



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

**EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN  
MÉXICO: UNA PROPUESTA**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRA EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**XELHA MONTSERRAT BRITO JAIME**

**TUTOR:**

**DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ**  
**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., JUNIO DE 2023.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## DEDICATORIAS

A mi mamá Osmara, mi papá Raúl y mi hermana Ximena, por impulsarme y darme su apoyo incondicional.

A Rodrigo, por recordarme día a día el valor del amor y la perseverancia.

A mis abuelos Rafa y Raúl, Guille (Q.E.P.D.) y Nino (Q.E.P.D.) por sus apapachos, enseñanzas y cariño inigualable.

A mis tías y tíos, por escucharme, darme consejo, compañía y apoyo.

A mis amigas(os), con quienes cuento: cuento con los dedos cuántos son, cuento con ellas(os) cuando necesito consejo, cuento los días para podernos ver otra vez.

A quienes buscaron obstaculizarme esta etapa, porque me enseñaron el valor de la tenacidad.

## AGRADECIMIENTOS

A los doctores Jorge y María Guadalupe Fernández Ruiz, por ser mis mentores en el camino de la Ciencia del Derecho Administrativo, siempre con gentileza y sabiduría.

A las y los catedráticos que formaron parte de mi paso por las aulas virtuales de la División de Estudios de Posgrado de la UNAM, por compartirme su experiencia y conocimientos.

Al doctor Jaime Rodríguez-Arana, por sus atenciones, por haberme hecho sentir como en casa en su *Alma Mater* y por compartirme de su sabiduría en el tema de la buena administración.

A las autoridades de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, porque gracias a su vocación de servicio se cumple esta meta.

A las personas con quien tengo la fortuna de colaborar profesionalmente, de quienes he aprendido y les admiro por su labor y calidad humana. Especial mención para el maestro David Boone, el licenciado Luis Acuña y el Magistrado Gaspar Paulin Carmona.

A aquellas personas que me brindaron su tiempo para revisar esta tesis y realizaron aportaciones para mejorarla.

A la Asociación Mexicana y a la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, que me brindaron valiosas herramientas para nutrir este trabajo de investigación.

A la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo, porque la energía y espíritu de cada uno de sus miembros me motivó a ser mejor cada día.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por las facilidades otorgadas para la culminación del programa de posgrado y, con ello, la conclusión de este trabajo de investigación.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>I</b>
<b>TABLA DE ILUSTRACIONES</b> .....	<b>III</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>IV</b>
<b>PALABRAS CLAVE</b> .....	<b>IV</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>V</b>
<b>KEYWORDS</b> .....	<b>V</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>VI</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>16</b>
I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS PARA UN CORRECTO ABORDAJE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO.....	16
II. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO .....	20
III. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	24
1. <i>Breve desarrollo constitucional antes de las reformas de 2011</i> .....	27
2. <i>Reformas de 2011</i> .....	31
3. <i>El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el desarrollo de         los derechos humanos en México</i> .....	45

<i>4. Marco convencional de los derechos humanos en México y sus referencias a la administración pública</i> .....	52
<i>4.1. Declaraciones sobre derechos humanos</i> .....	53
A) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (2 de mayo de 1948).....	53
B). Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948) .....	58
<i>4.2. Tratados internacionales</i> .....	61
A) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966) .....	61
B) Primer y Segundo Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .....	63
C) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (19 de diciembre de 1966).....	66
D) Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), Pacto de San José de Costa Rica .....	75
<i>4.3. Convenios Soft law o instrumentos de derecho indicativo</i> .....	81
A) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	82
B) Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) .....	86
<b>CAPÍTULO 2. EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>89</b>

I. DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	95
1. La voz “ <i>administrar</i> ” .....	95
2. La <i>administración pública</i> .....	97
2.2.1. La administración pública como objeto de estudio del derecho administrativo .....	101
II. DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE ESTABLECEN EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	105
1. <i>En el derecho de la Unión Europea (UE)</i> .....	105
1.1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....	106
1.2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.....	113
1.3. Otras leyes comunitarias cuyas emisiones se fundamentan en el derecho a una buena administración pública .....	117
2. <i>Legislación española</i> .....	120
2.1. Comunidad Autónoma de Galicia .....	121
2.2 Comunidad Autónoma de las Islas Baleares .....	128
2.3. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha .....	132
2.4. Comunidad Foral de Navarra .....	134
2.5. Comunidad Autónoma de Cataluña.....	134
2.6. Comunidad Autónoma de Castilla-León .....	135
2.7. Comunidad Autónoma de Canarias.....	136



2.8. Comunidad Autónoma de Andalucía .....	137
2.9. Comunidad Valenciana.....	139
<i>3. La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.....</i>	<i>143</i>
<i>4. La legislación de la Ciudad de México .....</i>	<i>156</i>
4.1. La Constitución Política de la Ciudad de México .....	157
4.2. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México .....	166
4.3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México .....	170
4.4. Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México .....	171
<i>5. Ley Federal de Austeridad Republicana .....</i>	<i>172</i>
<i>6. Otras normas en América Latina.....</i>	<i>174</i>
6.1 Legislación ecuatoriana .....	174
6.2 Legislación salvadoreña .....	175
6.3. Legislación uruguaya.....	179
6.4. En la legislación dominicana .....	180
III. EL CONCEPTO DE BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	181
1. <i>Aproximaciones de lo que puede considerarse una “mala” administración pública.....</i>	<i>181</i>

2. Diferencias entre el concepto de “buen gobierno” y “buena administración pública”.....	187
3. La buena administración pública en la doctrina .....	193
4. La buena administración pública como principio.....	200
5. La buena administración pública como derecho .....	211
6. La buena administración pública como obligación .....	217
7. La justiciabilidad del derecho fundamental a una buena administración pública en México .....	224

**CAPÍTULO 3. RECONSTRUCCIÓN NORMATIVA PARA LA INCLUSIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO..... 243**

I. INICIATIVAS YA PRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA MATERIA	243
II. LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 1 BIS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL .....	251
a) Identificación del problema .....	252
b) Diagnóstico del problema.....	253
c) Impacto social .....	256
d) Viabilidad política .....	257
III. TEXTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE DECRETO .....	258
IV. LEYES SECUNDARIAS ADMINISTRATIVAS .....	260
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>262</b>

<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>269</b>
HEMEROGRAFÍA .....	276
MESOGRAFÍA .....	279
LEGISGRAFÍA Y TESIS JURISDICCIONALES.....	288
TRATADOS INTERNACIONALES Y SOFT LAW.....	298
<b>ÍNDICE TEMÁTICO .....</b>	<b>301</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>1</b>
ANEXO 1 .....	1
ANEXO 2 .....	5
ANEXO 3 .....	8
ANEXO 4 .....	11
ANEXO 5 .....	14
ANEXO 6 .....	17
ANEXO 7 .....	21

## TABLA DE ABREVIATURAS

CADH		Convención Americana sobre los Derechos Humanos
CNDH		Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Comisión IDH		Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH		Corte Interamericana de Derechos Humanos
CESCR	<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CLAD		Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CPCDMX		Constitución Política de la Ciudad de México
CPEUM		Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DESCA		Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DOF		Diario Oficial de la Federación
OEA		Organización de Estados Americanos
ONU		Organización de las Naciones Unidas
Párr.		Párrafo
PGR		Procuraduría General de la República
SCJN		Suprema Corte de Justicia de la Nación

TIC / TICs

Tecnologías de la Información y la  
Comunicación

UE

Unión Europea

*V. gr.*

*Verbi gratia*

Verbigracia, por ejemplo

## TABLA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO ANTES DE LA REFORMA DE JUNIO DE 2011. ....	31
ILUSTRACIÓN 2. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DEL 2011. ....	42
ILUSTRACIÓN 3. PASOS PARA REALIZAR CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. ....	48
ILUSTRACIÓN 4. DEBERES CONTENIDOS EN LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. ....	58
ILUSTRACIÓN 5. PAÍSES SIGNATARIOS DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ....	68
ILUSTRACIÓN 6. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. ....	83
ILUSTRACIÓN 7. <i>CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA</i> . ....	115
ILUSTRACIÓN 8. TRIPLE FUNCIONALIDAD DE UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ....	146
ILUSTRACIÓN 9. CLASIFICACIÓN DE PRINCIPIOS SEGÚN RICCARDO GUASTINI. ....	202

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación se conforma por tres capítulos. A lo largo de estos, se brindan argumentos en favor de la positivización del derecho humano a una buena administración pública en el ámbito federal mexicano, lo que culmina en una reconstrucción normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de leyes secundarias administrativas.

El primer capítulo desarrolla el marco teórico, histórico y jurídico, mientras explica la evolución del Estado hasta el Estado constitucional de Derecho, lo que constituye la base teórica de los derechos humanos. Sobre este peldaño se encuentra la labor administrativa, por lo que en un segundo capítulo se aborda lo relativo a la ciencia de la administración pública y aproximaciones doctrinarias para calificarla como buena, así como un estudio de derecho comparado con legislaciones de otros países de Europa y Latinoamérica que prevén el derecho a una buena administración pública en su legislación interna.

El tercer capítulo desarrolla la propuesta de reconstrucción normativa mencionada y expone los motivos que la acompañan para impulsar la actividad legislativa, de conformidad con la técnica adecuada.

## PALABRAS CLAVE

Constitución; derechos humanos; buena administración pública; Poder Ejecutivo; principio de legalidad; *soft law*.

## **ABSTRACT**

*This research contains three chapters. Throughout those are provided arguments in favor of adding an article to the Constitution that recognizes the Human Right to a good public administration and in other administrative federal laws.*

*The first chapter refers to the theoretical, historical, and legal framework to explain the basis of this research: the evolution of the State until the constitutional Rule of Law. The public administration works on this rung, so the second chapter is related to the science of public administration and doctrinal approaches are given to name it as a “good” one. Also, we do a comparative study of laws from different legislations of European countries and Latin American in order to provide arguments about the right to good public administration.*

*The third chapter develops the regulatory reconstruction (additions and reforms to the federal constitution and secondary administrative laws) and exposes the reasons for legislating with the appropriate technique for the proposal.*

## **KEYWORDS**

*Constitution; Human Rights; good public administration; Executive power; Rule of law; soft law.*



## INTRODUCCIÓN

Deserción escolar, desabasto en medicamentos, aumento en el número de personas en condición de pobreza, falta en empleo, son solo algunos de los retos que enfrentan las administraciones públicas a nivel global y que nos hacen reflexionar sobre si las medidas implementadas son o han sido “buenas”.

Debatir el tema puede llevarnos décadas de estudio y habrá quienes, desde una perspectiva política defiendan las decisiones tomadas por los titulares de los poderes ejecutivos de sus Naciones, así como de las personas encargadas de las administraciones públicas de sus entidades federativas y de sus municipios, para el caso de los Estados Federados, pero también habrá quien realice críticas en torno a cómo se enfrentan los problemas que la sociedad demanda. Aun cuando la crítica a la luz de parámetros políticos resulte en ocasiones útil y necesaria, es preciso realizar también un abordaje jurídico, ya que desde él se perciben las normas que no han sido respetadas por la autoridad y, por ello, nos proporciona una valoración objetiva sobre esa adecuada o no toma de decisiones.

A propósito de ello, en México e Iberoamérica existe una corriente de ius-administrativistas que han impulsado el hablar del derecho a una buena administración pública. Incluso, en el ámbito local, la Constitución Política de la Ciudad de México se erigió como una Carta Magna vanguardista que previó este y otros derechos no contemplados en el resto del país. Sin embargo, el término simple y llano de “buena administración pública” puede sonar de difícil determinación y,

VI

peor aún, su exigibilidad en sede jurisdiccional hasta un sueño guajiro pese a que la ley lo contemple expresamente.

Dado el momento histórico en que se escribe la presente tesis, es decir, al margen de una crisis sanitaria mundial, se nos presenta una oportunidad para valorar esas actuaciones del poder público y, por supuesto, emerge la imperiosa necesidad de realizar propuestas para sentar las bases de lo que debe hacer para mitigar futuros errores. En ese sentido, se ha dicho que la administración pública en México opera con deficiencias, que no ha logrado satisfacer a cabalidad las disposiciones constitucionales relativas a los servicios públicos y que no estaba lista para responder en un contexto extraordinario. Esto complica el debate y brinda variables que deben ser tomadas en cuenta, pero la realidad no espera y, como se ha dicho, es menester aportar soluciones con celeridad con la incorporación de los principios constitucionales que dan sentido a esta toma de decisiones.

