I. Actuar de buena fe en el uso de la información obtenida.
- II. Abstenerse de llevar a cabo maniobras para propiciar la dilación de los procedimientos administrativos.
- III. Ser veraces en sus promociones ante la administración pública, evitando ser temerario e inducir al error a la autoridad.
- IV. Ejercer con responsabilidad los derechos que esta Constitución le otorga.
- V. Dirigirse con respeto y decoro con todo el personal de la administración pública y colaborar para el buen desempeño de los asuntos, cumpliendo con diligencia las obligaciones que esta Constitución y la ley reglamentaria les atribuye, así como las leyes en materia tributaria.

CAPÍTULO IV
DE LAS SANCIONES

Artículo 16. El personal de la administración pública será sancionado de conformidad con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales que la ley señale.

Artículo 17. A los particulares que incurran en responsabilidad por falta de cualquiera de las obligaciones establecidas en esta Ley, se les impondrá una multa de 50 a 100 Unidades de Medida y Actualización.

CAPÍTULO V
DE LA PROTECCIÓN PROCESAL DEL DERECHO HUMANO A LA BUENA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 18. El derecho humano a una buena administración pública puede ser exigido por vía administrativa y jurisdiccional, y debe agotarse el principio de definitividad para acudir al amparo de la justicia federal.

Artículo 19. La Auditoría Superior de la Federación, o los órganos internos de control, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, en ejercicio de sus propias atribuciones, podrán investigar y sancionar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o posible conducta ilícita en cuanto al cumplimiento de esta Ley.

Artículo 20. A falta de regulación expresa en la presente Ley, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

I. Biblioherografía

Aristóteles, *Metafísica*, edición electrónica de la Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, Valentín García Yebra (trad.), Chile, s/a. Disponible en: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/aristoteles/metafisica.pdf>, consultada el 29/11/18.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero, “Dejemos atrás el positivismo jurídico”, en *Isonomía*, Núm. 27, octubre, México, 2007, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-02182007000200001&script=sci_arttext&lng=en#nota, consultado el 01/11/18.

Bauman, Zigmunt y Carlo Bordoni, *Estado de crisis*, México, Paidós, 2016.

Benson, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1955.

Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Eliane Cazanave Tapie (trad.), Omar Guerrero (comp. e intro.), Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

Camacho Quiroz, César y Jorge Fernández Ruiz (coords.), *Fuentes históricas de la Constitución de 1917*, 2ª ed., vol. 1, CEDIP-Cámara de Diputados, LXII Legislatura, M.A. Porrúa, México, 2017.

Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2005.

Carrillo Castro, Alejandro, “La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, INAP, núm. 141, 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal septiembre-diciembre, 2016, p. 77. Consultada en la Biblioteca Jurídica Virtual del IJ: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34984/31908>, el 18/03/2019.

Carta Magna (15 de junio de 1215), en Pacheco Gómez, M., *Los derechos humanos documentos básicos*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000, Biblioteca Jurídica

Virtual del IJ-UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>, consultado el 11/11/18.

De los Santos, Miguel Ángel, “Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales”, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, Núm. 12, Julio-Diciembre, 2008, México, IJ-UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8735/10770>, consultada el 07/02/2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487929e.2008.12>

Delpiazzo, Carlos E. “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, núm. 10, 2014, pp. 41-57, disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/736>, consultada el: 23/06/2018. DOI: <https://doi.org/10.22235/rd.v0i10.736>.

Diccionario de la Real Academia Española [online]: <https://dle.rae.es>

Duplán, Carlos, “Las Constituciones de 1857 y 1917”, en La Constitución de 1917. Visión periodística. Antología. Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3436-la-constitucion-de-1917-vision-periodistica-antologia-coleccion-instituto-nacional-de-estudios-historicos-de-la-revolucion-mexicana#122784>, consultado el 19/01/2019.

Espinoza, Izaskun Linazasoro, El derecho a una buena administración pública: Cambios de paradigmas en el Derecho Administrativo chileno: de las potestades y privilegios a los derechos de los ciudadanos, [Tesis] Curso de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público, Universidad de Chile, Santiago, 2017.

Estrada Adán, Guillermo E., La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: una revisión desde la fragmentación del derecho internacional, Colección Sistema Interamericano de Derecho Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015.

Fernández Ruiz, Jorge, “Contexto en el que fue expedida la Constitución de 1857”, en Valadés, Diego (et al coord.), El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

_____, “La administración pública ante los derechos de los particulares”, en Revista de Ciencias Jurídicas, Núm. 136, enero-abril, 2015.

_____, “Los derechos humanos frente a la administración pública”, en Revista Jurídica Jalisciense, Núm. 50, enero-junio, México, 2014, p. 16. Disponible en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/jurjal/volumenes/num50.htm>, consultado el 02/11/18.

_____, “Los derechos humanos frente a la administración pública”, en Revista Jurídica Jalisciense, Universidad de Guadalajara, año XXIV, núm. 50, enero-junio, 2014, disponible en: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal50/jurjal50_2.pdf, consultada el: 22/06/2018.

_____, Derecho administrativo: acto y procedimiento, (Pról. Min. Alberto Pérez Dayan), México, UNAM-Porrúa, 2017.

Fernández Ruiz, María Guadalupe, Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana, INAP, México, 2015.

Figueruelo Burrieza, Ángela, “Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2006.

Fix-Zamudio, Héctor, “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos”, en Valadés, Diego (et al Coord.), El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo, IJ-UNAM, México, 2013.

Frey, Bruno y Alois Stutzer, “¿Cuáles son las fuentes de la felicidad?” en Roemer, Andrés (comp.), Felicidad, un enfoque de derecho y economía, UNAM-Thémis, México, 2005, pp. 4 y 5. Disponible en la biblioteca virtual del IJ:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1637/5.pdf>, consultado el 20/11/2018.

Garitagoitia Eguía, José Ramón, Dignidad de la persona y derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, Editorial Senado, España, 2009.

Giovanni Pico della Mirandola, "Discurso sobre la dignidad del hombre", Adolfo Ruiz Díaz (Trad.), en Revista Digital Universitaria, Vol. 11, Núm. 11, UNAM, México, 2010. Comentario de Ernesto Priani Saisó. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num11/art102/art102.pdf>, consultado el 13/11/18.

González Arreola, Alejandro, Gobierno abierto. Cuadernos de Transparencia 24, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2017.

González Pérez, Jesús, La dignidad de la persona, Civitas, España, 1986.

González Pérez, Jesús, La Ética en la Administración Pública, 2ª ed., Madrid, Cuadernos Civitas, 2000.

González, María del Refugio y Mireya Castañeda, La evolución histórica de los derechos humanos en México, Colección CNDH, México, 2015. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4871-la-evolucion-historica-de-los-derechos-humanos-en-mexico-coleccion-cndh>, consultado el 17/01/2019.

Guerrero Olvera, Miguel Ángel, "Gobierno electrónico: más allá de la eficiencia tecnológica", en Sánchez González, José Juan, Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

Hauriou, Maurice, Précis de droit administratif : contenant le droit public et le droit administratif, 2eme édition, L. Larose et Forcel, France, 1893.

Heyne Paul, Conceptos de economía. El mundo según los economistas, 8ª ed., Madrid, Prentice Hall, 1998.

Hobbes, Thomas, Leviathan, Fernando de los Ríos (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

- Hoffman, Florian, "Foundations beyond law", en *The Cambridge Companion to Human Rights Law*, Conor Gearty (et.al.) (ed.), Cambridge University, 2012.
- Jellinek, G., *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912.
- Jiménez Franco, Emmanuel, "Los órganos administrativos independientes especializados como paradigma de buena administración", en Azzolini Bincaz, Alicia Beatriz (et al. Coord.) *Los derechos fundamentales a la buena administración y a la tutela judicial efectiva en el ámbito penal*, INACIPE, México, 2016.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho de Kelsen*, Roberto J. Vernengo (trad.), 16ª ed., México, Porrúa, 2012.
- La Constitución de Apatzingán. Carta Libertaria de las Américas. Ensayos de Julio Moguel y David Cienfuegos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados-LXII Legislatura Juan Pablos Editor México, 2014.
- Mac-Gregor, Ferrer y Carlos María Pelayo Moller, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, núm. 7, IJ-UNAM-CNDH, México, 2017.
- Montero, Gregorio, "El derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales", en Hernández Álvarez, Martha María del Carmen (coord.), *Derechos Humanos. Perspectivas y Retos*, Tirant Lo Blanch, México, 2016.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 6ª ed., editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1984.
- Oñate Laborde, Santiago, "El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos", en *Anuario Jurídico I-1974*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3187-anuario-juridico-i-1974#114064>, consultado el 01/02/2019.