Cabe tener presente que las posturas en torno a este derecho se encuentran divididas: ¿es necesario positivizarlo en el ámbito federal? Si la respuesta es “sí”, ¿cómo debería encontrarse regulado? Al tenor de sendos cuestionamientos, el presente trabajo de investigación pretende dar respuesta y tiene como objetivo general realizar una propuesta para su inclusión en la Constitución Federal y la legislación secundaria administrativa aplicable, cuyo desarrollo —como advertirá la persona lectora— encuentra razones en premisas interdisciplinarias: principalmente en un diálogo entre conceptos proporcionados por las ciencias políticas, la ciencia de la administración pública y, sin lugar a duda, el derecho administrativo. No obstante, se debe precisar que, en lo que al presente trabajo atañe, será preponderantemente el aspecto jurídico el que será considerado.

En cuanto a su antítesis, quienes sostienen que es innecesaria esta reconstrucción normativa, argumentan que existen ya a nivel constitucional los principios rectores y subderechos que involucra la buena administración pública (a decir, el derecho a una resolución fundada y motivada, los derechos relativos a los servicios públicos, derechos de participación ciudadana, etcétera), por lo que el

problema –estiman-- radica en la eficacia de la norma, que se traduce en que verdaderamente la administración pública y los órganos de control (tribunales administrativos, órganos jurisdiccionales que por la vía de amparo revisan la validez de actos de autoridad y órganos no jurisdiccionales que protegen los derechos humanos) tomen con seriedad la norma vigente para que se actúe en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales en la materia, tal y como lo dispone la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer artículo.

En ese sentido, es importante advertir que con esta propuesta no se pretende poner una venda en los ojos e ilusamente invitar a pensar que será la solución a todos los problemas de la administración pública (sea corrupción, mal manejo de los recursos, opacidad en las actuaciones, etcétera). En realidad, si bien se trata de una propuesta que en gran medida confía en la eficacia de las normas, procura no perder de vista el contexto y para ello hay que estar conscientes de los problemas sociales y de las diferencias económicas y culturales.

Por lo anterior y tomando en consideración tesis y antítesis, el presente trabajo de investigación es un recorrido argumentativo en favor de la positivización del derecho humano a una buena administración pública y cuenta con los siguientes objetivos específicos o particulares:

- Explicar la evolución del Estado liberal al Estado constitucional de Derecho, pues es la teoría que sustenta el reconocimiento y aplicación de los derechos humanos.
- Examinar históricamente el marco constitucional mexicano para explicar cómo se modificaron las disposiciones hasta llegar a las reformas del año 2011.
- Analizar las reformas del año 2011 para conocer su contenido y concluir que ese momento histórico fue definitorio para el tema que nos ocupa.

- Enunciar el marco jurídico internacional para entender cómo han permeado los derechos humanos o fundamentales, desde las primeras declaraciones europeas hasta el llamado *soft law*.
- Conceptualizar “administración pública” disgregando sus elementos para entender nuestro objeto de estudio.
- Definir el derecho humano a una buena administración pública para tener elementos que permitan conocer su contenido y alcance.
- Identificar si se encuentra y cómo está regulado en México el derecho humano a una buena administración pública, para justificar si es necesaria o no su incorporación en el orden jurídico mexicano.
- Indagar en la legislación internacional cómo se encuentra regulado este derecho humano para fortalecer el argumento a favor de su incorporación en México.
- Revisar fallos de diferentes órganos jurisdiccionales nacionales en los que haya un pronunciamiento expreso sobre este derecho, para conocer los argumentos que han servido de sustento en cuanto a su contenido y alcance.
- Proponer, con una adecuada técnica legislativa, una reconstrucción normativa para incorporar el derecho humano a una buena administración pública en el orden jurídico federal.

Lo anterior permitirá comprobar la hipótesis propuesta, que sostiene que la reconstrucción normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversas leyes secundarias administrativas federales, a través de reformas y adiciones que incorporen al derecho humano a una buena administración pública, es necesaria para:

- Dotar de más y mejores herramientas jurídicas para las y los justiciables.
- Hacer efectivos los derechos humanos en el ámbito administrativo y jurisdiccional.
- Promover acciones en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos humanos.

- En sede administrativa, resolver controversias entre particulares y la administración pública con perspectiva de derechos humanos.

A lo largo de la investigación se retomarán diversas teorías clásicas y contemporáneas, tales como la teoría de los derechos humanos, abordada con Eleanor Roosevelt, René Cassine y por el autor Robert Alexy. Asimismo, en apoyo a estas teorías serán relevantes las posturas iusnaturalistas para entender la evolución y origen de estos derechos, así como aportaciones al concepto de justicia.

En tanto la propuesta versa sobre la positivización de este derecho, es crucial echar mano de teorías como la kelseniana, aunado a que con ellas se encuentra justificación en la necesidad de reforma para que sea derecho válido.

Asimismo, la teoría del acto administrativo forma parte fundamental de esta tesis para retomar conceptos contruidos desde la doctrina del derecho administrativo en México, lo que en gran medida será desarrollado con las aportaciones de Jorge Fernández Ruiz. En torno a ello, servirán de apoyo postulados clásicos del derecho administrativo para vislumbrar el cambio de paradigma y retomar aspectos que, desde el origen de la construcción teórica de esta disciplina, han tenido como horizonte la aspiración a una buena administración pública, para ello, se retomarán las aportaciones de Maurice Hauriou para el ámbito global y Andrés Serra Rojas y otros destacados ius-administrativistas para el ámbito mexicano.

En virtud de los estudios contemporáneos de la relación entre administraciones públicas y las tendencias internacionales de esta disciplina, el derecho administrativo global dará luz. Aunado a que es desde este ámbito que ha sido impulsado el derecho a una buena administración pública. Ligado a ello y dado que Europa ha sido pionero en el desarrollo jurídico de este derecho, serán los españoles Jaime Rodríguez-Arana y Juli Ponce Solé los que serán consultados en gran medida.

Por otra parte, el llamado neoconstitucionalismo resulta útil por sus reflexiones sobre la función de las Cartas Magnas contemporáneas y su relevancia en todo el orden jurídico, tomando en consideración el pluralismo social y los tratados internacionales. Para ello, se retomará lo aportado por Gustavo Zagrebelsky, Daniel Márquez Gómez y Jaime Cárdenas Gracia.

Sin duda, la teoría general del Estado permitirá vislumbrar el cambio de paradigma en contraste con las nuevas posturas relativas al Estado globalizado, ya que este último pone sobre la mesa variables que condicionan formas de poder más horizontales, con mayor participación ciudadana y bajo la premisa de exigibilidad de los derechos. Para esto se utilizará literatura de Norberto Bobbio y Zygmunt Bauman, entre otros.

Dado el desarrollo doctrinal del derecho a una buena administración pública en Iberoamérica, será crucial revisar a autores de diferentes latitudes, como Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, El Salvador y República Dominicana. Sus aportaciones serán cruciales para construir un concepto de buena administración pública acorde con la legislación y realidad mexicanas, por lo que si bien se procura tener presente cómo ha sido interpretado dicho derecho en esos países, es preciso advertir preliminarmente que el contenido en cada orden jurídico varía, pero el núcleo duro de este derecho debe ser estandarizado para que cumpla efectivamente con su operatividad como derecho humano y, por ende, de pretensión universal.

Por otra parte, las técnicas empleadas serán principalmente documentales, con legislación y doctrina nacional, localizada en páginas web y bibliotecas especializadas. Asimismo, esta investigación se nutre con una estancia de investigación realizada en la Universidad de A Coruña, España, la cual fue posible gracias a la aprobación del Comité Académico del Programa de Posgrado en Derecho, así como a la recepción y orientación del investigador doctor Jaime Francisco Rodríguez Arana-Muñoz y con la búsqueda bibliohemerográfica y legisgráfica facilitada por la biblioteca de dicha Casa de Estudios.

Aunado a lo anterior, se aprovecharon recursos dialécticos, ya que con la participación de la que suscribe en congresos y foros nacionales e internacionales, se logró obtener retroalimentación de especialistas en la materia y, en general, de personas interesadas en el tema. De los referidos eventos destaca el Coloquio Binacional México-España “Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados”, organizado por las facultades de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Salamanca.

En cuanto a su estructura, la presente tesis se compone de tres capítulos. El primero contiene un estudio de la evolución del Estado liberal al Estado constitucional de Derecho para un correcto abordaje de los derechos humanos y su transversalidad en diversos ámbitos, entre ellos, la administración pública. Se abordarán también los antecedentes en México distinguiendo un momento histórico: las reformas del año 2011, para separar el estudio, en virtud del parteaguas que representó.

Posteriormente, en el mismo capítulo señalaremos el marco jurídico constitucional y convencional de los derechos humanos en México, lo cual se considera necesario para metodológicamente llegar a la conclusión que se pretende. También serán revisadas algunas tesis relevantes y paradigmáticas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas al desarrollo de los derechos humanos en nuestro país a partir de la décima época para destacar cómo actualmente la función jurisdiccional tiene un papel trascendente en la evolución del derecho, especialmente por la labor argumentativa que lleva a cabo.

Para cerrar el primer capítulo, revisaremos el marco convencional de los derechos humanos en México y –en su caso—las referencias o vínculos con el actuar administrativo, para ello, separamos con fines metodológicos las declaraciones sobre la materia, los tratados internacionales y el *soft law*, en virtud de que existen instrumentos de este tipo que han impactado e incluso dedicado su articulado al derecho a una buena administración pública.

En el segundo capítulo, nos referiremos al derecho humano a una buena administración pública desmenuzando las voces que componen a este concepto, así, la persona lectora encontrará aquí la parte medular de esta investigación. Comenzaremos con la voz “administrar”, los tipos de administración general (privada y pública) para estar en posibilidad de esbozar lo que entendemos por buena y mala administración.

Un elemento característico de esta investigación es la distinción del concepto de buena administración pública en confrontación con el de mala administración pública y con el de buen gobierno. Este estudio es particularmente relevante porque en la literatura especializada encontramos esfuerzos doctrinarios para definir una buena administración pública a partir de su opuesto, es decir, primero estableciendo las características de una “mala” administración pública y por descarte o *a contrario sensu*, aquello que no corresponde a una mala administración lo consideran una “buena”.

Sobre ello, estimamos que podría existir un sesgo metodológico, ya que definir a partir de lo opuesto forma parte de una lógica dicotómica que surge de una realidad con solo dos posibilidades: blanco y negro, sí y no, arriba y abajo, izquierda y derecha, bueno y malo... No obstante, dado el objeto de estudio, es importante reflexionar que, si se considera viable hablar de la buena administración como derecho humano (o fundamental), antes debe entenderse que dichos derechos son mandatos de optimización y, por ende, entran en un plano axiológico al que se debe dar contenido partiendo de su esencia y dependiendo de las aproximaciones de cada ámbito en el que regirá. Respecto a su confrontación con el concepto de buen gobierno, apreciamos relevante la distinción para evitar su uso como sinónimos.

En este apartado también se abordarán actuales regulaciones del derecho a una buena administración pública, empezando por la más cercana a nuestro ámbito territorial: la Constitución Política de la Ciudad de México. Asimismo, con ánimo de ejercicio comparado, aquellas disposiciones en España y América Latina que ya



contemplan este derecho humano o se aproximan a él (a decir, Ecuador, El Salvador, Uruguay y República Dominicana).

Después, damos paso a diferentes propuestas de definición de derecho humano a una buena administración pública dotadas por la doctrina y, con ello, se condensan las posturas para emitir un pronunciamiento sobre lo que consideramos una buena administración pública para el ámbito mexicano. Para culminar este segundo capítulo, dedicamos un apartado a la justiciabilidad de este derecho, para mencionar algunos criterios jurisdiccionales que se han emitido en México invocando el multicitado derecho.

El tercer capítulo consiste en un desglose pormenorizado de la reconstrucción normativa, es decir, su justificación, exposición de motivos y algunas iniciativas que ya han sido presentadas por legisladores mexicanos. Al final, con apoyo de la técnica legislativa, se presenta el texto normativo que consiste en el proyecto de decreto para adicionar diversas disposiciones constitucionales y se enuncian las leyes secundarias administrativas que se estima ameritarían la armonización respectiva.

Cabe añadir que fueron incorporadas como anexos las tesis de jurisprudencia y otras fuentes documentales que, para pronta referencia, resultarán útiles para que la persona lectora pueda consultar y confrontar cuando acuda a este trabajo de investigación.

*Llegué a la puerta del edificio, busqué las llaves para abrir. Llevaba la mochila de siempre, esa en la que cabe todo lo que se necesita. Busqué en la bolsa mediana, en la que suelo meter las llaves. Mi ansiedad la alimentaba el viento que soplaba cada vez más fuerte, me impedía concentrarme porque me atravesaba los cabellos en la boca, luego en la nariz, al rato ya no veía porque estaba media melena en mi ojo derecho.*

*No encontraba las llaves y comenzaba a enojarme. Pensé “¿será que las dejé en la biblioteca? No, porque no las saqué”. Metí mi mano con cada vez más vehemencia, exigiéndole que sintiera el frío metal del llavero del escudo de Almería. Pero nada... Estaba el lipstick, los bolígrafos, el celular, el cubrebocas y el monedero, pero ninguna llave.*

*Entonces respiré profundo, abrí el cierre de la otra bolsa, la más pequeña, en la que “nunca” meto objetos, “menos” las llaves. Ahí estaban las benditas. Nunca las iba a encontrar si seguía insistiendo. Nunca si seguía empeñándome en encontrarlas en un sitio en donde no estaban, menos en ese momento crítico de ráfagas de viento. Entonces pensé: “¿será que cuando intentamos reflexionar o tomar decisiones en medio de una crisis, buscamos respuestas en donde no las hay?”*

*Reflexión propia, Galicia, España, verano de 2022.*

## **CAPÍTULO 1. EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LOS DERECHOS HUMANOS**

### **I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS PARA UN CORRECTO ABORDAJE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO**

Históricamente, el desarrollo de los derechos humanos se remonta al medioevo. La necesidad de un modelo más humanista del derecho dio paso a construcciones ideológicas que posicionaran al Estado como ente protector de las libertades de las personas. Así, desde la Carta Magna Inglesa de Juan sin Tierra (1215) hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales que contienen dichos derechos, forman parte de la síntesis dialéctica que hasta el momento culmina en cómo los concebimos hoy.

Un aspecto coincidente y perpetuo hasta la actualidad respecto a estos derechos es que encuentran su fundamento en la libertad, así lo evidencia 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 conquistas logradas por los sectores de la sociedad menos favorecidos, en condiciones de vulnerabilidad o que simplemente exigían un trato igualitario. En ese sentido, posicionándonos como ese sector que hoy propugna por el reconocimiento del derecho humano a una buena administración pública, podemos apuntar el hartazgo exteriorizado mediante la opinión pública de

una administración pública que pondera su estabilidad política sobre el irreal mejoramiento de los servicios públicos; el cuidado del medio ambiente; la creación de empleos formales y supuestamente bien remunerados; la apuesta por la ciencia y tecnología; la aplicación de perspectiva de género en las políticas públicas, etcétera.

Actualmente, los derechos humanos son considerados mandatos de optimización<sup>1</sup>, lo cual implica que cada legislación adaptará su regulación a fin de que tengan aplicabilidad práctica, de lo contrario se tornan en lo que diversos críticos han hecho evidente: solo aspiraciones.

El que se consideren disposiciones a optimizar también significa que su estructura normativa no es la misma que las reglas. Estas últimas son normas jurídicas aplicables a un caso concreto por medio de una subsunción o ejercicio lógico; por su parte, los mandatos de optimización operan como principios<sup>2</sup>, que son imperativos jurídicos aplicables de forma abierta en casos concretos, lo que favorece la interacción (y en ocasiones la colisión) con otras normas cuyos contenidos tienen como resultado respuestas en distintos sentidos.

Los derechos humanos tienen en gran medida una dimensión axiológica, tal y como lo ha evidenciado la doctrina. También ha sido unánime al afirmar que su fin último es velar por la dignidad de las personas. No obstante, es este punto tanto el éxito de su discurso, como su punto de inflexión, porque hablar de dignidad es atender a las necesidades de cada sector (cuando se tiene suerte) y de cada individuo (cuando más complejo).

---

<sup>1</sup> Tesis: I.4o.A.4 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Registro digital: 2022079, Libro 78, Tomo II, Septiembre de 2020, p. 967 y Tesis: XII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, p. 23.

<sup>2</sup> ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 86 y 87.

Los derechos humanos persiguen la lógica del Estado constitucional, por lo que es preciso su estudio paralelo para poder tener idea de la forma en la que operan. Al respecto, Jaime Cárdenas Gracia refiere que, en el Estado constitucional, el sistema de fuentes cambia en comparación con el positivismo, dado que se le dota de plena validez jurídica a los derechos humanos y tratados internacionales en la materia y las normas inferiores deben ajustarse a dichos ordenamientos, mientras todas las autoridades están obligadas a la protección, respeto y garantía de estos, sin discriminación alguna. Por ende, los tribunales constitucionales tienen, en última instancia, la obligación de preservar y ampliar los derechos mediante la argumentación e interpretación. Esta última cobra especial relevancia, al punto que el derecho se concibe como práctica interpretativa y ya no como un conjunto de normas, partiendo de la supremacía constitucional y convencional.<sup>3</sup>

Es importante traer a colación lo que Ferrajoli señala sobre el reconocimiento de las características externas a los derechos fundamentales<sup>4</sup>, desde entender que los países tienen desigualdades, hasta que existen diversas fuentes de marginación y discriminación en una sociedad, lo que, de no hacerlo, más allá de constituir un Estado constitucional concretizado, pareciera que se queda en aspiración.

---

<sup>3</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 793, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017, pp. 105 a 165.

<sup>4</sup> Esta referencia es resultado de una reflexión que hago del estudio que realiza Ferrajoli sobre la Constitución Europea, al aseverar que “en una perspectiva garantista las constituciones deben ser entendidas, hobbesianamente, como pactos de convivencia [...] entendidas de este modo, las constituciones no tienen su principal fuente de legitimación en el consenso popular. Obviamente una Constitución rige, funciona, si está radicada en el sentido común y en el sentimiento compartido. Si sus principios y valores no son socialmente compartidos, es evidente que no tendrá fuerza vinculante ni estará destinada a durar. Pero este sentido común, este consenso, y por ello la homogeneidad cultural en ellos contenida, son circunstancias de hecho, las cuales fundamentan la efectividad de la Constitución, que es igualmente una cuestión de hecho y no ya de valor. La legitimidad, por el contrario, es una cuestión de valor, ligada [...] precisamente al valor de la igualdad, satisfecho por la forma de los derechos fundamentales que la Constitución confiere a todos.” FERRAJOLI, Luigi, “De la Carta de Derechos a la formación de una esfera pública europea”, en Miguel Carbonell *et al.* ed., *La constitucionalización de Europa*, México, Universidad Nacional Autónoma, 2004, pp. 82 y 83.

En ese sentido, la postura de Alexy para entenderlos como “mandatos de optimización” también cobra sentido, en tanto depende de cada Estado el punto hasta el cual puede “estirar” el alcance y protección de los derechos, dependiendo de aspectos de modo, tiempo y lugar --por referirlos de manera general-- aunque en realidad se trata de complejidades sociales y políticas que permean en la vida nacional.

En este punto y precisamente radicado en la actuación administrativa, se ha dicho que principalmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) requieren una base económica, con lo cual coincidimos parcialmente, ya que autores como Víctor Abramovich y Christian Courtis han puesto énfasis en la multiplicidad de medios para hacerlos efectivos, por ejemplo, cuando se trata de cumplir con obligaciones negativas, no siempre implica el empleo de recursos públicos, ya que otros medios de cumplimiento podrían consistir en la emisión de regulación, de algún reglamento, de un reconocimiento institucional que dé sustento a un derecho o simplemente dejar de intervenir.<sup>5</sup> Por lo tanto, si bien en gran medida se hacen efectivos mediante el uso de recursos financieros, el espectro amplio de este tipo de derechos permite afirmar que no siempre entra en contradicción la justiciabilidad de los derechos humanos con el modelo económico neoliberal que impera.

Por otra parte, son tres las actividades indelegables por un Estado: la función administrativa, la función jurisdiccional y la función legislativa (lo que conocemos como funciones públicas)<sup>6</sup>. Dichas funciones, como señala Yuri Pavón,

---

<sup>5</sup> ABRAMOVICH, Víctor *et al.*, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 32-36.

<sup>6</sup> Al respecto, cabe tener presente que los órganos constitucionales autónomos son también considerados parte de la estructura del Estado, su origen se remonta a años posteriores a la Segunda Guerra Mundial como instituciones públicas de alto nivel de especialización; poseen una personalidad jurídica distinta al Estado, pero su actuación está sujeta al orden jurídico. Entre sus características están: inmediatez, esencialidad, paridad de rango y dirección política. *Vid.* Pavón

son las labores más delicadas a cargo del Estado, porque [aunque] surgen [como la obra y el servicio públicos] para satisfacer necesidades generales, las funciones tienen como particularidad que su actividad no impacta sólo a la colectividad social, sino a la existencia política del Estado, en otras palabras, la indebida realización de la función pública no afecta exclusivamente o destruye a una sociedad, sino, además, tiende a aniquilar al Estado mismo.<sup>7</sup>

Cada función pública requiere ser pormenorizada para definir las circunstancias que le atañen, así como el aspecto democrático de la que cada una depende. No obstante, es coincidente la unidireccionalidad con la que el Estado opera, tan es así que los actos administrativos se definen unilaterales (en sentido estricto, el acto administrativo es simultáneamente unilateral e individual).

En virtud de estos planteamientos, el presente capítulo contiene un estudio de la evolución del Estado liberal al Estado constitucional de Derecho, posteriormente se enmarca históricamente a los derechos humanos en México y, para fines pedagógicos separamos los criterios y disposiciones en antes y después de las reformas de 2011 de la materia.

También será abordado el marco jurídico constitucional, convencional y legal de los derechos humanos en México para tener fija la perspectiva de la normativa vigente y, finalmente, cabe señalar algunas tesis paradigmáticas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

## II. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

---

Romero, Yuri, "Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México", en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro coord., *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2020, p. 61.

<sup>7</sup> *Ibidem.*, p. 52.

Es imperioso detenernos a abordar cómo ha evolucionado el Estado desde la aparición de los derechos humanos (o al menos sus primeras reminiscencias), ya que aquí se encuentra la esencia u origen de las obligaciones a su cargo frente a los particulares. En ese sentido, Gustavo Zagrebelsky hace un recuento de la evolución histórica de los conceptos Estado de derecho, Estado liberal de derecho, hasta culminar en el Estado constitucional de derecho.

Para este autor, el Estado de derecho (es decir, el concepto simple y llano), fue empleado como “fórmula carente de significado”<sup>8</sup> para justificar el actuar de Estados totalitarios, bajo el argumento de que la actuación era conforme a la ley, la cual podía ser incluso paralela a las aspiraciones de dominio. Por ello, con la adición del concepto de “libertad”, la sociedad se convierte en el centro y la ley pasa a concebirse como instrumento de garantía de los derechos. Así, en su origen, las características principales del Estado liberal de derecho surgen con la finalidad de evitar la arbitrariedad y generar un equilibrio entre las libertades individuales.

Un aspecto de suma relevancia es que el Estado liberal se afirmó a través del *principio de legalidad*, el cual, en este modelo de Estado, reduce el derecho a la ley. Sin embargo, Zagrebelsky se cuestiona sobre qué debemos entender por “ley” y acude al *rule of law* del derecho anglosajón para compararlo con el Estado de derecho de Europa continental. Del primero destaca que, mientras este comprende a la ley como un elemento constitutivo del *common law*, nacido de la tradición y la dialéctica judicial, el segundo se reduce a un soberano que decide unilateralmente (sea el rey en un primer momento histórico o el Parlamento, en uno posterior).