- Olvera Robles, Diana, Alina del Carmen Nettel Barrera (et. al.), “La gobernanza y buena administración en el contexto del control de la inactividad administrativa”, *Revista Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, Año 6, Núm. 11, junio 2017.
- Oyarzún, Santiago Montt, “Autonomía y responsividad: dos expresiones de vocación juridificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales”, en De La Cuétara Martínez, Juan Manuel (Coord. et al.), *Derecho administrativo y regulación económica: Liber amicorum profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, Madrid, La Ley, 2011.
- Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la constitución de 1917*, Colección México y la Constitución de 1917, Secretaría de Cultura-INHERM, México, 2017.
- Patiño Camarena, Javier, *De los derechos del hombre a los derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2014, p. 12, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3687/2.pdf>, consultado el 10/11/18.
- Peces-Barba, Gregorio (et al), *Historia de los derechos fundamentales*, t. I, España, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Dykinson, 1998.
- _____, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, España, 1999.
- Pirotto, Armando D., *Francisco de Vitoria*, en *De Vitoria, Francisco, Relecciones sobre los indios y el derecho a la guerra*, 3ª ed., Manuel Martín (ed.), Colección Austral, Madrid, 1975.
- Raz, Joseph, *El concepto de sistema jurídico*, Rolando Tamayo y Salmorán (trad.), UNAM, México, 1986.
- Rives Sánchez, Roberto, *La reforma constitucional en México*, IJ-UNAM, México, 2010.
- Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime, *El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas*, en *Anuario de Derecho Administrativo: F.C.U.*, Montevideo, tomo XV, 2008.

- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en Revista Misión Jurídica, núm. 6, Bogotá, 2014.
- Rotondo, Felipe, “Derechos fundamentales y derecho administrativo”, en Revista de Derecho Público, Montevideo, núm. 47, Año 24, julio 2015, pp. 87-102, jun. 2015, disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/47/archivos/Rotondo47.pdf>, consultada el: 22/06/2018.
- Salamanca Serrano, Antonio y Alejandro Rosillo Martínez (coord.), Código de los Derechos Humanos de los Pueblos, t. I, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2007.
- Sharp McKechnie, William, Magna Carta: A Commentary on the Great Charter of King John, with an Historical Introduction [1215], Online Library of Liberty, Glasgow, Maclehose, 1914. Disponible en: <https://oll.libertyfund.org/titles/338>, consultado el 20/01/19.
- Soledad Aprile, Natalia, “El derecho a una buena administración: un derecho fecundo en Latinoamérica”, en Restrepo Medina, Manuel Alberto (editor), Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas, Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, formato EPUB, DOI: <https://doi.org/10.12804/tj9789587840025>
- Sordo Cedeño, Reynaldo, “Democracia restringida: 1836-1846”, en El camino de la democracia en México, Galeana, Patricia (comp.), Secretaría de Gobernación, México, 1998, p. 64. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1015-el-camino-de-la-democracia-en-mexico#40383>, consultado el 11/01/2018.
- Tena Ramírez, Felipe, “Manifiesto del Congreso General a los Mexicanos emitido por el Congreso Constituyente”, en Leyes Fundamentales de México 1808-1994, 18ª ed., México, Porrúa, 1994.
- Viñuales Ferreiro, Susana, “La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿Nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?”, en Revista de Derecho de La

Unión Europea, núm. 28, enero-junio, 2015, Madrid, p.321-340, disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:REDUE-2014-2015-27-28-7150/Documento.pdf>, consultada el: 21/06/2018.

Weber, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Wolkmer, Antonio Carlos, Historia de las ideas jurídicas. De la antigüedad clásica a la modernidad (Síntesis), Alejandro Rosillo Martínez (trad.), México, Porrúa, 2008.

II. Constituciones, tratados internacionales, leyes, decretos y *soft law*

Cámara de Diputados, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada el 15 de junio de 2018, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>, consultada el 13/06/2019.

Cámara de Diputados, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Última reforma publicada el 27 de enero de 2017, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpca.htm>, consultada el 13/06/2019.

Carta de Naciones Unidas. Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf, consultada el 01/11/2018.

CLAD, Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, disponible en: http://intercoonec.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf, consultada el 11/06/19.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo”, México, 2017. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/40-D-economicos.pdf>, consultado el 31/05/2019.

Congreso de la República de Colombia, Senado General del Senado, Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, Última actualización: 29 de mayo de 2019, disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>, consultada el 13/06/2019.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, Dirección General de Legislación, Subdirección de Jurismática, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, última reforma: 25 de marzo de 2019, disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGADMPUB.pdf>, consultada el 02/06/2019.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Dirección General de Legislación. Subdirección de Jurismática, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año de 1888, última reforma: 16/08/2018.

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Montevideo: Parlamento del Uruguay, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/constitucion>, consultada el 05/06/2019.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, repositorio de leyes de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, consultado el 06/01/2019.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/35.pdf>, consultada el 01/01/19.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, consultado el 20/01/2019.

Convención Americana contra la corrupción, Artículo 1. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp, consultada el 27/11/18.

Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32), Estado de Firmas y Ratificaciones, San José de Costa Rica, 11/22/1969, REGISTRO ONU: 08/27/79 No. 17955, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-

32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm, consultada el 15/11/2018.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, Viena, 23 de mayo de 1969.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, disponible en:

https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf, consultada el 09/03/2019.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Versión en español en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf, consultada el 27/11/2018.

Diario Oficial de la Federación, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", 1° de septiembre de 1998, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>, consultado el 20/05/2019.