En cuanto a la forma de concebir el derecho, Zagrebelsky describe que para el *rule of law* es un proceso inacabado, originado a través de experiencias concretas y su estímulo es constatar que el derecho actual es insuficiente o injusto, a

---

<sup>8</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 11ª ed., 1ª reimpr., Madrid, Trotta, 2019, p. 22.



diferencia del *Rechtsstaat* alemán, que se concibe universal y atemporal, en forma de sistema que deduce consecuencias con premisas y su punto de partida es un ideal de justicia abstracta.

Asimismo, por principio de legalidad entiende, por una parte, que el Poder Ejecutivo está facultado para actuar dependiendo de leyes de autorización y, por otra, en una perspectiva menos rigurosa, que este tiene la titularidad originaria de potestades para la protección de los intereses del Estado, por lo que opera en virtud de leyes limitadoras. En ambos casos, la coincidencia es que estas potestades para defender los intereses del Estado solo son válidas si no producen contradicciones con la protección de los derechos de los particulares.<sup>9</sup>

Traducido al ámbito de la administración pública en el Estado liberal, a los ciudadanos se les permite hacer todo aquello que no esté prohibido expresamente (lo que llama principio de autonomía), mientras a la administración, de manera opuesta, solo se le permite hacer lo expresamente concedido. Por lo tanto, en caso de colisión, los poderes de la administración se conciben como ejecución de autorizaciones legislativas.

Si hasta aquí la persona lectora considera que es la aspiración última de nuestro sistema jurídico probablemente esté en lo correcto, no obstante, en la interpretación del Derecho hasta este punto no tienen aún cabida los derechos humanos en toda su envergadura, puesto que se trata aún de una subordinación de los jueces y el Poder Ejecutivo a la ley, así como —expresado así por Zagrebelsky— el mantenimiento de la hegemonía de un sector privilegiado en el Poder Legislativo, lo que se traduce en la perpetuidad de aquella y de los principios políticos y jurídicos.<sup>10</sup> Por ello, la doctrina del Estado y del Derecho han construido la idea del Estado constitucional, que se manifiesta como una transformación que afecta tanto

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 31.

a la concepción de la ley como del Derecho en su totalidad. Asimismo, se transita de un Estado paternalista en el que la premisa básica es la prohibición, salvo casos específicos, de manera que este ente político-social toma el control de la conducción administrativa que se refleja, por ejemplo, en las funciones de planificación, afirmándose un “principio de autonomía funcional de la Administración” y haciéndose temible la orientación de la ley, ya que es imprevisible la dirección que tome.

También impacta en el carácter general y abstracto de la ley, puesto que la forma de emisión legislativa va a la par de la composición de la sociedad pluralista, por lo tanto, cada grupo reclama normas *ad hoc* que satisfagan necesidades del momento y que puedan ser fácilmente sustituidas ante el advenimiento de nuevos requerimientos (lo que Zagrebelsky llama “ocasionalidad”).<sup>11</sup>

Así, contrario al Estado liberal, el Estado constitucional tiende a la heterogeneidad, impactando en el uso de la ley como instrumento de competición social, por lo que la norma se convierte en un gran contrato en el que impera la multiplicidad de fuentes y, por ende, ya no es concebible el derecho como un ordenamiento.

Este desorden o pérdida de unidad es la que pretenden rescatar las Constituciones contemporáneas, según afirma Zagrebelsky, ya que, al establecer una norma superior, se somete a ella la actividad del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y todas las leyes quedan en un rango inferior salvo las disposiciones de supremacía constitucional. Por ello, considera que surge la oportunidad de cifrar esa unidad en principios y valores constitucionales que tiene como fundamento un consenso social amplio.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 37.

En cuanto al derecho humano a una buena administración pública, el sustento teórico de este proyecto de investigación es, precisamente, un cambio en la concepción de la administración pública, la cual, en el Estado de derecho se advierte inerte, sujeta a la letra de la ley, inamovible si no se le faculta para pasar a ser garante de los derechos humanos de las personas, poniendo en el centro la dignidad, el principio *pro persona*, el interés público, así como otros aspectos que, en virtud del mandato constitucional del artículo 1º, deben observarse.

Sin embargo, algo que no debe pasar desapercibido y que queda a la reflexión es “el pago” que la sociedad debe dar a cambio del otorgamiento de derechos, más allá de las implicaciones en el reparto del erario y el aspecto fiscal. El derecho subjetivo va a la par de una obligación jurídica, por lo que, una vez analizado ese cambio de paradigma que implicó el pasar de un Estado liberal a un Estado constitucional, debemos ahora plantear la remoción de la idea de que los derechos humanos son unidireccionales, es decir, que provienen únicamente en clave de garantía del Estado hacia las personas, sino que, para un diseño integral cabe una retroalimentación por la sociedad.

En otras palabras, estos derechos, en un auténtico Estado constitucional, no pueden quedar únicamente en un plano de exigencias, sino que para que el sistema funcione, debe haber un esquema de retribución asumiendo deberes específicos y congruentes con los derechos recibidos, de lo contrario afirmamos ese Estado paternalista que, en palabras de Zagrebelsky, nos considera, en un sentido más o menos peyorativo como “menores de edad”.

### III. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como antecedentes remotos de los derechos humanos conocemos la Carta Magna Inglesa de 1215 y otros documentos del Derecho inglés. La Carta buscó equilibrar la relación entre el rey, la nobleza y la Iglesia como estamentos, es decir, fungió como reguladora del ejercicio del poder, pues su propósito fue evitar la

arbitrariedad del monarca.<sup>12</sup> Posteriormente, surgieron diversos documentos que establecieron garantías y derechos patrimoniales, tal es el caso de *Petition of Rights* de 1628<sup>13</sup>, el Acta de Habeas Corpus de 1679<sup>14</sup> (reconocido como antecedente remoto del amparo) y la Carta o Declaración de Derechos (*First Bill of Rights*) de 1688-1689<sup>15</sup>, 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.

Es importante hacer un paréntesis para referirnos brevemente a los citados derechos en la tradición jurídica de la Nueva España, ya que 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.

Sin embargo, también es preciso aclarar que la implementación de diversas normas consideradas derecho indiano, 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 afianzó la *guerra justa* partiendo de la *Bula Inter Caetera*. Esto, para autores como Carlos

---

<sup>12</sup> Carta Magna (15 de junio de 1215), en PACHECO GÓMEZ, M., *Los derechos humanos documentos básicos*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000, [en línea] <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>>, [consulta: 11 de octubre, 2021].

<sup>13</sup> FOSTER, Elizabeth Read, “Petitions and the Petition of Right” en *Journal of British Studies*, vol. 14, no. 1, Cambridge University Press, North American Conference on British Studies, 1974, pp. 21 a 45, [en línea], <<http://www.jstor.org/stable/175058>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

<sup>14</sup> NUTTING, Helen A., “The Most Wholesome Law. The Habeas Corpus Act of 1679” en *The American Historical Review*, vol. 65, no. 3, Oxford University Press, American Historical Association, 1960, pp. 527 a 543, [en línea], <<https://doi.org/10.2307/1849620>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

<sup>15</sup> “The First Bill Of Rights” *World Affairs*, vol. 110, no. 4, World Affairs Institute, 1947, pp. 272 y 273, [en línea], <<http://www.jstor.org/stable/20664507>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

Wolkmer estuvo motivado –y en general el espíritu de la época-- por la arbitrariedad y la irracionalidad.<sup>16</sup>

Siguiendo el orden cronológico propuesto, los instrumentos desarrollados en Estados Unidos fueron la Declaración de Virginia de 1776 y la Constitución de Estados Unidos de América, los cuales contienen las características principales del discurso de los derechos humanos. La primera la redactó George Mason y 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.”<sup>17</sup> También destaca la alusión relativa al mejor gobierno como aquel que “es el capaz de producir el máximo grado de felicidad y seguridad”<sup>18</sup>, por lo que es posible deducir que una buena administración en ese documento se manifiesta, según los redactores, a partir de dos principios superiores: la procuración de la felicidad y la seguridad de las personas.

Por su parte, la Constitución 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.

Posteriormente se emitió la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789, la cual es considerada un parteaguas del constitucionalismo moderno, pues se trata de un antecedente incontrovertible del posicionamiento del

---

<sup>16</sup> 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 y 47.

<sup>17</sup> DÍAZ MÜLLER, Luis T., “La declaración de Virginia y el desarrollo constitucional en los Estados Unidos” en César Camacho Quiroz y Jorge Fernández Ruiz coords., *Fuentes históricas de la Constitución de 1917*, 2ª ed., vol. 1, México, CEDIP-Cámara de Diputados, LXII Legislatura, M.A. Porrúa, 2017, p. 107.

<sup>18</sup> *Idem*.

ser humano como titular de derechos y como ciudadano en el nuevo paradigma de Estado.

De ella destacan como fuentes ideológicas 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.<sup>19</sup>

De los dos últimos documentos enunciados, es crucial destacar 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*, 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.

A partir de estos documentos estamos en posibilidad de adentrarnos en el ámbito mexicano, pues su inspiración derivó en gran medida de las ideas surgidas en Norteamérica y Europa.

### 1. Breve desarrollo constitucional antes de las reformas de 2011

---

<sup>19</sup> LOCKE, John, *Cartas sobre la tolerancia. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Partido de la Revolución Democrática, México, 2018, *passim*, <<https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/Carta-Tolerancia.pdf>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

La importancia de retomar el método histórico estriba en la relación de causalidad que este ofrece. Entender el pasado nos ayuda a dilucidar mejor el presente y a evitar cometer los mismos errores en el futuro. Así, los documentos constitucionales y sus referencias históricas a los hoy llamados derechos humanos brindan elementos para justificar la incorporación de un nuevo derecho y también para darle el contenido más acertado a la norma. Es decir, con su apoyo, se puede emplear un mejor uso del lenguaje para que cumpla su finalidad: que se materialice en el plano del ser y evite que un derecho quede como simple aspiración.

Para emprender el estudio referido, se mencionarán diversas fuentes históricas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hacen alusión a los derechos del hombre, derechos fundamentales e incluso garantías individuales. Como elemento empírico se puede afirmar que, en los primeros textos constitucionales, la primacía de la religión era tan relevante que se mencionaba en los primeros artículos, en conjunto con aquellas disposiciones que, de acuerdo con la época, implicaban preocupación entre el gremio redactor, es así que desde el documento Sentimientos de la Nación encontramos la libertad e independencia como bandera de la proclamación y en segundo lugar la disposición de la religión católica como única, sin tolerancia de otra. En sentido similar, la Constitución de Apatzingán de 1814 estatuye como principio o elemento constitucional la religión católica, como la única que debe profesar el Estado.

Posteriormente, la Constitución de 1824, aunque con diferente estructura, también persevera en sus primeros artículos señalando que la nación mexicana es “para siempre libre e independiente” y, tras hacer un reenvío normativo a lo que comprenderá el territorio, menciona que la religión de la nación será “perpetuamente la católica”.

Es hasta la Carta Magna de 1857 en la que el primer artículo se refiere a los derechos del hombre como “la base y objeto de las instituciones” y, finalmente, el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en

1917 determina ya que todo individuo gozará de las garantías que la misma Constitución otorga.

Resulta interesante advertir, dentro del complejo entramado normativo constitucional, la importancia de la centralización administrativa, dado que entre los años de 1877 a 1904 se transitó del modelo corporativo de beneficencia al sistema burocrático administrativo, lo cual, a consideración de María Dolores Lorenzo “sentó las bases para la modernización de las grandes instituciones nacionales de asistencia y salud en México durante el siglo XX.”<sup>20</sup>

Asimismo, la definición de la responsabilidad social del Estado tuvo un impacto trascendente dado el incremento del número de la población, por lo que se tuvo que robustecer la prestación de servicios públicos a la par de las disposiciones constitucionales y sus leyes derivadas en los ámbitos estatal y local.

Aunado a lo anterior, a finales del siglo XIX, José María del Castillo Velasco emprendió la labor de realizar estudios con afán científico en torno a la administración pública, lo que permeó en las nuevas disposiciones jurídicas que al efecto se emitían. Así, el “don de gobierno”<sup>21</sup> (el equivalente a la ciencia administrativa) lo concebía como la capacidad de la administración pública para cumplir con un propósito específico y correspondiente entre las instituciones políticas y las prácticas administrativas. En ese sentido, desde ese momento, ya se vislumbraba la necesidad de que la administración pública vigilara “que los

---

<sup>20</sup> LORENZO, María Dolores, “Ley y eficacia. La centralización administrativa de la beneficencia en la ciudad de México, 1877-1904”, en *Signos Históricos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, vol. 19, núm. 37, enero-junio de 2017, p. 65.

<sup>21</sup> CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, t. I, Hernández Chávez, Alicia (Estudio introductorio), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 5, [en línea], <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/707-ensayo-sobre-el-derecho-administrativo-mexicano-t-i>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].



principios constitucionales [fueran] una verdad y las leyes aseguraran la libertad del hombre”.<sup>22</sup>

Para favorecer la revisión de dichas disposiciones, se propone la siguiente línea del tiempo<sup>23</sup> que presenta la información previamente referida, así como otra adicional, de una forma más esquemática, con la finalidad de comprender visualmente lo expuesto.

---

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Elaboración propia. Fuentes utilizadas: FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel, *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos. Antología documental*, 2ª ed., Serie Antologías INEHRM, México, 2021, pp. 81 y 82, [en línea], <[https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Los\\_Sentimientos\\_de\\_la\\_Nacion\\_de\\_Jose\\_Maria\\_Morelos.pdf](https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Los_Sentimientos_de_la_Nacion_de_Jose_Maria_Morelos.pdf)>; Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Biblioteca virtual, *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana*, México, 23 de octubre 1814, [en línea] <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Decreto\\_Const.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Decreto_Const.pdf)>; Cámara de Diputados, Biblioteca Digital, *Constitución de 1824*, [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)>; *Constitución de 1857 con sus adiciones y reformas hasta el año de 1901*, [en línea] <[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)>; *Diario Oficial*, Órgano Del Gobierno Provisional De La República Mexicana, Tomo V, 4ª Época, México, Lunes 5 de Febrero de 1917, Número 30, [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)>, [consulta: 1 de octubre, 2021].

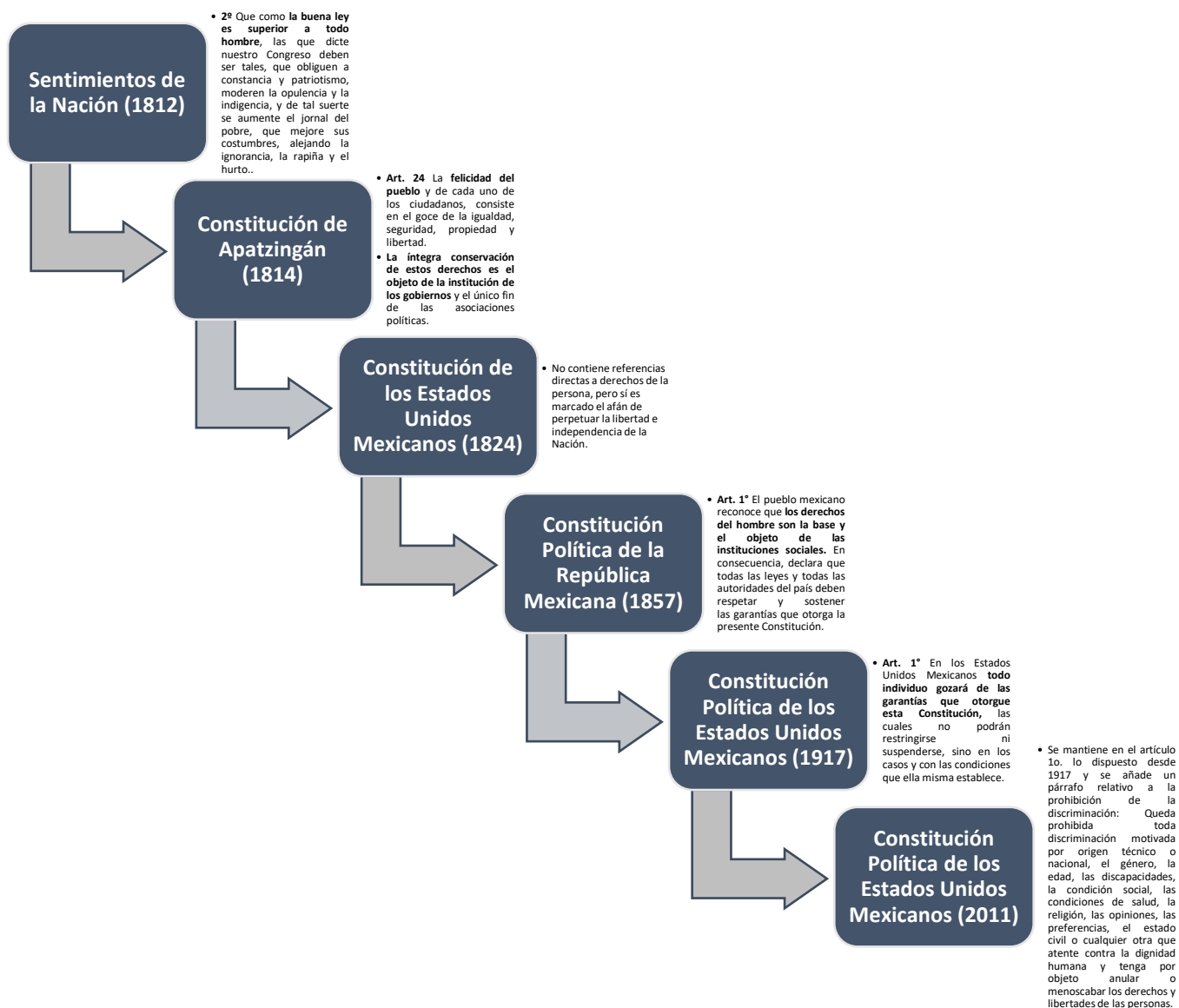


Ilustración 1. Evolución constitucional de los derechos humanos en México antes de la reforma de junio de 2011.

## 2. Reformas de 2011

La corriente jurídica imperante en cada época ha definido los cambios legislativos en nuestro país, así, antes de la reforma de junio de 2011 las ideas iuspositivistas impactaron de modo que se hablaba de *garantías* que el Estado

*otorgaba*. Esta forma de concebir el derecho cambió sustancialmente con la reforma en materia de derechos humanos, de modo que, en un afán de “horizontalizar” el rigor imperativo del Estado hacia los particulares, comenzó a permear la concepción de un *reconocimiento* de los derechos mediante la Constitución y ya no un mero *otorgamiento* definido por la autoridad estatal.

Han sido ampliamente discutidos por la doctrina constitucional los cambios e implicaciones de dichas reformas constitucionales en materia de derechos humanos a partir de la señalada fecha. Asimismo, se ha escrito sobre retos y temas pendientes a una década de dicho cambio normativo, por lo que aquí es preciso recabar algunas de esas opiniones para enfatizar que este paradigma abre el camino a la creación de nuevos derechos, como el derecho a una buena administración pública.

La citada reforma a la Constitución General incorporó en el parámetro de constitucionalidad a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, obligó a todas las autoridades a guiarse por el principio *pro persona*, interpretando y aplicando en todo momento la norma más favorable.<sup>24</sup>

Así, en el artículo 1º constitucional quedó asentado que “Todas las autoridades, 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.”<sup>25</sup> Por lo tanto, es indiscutible la estrecha relación que tienen las autoridades

---

<sup>24</sup> Ya existían principios que ponían a la persona humana en el centro de protección, sin embargo, era en un ámbito de tutela, no de participación horizontal como ahora lo concebimos. Así, por ejemplo, el principio *in dubio pro operario* en materia laboral o *in dubio pro reo* en la penal, eran máximas que ya se encontraban presentes en las materias respectivas, pero fue hasta esta reforma que se elevaron a nivel constitucional con la esencia referida.

<sup>25</sup> Tercer párrafo del artículo 1o.

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.

El último dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, mismo que dio origen al Decreto que modifica la denominación del Capítulo I Título Primero, y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>26</sup>, entendió por derechos humanos “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Establecidos en la Constitución y en las leyes deben ser

---

<sup>26</sup> Se toma en consideración este Dictamen que contiene la minuta con proyecto de decreto respectiva, toda vez que contiene las últimas modificaciones realizadas en el proceso legislativo. En un inicio, el proyecto de decreto fue devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, fue aprobado en la Cámara de Senadores con 106 votos en pro, el martes 8 de marzo de 2011, con modificaciones. Por ello, nuevamente se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el citado artículo constitucional. Los datos de localización son los siguientes: De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 362 votos en pro, el miércoles 15 de diciembre de 2010. En lo particular los artículos 1, 11, 29, 33, 97 y 102, reservados, en sus términos. Dictaminado de nuevo el miércoles 23 de marzo de 2011, *Gaceta Parlamentaria*, número 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010, [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

reconocidos y garantizados por el Estado”<sup>27</sup>. Del dictamen también se desprende que la reforma tuvo como objetivos los siguientes:

- La adecuación al derecho interno constitucional de lo contenido en instrumentos internacionales.
- La inserción del “concepto” de derechos humanos en el artículo 1º constitucional, incluyendo a los tratados internacionales en la interpretación de las normas de la materia.
- Comprometer al Estado para realizar las acciones necesarias para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones.

Sobre las discrepancias con el proyecto de decreto referido, en contraste con el previo realizado por las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores, destaca, para fines históricos, lo relativo al artículo 102, apartado B, cuyo tema osciló en el establecimiento de la facultad de investigación de hechos que constituyan violaciones graves para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Asimismo, el párrafo añadido que establece:

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.<sup>28</sup>

Estas reformas, demuestran un importante avance del Estado Mexicano, en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el marco jurídico mexicano, en los que se destaca que cualquier persona puede hacer

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

exigible y justiciable de manera directa todo el catálogo de derechos hasta ahora reconocidos, independientemente de su sexo, estatus social y económico, su origen étnico, su preferencia sexual su idioma o religión, en suma, persigue actualizar de manera prioritaria el régimen jurídico en tan importante materia.

En octubre del mismo año se añadieron importantes modificaciones en cuanto a derechos específicos. Nos referimos al artículo 4o constitucional que mediante decretos publicados el 12 y 13 de octubre de 2011, incorporaron el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte<sup>29</sup>; el principio del interés superior de la niñez<sup>30</sup> y un párrafo que establece: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”<sup>31</sup> Esto, como se advertirá, tiene repercusión directa en la actuación y políticas públicas que al efecto implementa la administración pública, particularmente la centralizada.

En un diagnóstico realizado a 3 años de la entrada en vigor de la citada reforma, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en un ámbito de cooperación, emitieron un documento editado por el Senado de la República en el que analizaron por cada artículo reformado la situación del derecho humano al momento de la publicación de la reforma constitucional, después los objetivos y metas planteadas por cada Cámara, el Poder Ejecutivo en turno y el Poder Judicial encabezado por la

---

<sup>29</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCVII, No. 8 México, D.F., miércoles 12 de octubre de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCVII, No. 8 México, D.F., miércoles 12 de octubre de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213825&fecha=12/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213825&fecha=12/10/2011)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

<sup>31</sup> Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 40. recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCVII, No. 9, México, D.F., jueves 13 de octubre de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213965&fecha=13/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213965&fecha=13/10/2011)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

Suprema Corte de Justicia de la Nación, los avances, obstáculos y/o complejidades presentadas, así como las áreas de oportunidad y estrategias en cada caso.<sup>32</sup>

Desde el ámbito legislativo, al momento de la reforma, “la posición exegética y positivista del derecho como norma y no como conjunto de reglas, principios y valores era una constante en las argumentaciones legislativas perdiéndose así el valor y contenido esencial del derecho parlamentario”<sup>33</sup>. En ese sentido, se impulsaron diversas reformas posteriores que tuvieron como propósito irradiar en el espectro dispuesto constitucionalmente, por ejemplo, la Ley de Amparo, las reformas en materia de acciones colectivas, la reforma relativa a justicia para adolescentes y la reforma en materia de cultura.<sup>34</sup> Como se dijo, el Congreso partió de la necesidad de armonización legislativa de las normas secundarias a las disposiciones constitucionales.

En cuanto a los obstáculos, es interesante lo vertido en el diagnóstico, por lo que se estima preferible su transcripción:

Uno de los principales objetivos apreciados dentro de la labor legislativa tiene que ver con el hecho de superar reticencias de ciertos operadores jurídicos frente a un marco constitucional avanzado en materia de derechos humanos.