Diario Oficial de la Federación, Secretaria de Gobernación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, disponible en: http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html, consultado el 21/04/2019.

Diario Oficial de la Unión Europea, Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Edición en lengua española, 50° año, Número de información C 306/13, 17 de diciembre de 2007, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>, consultado el 10/06/2019.

Diario Oficial del Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, 4ª Época, lunes 5 de febrero de 1917, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultado el 21/01/2019.

EUR-LEX, Official Journal of The European Union Charter, Charter of Fundamental Rights of the European Union, October 26, 2012, retrieved June 21, 2018 from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, Vigésima Época, No. 471 Bis, 13 de diciembre de 2018, , disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/a78a08d50f8e99f8f7a9ad7e10b40809.pdf, consultada el 08/05/2019.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, 8 de febrero de 2019.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Vigésima primera época, No. 108 Bis, 7 de junio de 2019, Congreso de la Ciudad de México, Decreto por el que se reforma el artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, consultada el 16/09/2018.

Ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12/04/2019.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>, consultado el 18/03/2019.

Leyes Constitucionales, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>, consultado el 16/01/19.

Ministerio del Interior, Diario Oficial, Cámara de Diputados, Constitución Política de la República de Chile, 24 de agosto de 1980, disponible en: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf, consultado el 22/06/2018.

Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y documentos, OEA/Ser.K/XVI/1.2, Secretaría General, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>, consultado el 02/05/2019.

Prontuario Normativo de la Secretaría General de la Contraloría, Constitución Política de la Ciudad de México, disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66265/69/1/0, consultado el 20/04/2019.

Prontuario Normativo, Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, expedida el 1 de septiembre de 2017, última reforma del 4 de marzo de 2019, disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66249/31/1/0, consultada el 14/06/2019.

Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, miércoles 7 de mayo de 2008, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf, consultado el 10/03/2019.

Servicio en línea de difusión del Marco Jurídico Estatal vigente de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos, Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, última reforma 14/09/2018, disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp>, consultada el 16/05/2019.

III. Resoluciones jurisdiccionales

Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 [Pleno], promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ministro Javier Laynez Potisek, votado por unanimidad el 17 de agosto de 2017, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20a%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf)

[08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20a%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20a%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf), consultada el 20/04/2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, DERECHO A LA JUSTA INDEMNIZACIÓN. EL ESTADO TIENE LA CARGA DE ARGUMENTAR Y PROBAR QUE CUMPLIR CON EL PAGO DE UNA CONDENA PUEDE AFECTAR A LA CIUDADANÍA, Tesis Aislada 1a. CLXXXVI/2018 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I. Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO, Jurisprudencia, tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), Décima Época, Segunda Sala, Materia: Constitucional, Común, Registro: 2019325, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I. Esta tesis se publicó el viernes 15 de febrero de 2019, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de febrero de 2019.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tesis de jurisprudencia 18/2012, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011), Primera Sala, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo I.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tesis de jurisprudencia 20/2014 (10a.), DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL

EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada en materia constitucional XII/2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno), Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, cuarto tribunal colegiado del primer circuito en materia administrativa, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN, Jurisprudencia, tesis I.4o.A. J/36, registro: 178943, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005.

Semanario Judicial de La Federación, SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. SE ENCUENTRA INTERRELACIONADO CON EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS, POR LO QUE LA PONDERACIÓN DEL CORTE DEL SUMINISTRO DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESCRITO, Décimo Octavo Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer Circuito, nº I.18o.A.85 A (10a.), Libro 54, Tomo III, Tesis Aislada (común). Queja 269/2017. Ponente: María Amparo Hernández Chong Cuy, unanimidad de votos.

Tribunal Constitucional, República Dominicana, Sentencia TC/0322/14, expediente núm. TC-05-2013-0145, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) contra la Sentencia núm. 197-13, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 5 de junio de 2013.

IV. Otros documentos en sitios web

¿Qué son los derechos humanos?, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>, consultado el 15/09/2018.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Acerca del CLAD, sitio oficial: <https://www.clad.org/acerca-de/clad>, consultado el 11/06/2019.

Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del distrito Federal, V Legislatura, “Reforma Política del Distrito Federal”, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>, consultado el 21/04/2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Antecedentes, página web oficial: <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultada el 01/02/2019.

Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>, consultado el 20/05/2019.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, “Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública (ESSIP), 2017”, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/nuestras-actividades-y-servicios/59-nuestras-actividades-y-servicios/estudios-e-indicadores/4410-encuesta-de-satisfacci%C3%B3n-del-solicitante-de-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-essip.html>, consultado el 02/05/2019.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Índice de competitividad estatal (ICE), “Morelos”, disponible en: <http://imco.org.mx/indices/el-estado-los-estados-y-la-gente/resultados/entidad/17-morelos>, consultada el 17/05/2019.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129

Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm, consultada el 10/03/2019.