Efectivamente, la labor legislativa frecuentemente se enfrenta con interpretaciones reduccionistas que circunscriben el derecho a la mera letra de la norma, sin aproximarse al contenido substancial de los principios y valores que impregnan la labor legislativa. De ahí que se requiera de una visión

---

<sup>32</sup> Diagnóstico sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano, Senado de la República, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Gobierno de la República, Poder Judicial de la Federación, 10 de junio de 2014, [en línea], <[https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/Diagnostico\\_RefConst\\_DH.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Diagnostico_RefConst_DH.pdf)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 17.

<sup>34</sup> *Ibidem.*, p. 15.

valorativa y principialista que influya en la producción legislativa en materia de derechos humanos, para que cada disposición normativa, desde su concepción, tienda a la máxima protección de las personas.<sup>35</sup>

Por fortuna, hay valiosas excepciones en las que la interpretación es maximizada en concordancia con el principio *pro persona* y la directiva de irradiación de los derechos humanos a todo el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el reto que se advierte es que, efectivamente, tal y como lo dispone el artículo 1o, todas las autoridades, todas las personas con algún tipo de responsabilidad en el servicio público, actúen con enfoque de derechos humanos y coadyuven de manera activa para garantizar la protección de estos.<sup>36</sup>

En cuanto al Poder Ejecutivo, se destacó la necesidad de poner atención en la difusión social, consustancial a la implementación, de modo que la magnitud y alcances requieren de un proceso coordinado para su efectiva vigencia.<sup>37</sup> En ese sentido, dentro de los retos es evidente la necesidad de capacitación y la coherencia de las disposiciones constitucionales con la política exterior.<sup>38</sup>

Por su parte, en lo revisado por el poder judicial hay un reconocimiento expreso en cuanto al cambio radical de paradigma del concepto de derechos humanos como eje de la labor jurisdiccional, así como los tratados internacionales en esta materia erigidos normas de máximo rango, junto con la Constitución, en el ordenamiento jurídico mexicano.<sup>39</sup>

Dentro de los objetivos planteados por la Suprema Corte están los siguientes:

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p. 19.

<sup>36</sup> *Ibidem.*, p. 52.

<sup>37</sup> *Ibidem.*, p. 89.

<sup>38</sup> *Ibidem.*, p. 116.

<sup>39</sup> *Ibidem.*, p. 123.



1. Contribuir a desarrollar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en el ámbito jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación. 2. Mejorar la gestión administrativa e institucionalizar el enfoque de derechos humanos. 3. Desarrollar estrategias y herramientas que coadyuven a una implementación eficiente y eficaz de la reforma. 4. Sensibilizar en torno a la reforma y dotar de herramientas para su implementación.<sup>40</sup>

Desde el diagnóstico en comento se hizo alusión a las medidas de no regresividad. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como cabeza del Poder Judicial refirió que se contaría con nuevas figuras como el interés legítimo y las acciones colectivas, que ofrecen nuevas vías de exploración jurisdiccional. Asimismo, en cuanto al control de convencionalidad, previó a la larga labor por delante sobre la interpretación armónica con las disposiciones de derecho interno.

Para la tarea propiamente jurisdiccional, afirmó que había suscrito convenios de colaboración en la materia con la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. También aseveró como acción la adopción de protocolos de actuación para que sirvan como guía en la materia para las personas juzgadoras.<sup>41</sup>

Si bien ya existen esquemas que ilustran las modificaciones de los artículos antes y después de la reforma<sup>42</sup>, para realizar una radiografía de los artículos reformados en los decretos del 6 y 10 de junio, así como 12 y 13 de octubre de

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*, p. 125

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, el contenido en el documento: GAMBOA MONTEJANO, Claudia, Reforma constitucional relativa a los derechos humanos y los tratados internacionales. Recuento del proceso legislativo y de los principales instrumentos internacionales a los que alude dicha reforma, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, SAPI-ISS-15-12, México, 2012, pp. 10 y ss., [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-12.pdf>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

2011, se propone el siguiente cuadro comparativo a fin de que la persona lectora pueda distinguir visualmente los diferentes decretos, así como conocer en un breve resumen lo que contiene cada disposición. En este se identifica con colores verde y azul los decretos publicados en fecha diferente al 10 de junio de 2011 (que constituyó la gran parte de las disposiciones modificadas).

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>		
<b>Artículo</b>	<b>Explicación del contenido de la reforma o adición</b>	<b>Fecha del DOF</b>
<b>Capítulo Primero</b>	<i>Se modificó la denominación del título primero para quedar como "De los Derechos Humanos y sus Garantías".</i>	<i>10 de junio, 2011</i>
<b>1o</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Se incorporó la cláusula "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección".</i></li> <li>- <i>Se elevó a rango constitucional el principio pro persona y se incorporó el de interpretación conforme.</i></li> <li>- <i>Se estableció el control difuso de constitucionalidad, así como la obligación de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Así como los deberes de prevenir, investigar y sancionar violaciones.</i></li> <li>- <i>Se establecieron como principios rectores de los siguientes: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</i></li> </ul>	<i>10 de junio, 2011</i>
<b>3o</b>	<i>- Se estableció el deber del Estado de orientar la educación a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentar el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</i>	<i>10 de junio, 2011</i>
<b>4o</b>	<p><i>Se incorporaron los siguientes derechos y principios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte;</i></li> </ul>	<i>12 y 13 de octubre, 2011</i>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- el principio del interés superior de la niñez, y</li> <li>- el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.</li> </ul>	
11	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se estableció el derecho de movilidad en la República.</li> <li>- Se instauró el derecho a solicitar asilo político y refugio.</li> </ul>	10 de junio, 2011
15	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se prohibió la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos.</li> <li>- También se estableció la prohibición de celebrar tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</li> </ul>	10 de junio, 2011
18	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se instauró que la base del sistema penitenciario serían los derechos humanos.</li> </ul>	10 de junio, 2011
29	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se instituyeron las condiciones para la restricción o suspensión de derechos y garantías en todo o parte del país: por invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, siempre que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. De igual forma, esa suspensión o restricción puede ser solo por tiempo limitado.</li> <li>- Se exceptuaron como derechos para restringirse los siguientes: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</li> <li>- Quedó establecido que los criterios para decretar una suspensión o restricción son: estar fundada, motivada, ser proporcional al peligro y observando los principios de legalidad,</li> </ul>	10 de junio, 2011

	<p>racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</p> <p>- Se estableció como salvaguarda de la legalidad que todo decreto de este tipo, expedido por el poder ejecutivo, será revisado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (facultad constitucional), a fin de que se pronuncie sobre su constitucionalidad y validez.</p>	
33	<p>- Se determinó que las personas extranjeras también gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución.</p> <p>- Como facultad del poder ejecutivo, se estableció que el Ejecutivo de la Unión (sic) previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</p>	10 de junio, 2011
89	<p>- Se incorporó como facultades del presidente de la República las de dirigir la política exterior, celebrar tratados internacionales, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.</p>	10 de junio, 2011
94	<p>- Se fijó la prioridad de resolución de los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.</p> <p>- Respecto a la jurisprudencia, se define que será obligatoria, de conformidad con la ley secundaria.</p>	6 de junio, 2011
97	<p>- Se adicionó un párrafo para establecer como facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la de solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, averiguar la conducta de alguna persona juzgadora.</p>	10 de junio, 2011
102	<p>- En el apartado B, respecto a las comisiones estatales de derechos humanos, quedó establecida su facultad para emitir recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, así como su limitación para pronunciarse sobre temas electorales y jurisdiccionales.</p> <p>- Se dejó clara su autonomía.</p> <p>- Se definió para la elección del titular de la presidencia de la CNDH y de sus homólogas</p>	10 de junio, 2011

	<p>locales, el ajuste a consulta pública transparente.</p> <p>- Se incluyó como facultad de la CNDH, la de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos de oficio o a petición de órganos específicos.</p>	
103	<p>- Se determinó que los Tribunales de la Federación resolverán controversias por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; aquellas que vulneren o restrinjan la soberanía o la esfera de competencia de los estados, así como que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (juicio de amparo).</p>	6 de junio, 2011
104	<p>- Se reforma para establecer un catálogo de materias competencia de los Tribunales Federales, entre ellas, los delitos de orden federal, recurso de revisión contra sentencias de los tribunales contencioso-administrativos, derecho marítimo, casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular, entre otros.</p>	6 de junio, 2011
105	<p>- Se incorporó la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como mecanismos de protección constitucional.</p> <p>- Se reconoció con personalidad para interponer acciones de inconstitucionalidad a la CNDH.</p>	10 de junio, 2011
107	<p>- Estableció las bases de los juicios de amparo, entre los que destacan: el principio de instancia de parte agraviada, principio de relatividad de las sentencias, reglas para la jurisprudencia, los casos aplicables para la interposición de amparo directo e indirecto, el amparo administrativo, el principio de competencia a los órganos jurisdiccionales federales, entre otras.</p>	6 de junio, 2011

*Ilustración 2. Reformas constitucionales en materia de derechos humanos del 2011.*<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de junio de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011)>, [consulta: 07 de octubre, 2021] y Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio

De lo anterior se desprende que dichas reformas impactaron sustancialmente en las actividades del Poder Judicial de la Federación, de tal manera que, a unos meses de publicadas, constitucionalistas y defensores de derechos humanos se pronunciaron con beneplácito y hubo quienes manifestaron que el hecho histórico se asimilaba a la promulgación de nuestra Constitución Federal de 1917, momento en que se incorporaron los derechos sociales.<sup>44</sup> Sin embargo, también hubo expertos que apreciaron deficiente la técnica legislativa empleada<sup>45</sup> y otros que analizaron más allá la reforma planteando la influencia de organismos internacionales para impactar en esta y otras modificaciones jurídicas de orden estructural.<sup>46</sup>

Desde entonces, se han presentado diagnósticos e incógnitas respecto a la manera más efectiva de cumplir con las obligaciones del Estado, siendo la materia penal la que en mayor medida ha imperado esta exigencia por los bienes jurídicos que tutela, tales como la vida y la libertad de las personas. No obstante, es preciso recordar que los derechos humanos son un parámetro de interpretación en todas las materias y en todas las áreas del derecho, por lo que es crucial impulsar

---

de 2011, [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)>, [consulta: 07 de octubre, 2021].

<sup>44</sup> SILVA MEZA, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 151*, Año XVIII, 2012, Bogotá, p. 152.

<sup>45</sup> V. gr. MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M., “Reforma constitucional en materia de derechos humanos” en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 44., núm. 130, enero-abril, 2011, [en línea], <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332011000100012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000100012)>, [consulta: 07 de octubre, 2021].

<sup>46</sup> Al respecto, Armin von Bogdandy y Franz Christian Eber han puesto de manifiesto lo siguiente: “no cabe duda de que los préstamos condicionados y el asesoramiento del Banco Mundial han afectado profundamente el rol del Estado con respecto a la economía en diversos países de América Latina. De este modo, el Banco Mundial ha tenido un papel importante en las reformas estructurales de muchos países en diversas materias como el sector público, el mercado laboral, el sector bancario y los sistemas judiciales, entre otras.” VON BOGDANDY, Armin *et al.*, “El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano: panorama general y pasos concretos” en *Transformaciones del derecho público. Fenómenos internacionales, supranacionales y nacionales*, Colección IECEQ, México, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020, p. 287.

acciones también desde el derecho administrativo, lo cual redundaría en el propósito de la presente investigación.

De un diagnóstico a 10 años de la reforma, se ha considerado que, desde una perspectiva antropológica, la reforma constitucional multicitada no significó en la cotidianidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Judicial de la Federación –en términos generales-- una “revolución copernicana”, como muchos autores la calificaron, pero también aceptan que no pasó completamente desapercibida.

En ese sentido, lo que consideran es que se insertó en dinámicas, esquemas de significado y culturas jurídicas preexistentes, modificándolas, pero no de manera radical.<sup>47</sup> Lo anterior se considera obvio, ya que la tradición jurídica implica estabilidad del *status quo*, por lo que se requiere un diagnóstico a mayor plazo para ver los efectos de estas y otras reformas. Sin embargo, como se ha señalado con anterioridad, es preciso detenernos para revisar aquello que se requiera ajustar, sobre todo tratándose de los multicitados derechos humanos, puesto que la materia es de cabal importancia y nos demanda una atención constante para lograr sus fines.

Asimismo, consideramos que, en México, la emisión legislativa en la materia ha sido basta y adecuada con los estándares internacionales que demarcaron la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales; a pesar de ello, en gran medida, la voluntad política, el impacto en políticas públicas y la observancia a esa legislación es lo que redundaría en el problema, por lo que es preciso impulsar la justiciabilidad de esos derechos desde los ámbitos existentes. Caso distinto es el

---

<sup>47</sup> BÁRCENA ARÉVALO, Erika, “El impacto de la reforma de derechos humanos en el Poder Judicial de la Federación. Una lectura desde la antropología jurídica” en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria *et al.* coord., *Las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos de junio de 2011*, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 44, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2021, p. 33.

derecho humano a una buena administración pública, el cual no se encuentra sistematizado y, por ende, no encuentra justiciabilidad directa, aunque se compone de un cúmulo de principios y derechos que en su mayoría sí están positivizados. No obstante, la tradición jurídica a la que nos vemos arraigados en cuanto a la idiosincrasia “papelito habla”, nos orilla a retomar el ímpetu por la vía clásica (legislativa).

Como reflexión final de este apartado, debemos recordar que los referidos avances fueron posibles gracias a la reforma constitucional, no gracias a la buena voluntad de la administración pública ni a algún tipo de activismo judicial. Si bien esto segundo se puede advertir en alguna ampliación del sentido y alcance en la actividad interpretativa de lo ya legislado, debemos reconocer que, en México, como en diversas latitudes con similar tradición jurídica, lo que impera es la ley producto de la labor legislativa. En otras palabras, el positivismo domina en nuestra forma de operar el derecho y, aunque debe convivir armónicamente con las nuevas tendencias del derecho que lo ligan cada vez más a la interpretación *principialista*, no podemos perder de vista que la fuerza vinculante yace en la norma general, abstracta e impersonal.

### *3. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el desarrollo de los derechos humanos en México*

El 10 de diciembre de 2013 se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Premio Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El motivo radicó en los importantes estándares fijados para México y la región latinoamericana.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Naciones Unidas, Noticias ONU, “ONU anuncia ganadores del Premio de Derechos Humanos”, Anónimo, 5 de diciembre de 2013, [en línea], <<https://news.un.org/es/story/2013/12/1289141>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].



Como se ha puesto de manifiesto, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional es preponderante en materia de derechos humanos desde la reforma descrita en el apartado anterior, de modo que a ella y al Poder Judicial de la Federación en su totalidad compete la labor de decidir respecto a los casos trascendentes. Es así como con la multicitada reforma se inauguró la Décima Época en virtud del Acuerdo General Número 9/2011 del 29 de agosto del mismo año<sup>49</sup> y, dado que las recientes reformas de marzo<sup>50</sup> y junio<sup>51</sup> de 2021 modificaron algunos aspectos relativos a la conformación de la jurisprudencia, así como la instauración del sistema de precedentes, en este apartado únicamente se hará mención de algunas tesis relevantes emitidas por la Suprema Corte en relación con los derechos humanos y la administración pública.

En primer término, por la temporalidad y cronología es preciso referirnos al expediente Varios 912/2010, el cual, en virtud del cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, el Alto Tribunal realizó una interpretación de la obligación de todos los jueces mexicanos de ejercer el control de convencionalidad

---

<sup>49</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acuerdo General Número 9/2011, 29 de agosto de 2011, Pleno, por el que se determina el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, [en línea], <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%209-2011%20\(INICIO%20D%C3%89CIMA%20C3%89POCA%20SJF\)\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%209-2011%20(INICIO%20D%C3%89CIMA%20C3%89POCA%20SJF)_0.pdf)>, [consulta: 08 de octubre, 2021].

<sup>50</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, 11 de marzo de 2021, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021)>, [consulta: 08 de octubre, 2021].

<sup>51</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, 7 de junio de 2021, [en línea], <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021)>, [consulta: 08 de octubre, 2021].

*ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>52</sup> Respecto a este tema, la Corte ha tenido oportunidad de retomarlo al emitir criterios relativos al control difuso, por lo que nos reservaremos este segundo tema para párrafos posteriores.

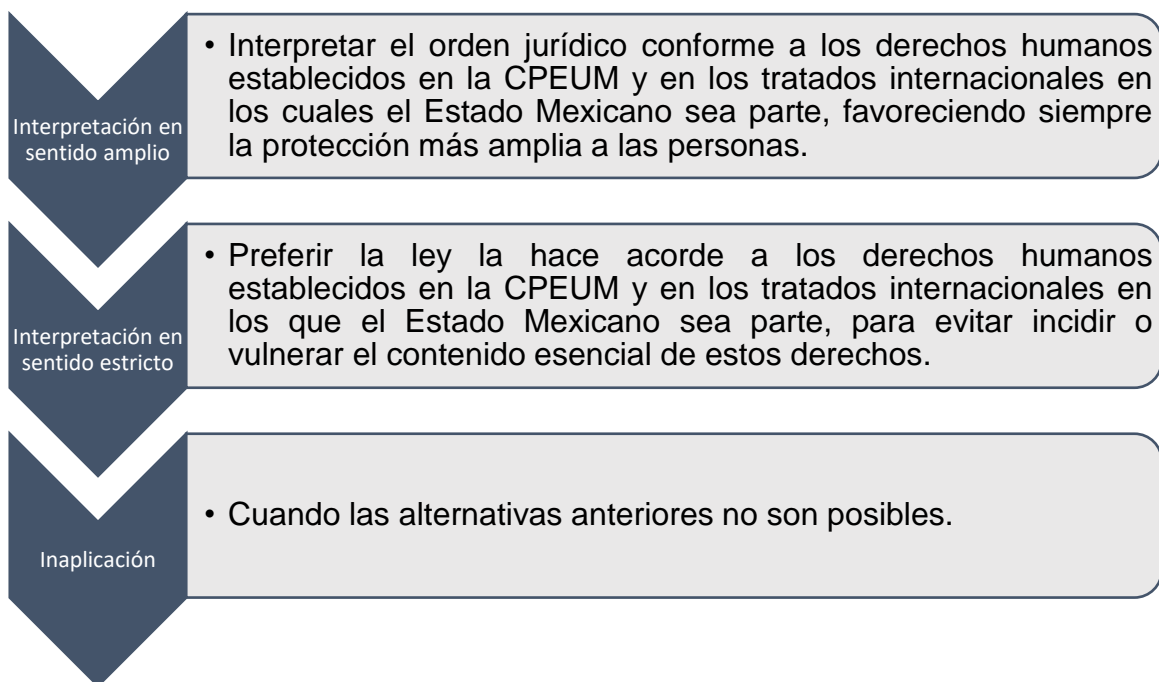
Del citado fallo destacaron como obligaciones para el Poder Judicial como parte del Estado Mexicano, además del mencionado control de convencionalidad *ex officio*<sup>53</sup>, el restringir la interpretación del fuero militar en casos concretos e implementar medidas administrativas derivadas de la sentencia de la Corte IDH.

En su resolución, la Suprema Corte estableció también los tres pasos para realizar el referido control, los cuales, cabe precisar pueden o no darse en su totalidad, pues dependerá del caso concreto de la norma si se avanza del paso primero al segundo y, de ser necesario, del segundo al tercero, para llegar a inaplicar una norma cuando se considera contraria los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México es parte:

---

<sup>52</sup> Registro digital: 23183, Varios 912/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, p. 313.

<sup>53</sup> En la jurisprudencia Tesis 1a./J. 4/2016 (10a.), se resume de la siguiente manera: “La autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos.” Tesis 1a./J. 4/2016 (10a.), Registro digital: 2010954, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 430.



*Ilustración 3. Pasos para realizar control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio.<sup>54</sup>*

Asimismo, la Corte estimó que la inaplicación de una norma no rompe con el principio de división de poderes, ya que se trata de un último recurso para asegurar la aplicación efectiva de los citados derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Posteriormente, en cuanto a la posición jerárquica de la Constitución y los tratados internacionales en la materia, se emitió la Contradicción de Tesis 293/2011 en la que el Alto Tribunal 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

---

<sup>54</sup> *Op. cit.* Varios 912/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta...

constitucional,<sup>55</sup> por ende, hubo un reconocimiento de que, en principio, los tratados internacionales y la Constitución tienen la misma jerarquía, pues forman parte del conjunto de normas jurídicas a partir de las cuales se analiza la validez de los actos, puesto que, conforme lo resolvió el Alto Tribunal, estos constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional.

Otra tesis relevante, especialmente para la materia de esta investigación, es la jurisprudencia de rubro CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<sup>56</sup>. Para abordarla correctamente debemos tomar en cuenta que los derechos humanos se traducen en una obligación constitucional y convencional de todas las autoridades y, en caso de violaciones, se debe investigar, sancionar, y reparar. En ese sentido, la Corte ha desprendido de una interpretación conjunta de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias. Esto deriva de la porción normativa que reza “Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

Por otra parte, el control concentrado compete únicamente al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, según la tesis de referencia, mientras que el control concentrado implica el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes conforme a los argumentos que aduzcan las partes, en el control difuso el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la

---

<sup>55</sup> Tesis de jurisprudencia 20/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pág. 202. *Vid.* ANEXO 1.

<sup>56</sup> Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.), Registro digital: 2006186, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 984. *Vid.* ANEXO 2.

litis, motivo por el cual la persona juzgadora prescinde o no de todo argumento de las partes para desaplicar la norma.

En cuanto al juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es en materia de legalidad, no obstante, si el actor formula conceptos de nulidad expresos y solicita al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición, pero si no considera esto adecuado, de conformidad con este criterio jurisprudencial,

bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica.<sup>57</sup>

Resulta crucial para los derechos que envuelven el ámbito administrativo los económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, para esta clase de derechos resulta fundamental conocer de qué manera ha interpretado la Suprema Corte el principio de progresividad que les rige, por lo cual la jurisprudencia PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO<sup>58</sup> recaba los elementos para su aplicación en México.

---

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), Registro digital: 2019325, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 980, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019325>>, [consulta: 11 de octubre, 2021]. Vid. ANEXO 3.

En ese sentido, la Segunda Sala señaló que este principio implica dos aspectos fundamentales: 1) gradualidad, referente a que los derechos humanos no logran plena eficiencia inmediatamente sino en virtud de metas a corto, mediano y largo plazos; 2) progreso, que implica que el disfrute de los derechos siempre debe tender a la mejoría. Por ende, la obligación constituye una obligación positiva, pues existe un mandato constitucional que instituye que se deben de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, para que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

En adición a lo anterior, la Suprema Corte decidió que el principio de progresividad atañe a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia y les impide adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los referidos derechos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano (no regresividad). Lo anterior cobra especial sentido en los servicios públicos que, como se verá más adelante, son parte condicionante de una buena administración pública si observan el principio de progresividad de los derechos humanos.

Los anteriores precedentes constituyen fallos relevantes en los que la Corte se ha pronunciado sobre aspectos generales de la interpretación de dichos derechos como parámetro de regularidad constitucional, por lo que es posible afirmar que este Alto Tribunal ha jugado un rol preponderante en el desarrollo jurídico de estos derechos.

Asimismo, cabe advertir que si bien este apartado se dedicó a temas orientativos sobre la materia, la persona lectora encontrará otras referencias más adelante con vinculación a derechos y principios específicos que conforman a la buena administración pública.

#### *4. Marco convencional de los derechos humanos en México y sus referencias a la administración pública*

Fernández de Casadevante Romani define al derecho internacional de los derechos humanos como “aquel sector del ordenamiento internacional compuesto por normas de naturaleza convencional, consuetudinaria e institucional que tienen por objeto la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano inherentes a su dignidad”<sup>59</sup>. Como se ha demostrado, es a partir de las reformas del 2011 que en México empieza a cobrar sentido la armonización del derecho interno con el internacional en los ámbitos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que es importante revisar algunos de los muchos instrumentos internacionales que han permeado en nuestra legislación y que, por ende, tienen repercusiones en el contenido del derecho humano a una buena administración pública.

Si bien existen distintas materias que han quedado plasmadas en documentos internacionales (desde comercio, cooperación judicial, medio ambiente, mujeres, migración, genocidio, educación y cultura, etcétera) la cuales forman parte sustancial de los derechos humanos, existen tratados internacionales que definen aspectos generales de estos derechos y generan lineamientos fundamentales para su cumplimiento, por lo que en la presente tesis se ha realizado una selección de aquellos que impactan en mayor medida en los objetivos planteados para el tema que nos ocupa.

Asimismo, dado que la presente investigación tiene como finalidad esgrimir argumentos en favor de la positivización del derecho humano a una buena administración pública, lo adecuado es estudiar únicamente aquellos tratados internacionales en los que encontremos obligaciones estatales que se traducen en obligaciones de la administración pública, en ese tenor, en este apartado se

---

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos *et al.*, Terrorismo y derechos humanos: una aproximación desde el derecho internacional, Madrid, Dykinson, 2011, p. 21.

propone, para fines metodológicos, dividirlos en declaraciones, tratados vinculantes<sup>60</sup> y convenciones no vinculantes o *soft law*. Respecto a estos últimos, únicamente se revisarán aquellos que impactan directamente en el ámbito administrativo, puesto que existe un gran número de estos instrumentos y en esta ocasión, para lograr los objetivos planteados, conviene solo retomar aquellos que abonan al marco jurídico de la presente tesis.

#### 4.1. Declaraciones sobre derechos humanos

*A) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (2 de mayo de 1948)*

Esta Carta Magna del sistema interamericano fue aprobada antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El contexto en el que se firmó tuvo lugar en años recientes a la Segunda Guerra Mundial, como la gran mayoría de los instrumentos internacionales de esta materia. Por ello, es notorio que obedeció a la tendencia internacional del reconocimiento de ciertos derechos inherentes a las personas bajo la noción del iusnaturalismo.

Se firmó en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá, Colombia. En la misma reunión se adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA), el Tratado Americano de Soluciones

---

<sup>60</sup> Retomando el concepto de tratado contenido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, considerando que sea su denominación también es pacto, convención, etcétera. Diario Oficial de la Federación, Decreto de Promulgación de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, adoptada en la ciudad de Viena, Austria, el 21 de marzo de 1986, 28 de abril de 1988, [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988)>, [consulta: 16 de octubre, 2021].



Pacíficas (Pacto de Bogotá) y el Convenio Económico de Bogotá (aunque este último nunca entró en vigencia).<sup>61</sup>

De los anexos que acompañan el proyecto respectivo, destaca la mención expresa de las minorías étnicas y religiosas, cuya aportación ha sido atribuida al entonces Presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson. También, de la exposición de motivos se desprende que, a pesar de la existencia de recursos jurisdiccionales internos para exigir el respeto de los derechos, en muchas ocasiones resultan insuficientes, por la existencia de arbitrariedades por las autoridades gubernamentales e incluso la subordinación de los tribunales a ese poder, por lo que se estimó que, tratándose de derechos fundamentales, debe existir la posibilidad de que se recurra a una jurisdicción internacional.<sup>62</sup>

Resulta indispensable mencionar la noción de dignidad como fuente de derecho, el reconocimiento del valor del ser humano en lo individual, pero, naturalmente sociable, lo que tiene como consecuencia el concepto de cooperación internacional. En ese sentido, Álvaro Paul destaca en los estudios realizados a los trabajos preparatorios de esta Declaración que “la idea de la dignidad humana se asienta en la naturaleza, excluye otras teorías sobre sus fundamentaciones, tales como la que la basan en el concepto de autonomía”<sup>63</sup>, esto, a su consideración se vislumbra en derechos establecidos en esta Declaración, como al trabajo, en el cual, desde una perspectiva de justicia, un hombre tiene el deber de trabajo y no puede

---

<sup>61</sup> Organización de Estados Americanos, “Nuestra historia”, [en línea], <[http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)>, [consulta: 12 de octubre, 2021].

<sup>62</sup> PAUL, Álvaro, Los trabajos preparatorios de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el origen remoto de la Corte Interamericana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, p. 178, [en línea], <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4660-los-trabajos-preparatorios-de-la-declaracion-americana-de-los-derechos-y-deberes-del-hombre-y-el-origen-remoto-de-la-corte-interamericana>>, [consulta: 12 de octubre, 2021].

<sup>63</sup> *Ibidem.*, p. 48.

decidir autónomamente no trabajar, puesto que la idea no solo lo vincula a él en lo individual sino a la comunidad, cuando su trabajo le beneficia también.<sup>64</sup>

En cuanto al contenido de la Declaración, esta comienza con una parte considerativa que enfatiza la citada dignificación de la persona humana; asimismo, reconoce que no es por la nacionalidad sino por los atributos de esta el fundamento de sus derechos esenciales. También asevera que la protección internacional de los derechos debe ser la primordial guía del derecho americano en evolución por lo que, en conjunto con las garantías que cada Estado brinde, se establece el sistema inicial de protección. Por ende, es notorio el comienzo del desarrollo de la idea del hoy ya vigente Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En su articulado se reconocen los siguientes derechos:

- Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona.
- Derecho de igualdad ante la Ley.
- Derecho de libertad religiosa y de culto.
- Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.
- Derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar.
- Derecho a la constitución y a la protección de la familia.
- Derecho de protección a la maternidad y a la infancia.
- Derecho de residencia y tránsito.
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio.
- Derecho a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia.
- Derecho a la preservación de la salud y al bienestar.
- Derecho a la educación.
- Derecho a los beneficios de la cultura.

---

<sup>64</sup> *Ibidem.*, p. 49.

- Derecho al trabajo y a una justa retribución.
- Derecho al descanso y a su aprovechamiento.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles.
- Derecho al acceso a la justicia.
- Derecho de nacionalidad.
- Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.
- Derecho de reunión y de asociación.
- Derecho a la propiedad.
- Derecho de petición.
- Derecho de protección contra la detención arbitraria.
- Derecho a un proceso regular.
- Derecho de asilo.

Asimismo, en su artículo XXVIII se establecen los alcances de los derechos del hombre, para tal efecto dispone, en un sentido de justicia romana, que están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático. Por otra parte, en un afán de equilibrio, un segundo capítulo lo componen los deberes:

<p>Artículo XXIX. Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad.</p>	<p>Deberes ante la sociedad.</p>
<p>Artículo XXX. Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de</p>	<p>Deberes para con los hijos y los padres.</p>

asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten.	
Artículo XXXI. Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria.	Deberes de instrucción.
Artículo XXXII. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.	Deber de sufragio.
Artículo XXXIII. Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre.	Deber de obediencia a la Ley.
Artículo XXXIV. Toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, y en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz.  Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.	Deber de servir a la comunidad y a la nación.
Artículo XXXV. Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias	Deberes de asistencia y seguridad sociales.
Artículo XXXVI. Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la Ley para el	Deber de pagar impuestos.

sostenimiento de los servicios públicos.	
Artículo XXXVII. Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.	Deber de trabajo.
Artículo XXXVIII. Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.	Deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero.

*Ilustración 4. Deberes contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.*<sup>65</sup>

Como reflexión final de este apartado consideramos traer a colación la necesidad de generar instrumentos similares, es decir, cartas de derechos que también establezcan obligaciones, puesto que se trata de una justa dimensión que vincula no solo peticiones sino también actos en retribución, tal y como lo establecía la doctrina clásica del derecho subjetivo, por ello, como advertirá la persona lectora, en un esfuerzo por retomar esta forma de legislación, la propuesta que aquí se desarrollará contendrá tanto derechos que envuelven a la buena administración, como los deberes correlativos de las y los gobernados.

*B). Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)*

Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, este instrumento forma parte del *corpus iuris* del derecho internacional de

---

<sup>65</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, [en línea], <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>, [consulta: 12 de octubre, 2021].

los derechos humanos y se erige como uno de los instrumentos más importantes para el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, puesto que estableció un catálogo de derechos que procuró encontrar un terreno común en cuanto a las libertades esenciales para todas las personas, incluso en un contexto de Guerra Fría.<sup>66</sup>

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 que se abordarán en próximos apartados.

Respecto a su contenido, vale la pena referirnos al texto de su articulado, el cual, aunque no lo señale expresamente su título también contiene deberes correlativos, aunque con menor sistematización en comparación con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Tal es el caso del primer artículo que establece que 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.

Es interesante lo que Norberto Bobbio apunto sobre este precepto:

Que los seres humanos nacen libres e iguales quiere decir en realidad que *deben ser* tratados como si fuesen libres e iguales. La expresión no es la descripción de un hecho, sino la prescripción de un deber. ¿Cómo es posible esta conversión de una descripción en una prescripción? Es posible si se considera que el decir que los seres humanos nacen libres e iguales quiere decir

---

<sup>66</sup> Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Historia de la Declaración, [en línea], <<https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

en realidad que los seres humanos nacen libres e iguales por naturaleza, es decir, según su naturaleza ideal, elevada a criterio supremo para distinguir qué se debe hacer y qué no se debe hacer.<sup>67</sup>

Otro imperativo relacionado con la igualdad (y consecuente prohibición de discriminación) se encuentra en los artículos 2 y 7. El primero dispone que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la 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, señala la prohibición de hacer distinciones fundadas en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, y el segundo instituye la igualdad ante la ley.

En cuanto al debido proceso, los artículos 8 al 12 determinan que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley; que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado; que –reiterando en condiciones de igualdad-- toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. También en este cúmulo de artículos se expresa el derecho a la presunción de inocencia y a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Los demás artículos prevén libertades fundamentales, considerados también derechos civiles y políticos, tales como la libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión; el derecho a una nacionalidad; libertad de tránsito; a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente

---

<sup>67</sup> BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, p. 40. Las cursivas son del texto original.

escogidos, entre otros. También prevé derechos sociales, como al trabajo y sus relativos (vacaciones, descanso, horario laboral, etcétera); el derecho a la educación, la cultura... Y destaca el artículo 28, que consiste en el derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

El 30º y último artículo establece: “Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.”<sup>68</sup>

Para concluir este apartado es menester referir que México firmó la Declaración y después de más de setenta años de su nacimiento, ha sido considerado un “compendio de aspiraciones que creaba un conjunto de obligaciones morales para todo el mundo. De este modo y a pesar de que no poseía un mecanismo para su cumplimiento, marcó tanto el debate como la acción política y social.”<sup>69</sup>

#### *4.2. Tratados internacionales*

##### *A) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966)*

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

---

<sup>68</sup> Orden Jurídico, Declaración Universal de Derechos Humanos, Instrumentos no obligatorios, [en línea], <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

<sup>69</sup> La Agencia de la ONU para los Refugiados, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, [en línea], <<https://eacnur.org/es/la-declaracion-universal-de-los-derechos-humanos-1948>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].



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 de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que es vinculante. Su observación se lleva a cabo por el Comité de Derechos Humanos y su ejecución bajo lo establecido en su Primer Protocolo.<sup>70</sup>

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 a un recurso legal, a la igualdad de hombres y mujeres, 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, 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.

---

<sup>70</sup> *Vid.* Nota al pie 72.

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 internacional<sup>71</sup> 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, lo cual será realizado en capítulos posteriores.

#### *B) Primer y Segundo Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Si bien la doctrina es coincidente respecto a que la denominación “tratado”, “convención”, “pacto” y “protocolo” son utilizados como sinónimos, es propio de la costumbre internacional utilizar este último para reforzar compromisos adquiridos cuando se ha firmado un instrumento previo. Es el caso de los protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

---

<sup>71</sup> 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, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 16 y 17.

La versión que aquí retomamos del primero es la aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, pero publicada en el Diario Oficial de la Federación de nuestro país hasta el 5 de mayo de 2002<sup>72</sup>, toda vez que su adhesión data de enero del mismo año.<sup>73</sup>

Su contenido trasciende por ser el instrumento que faculta al Comité de Derechos Humanos establecido en la parte IV del Pacto para recibir y considerar comunicaciones de personas en lo individual que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto, con la debida exigencia de agotar los recursos internos. Asimismo, establece los plazos a los que se sujeta, así como las demás reglas adjetivas concernientes, por lo que, a nuestra consideración, además de reafirmar compromisos internacionales, reglamenta aspectos relativos a un órgano internacional: el del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

En el Segundo Protocolo Facultativo, tal y como lo señala su nombre completo, está destinado a abolir la pena de muerte. Fue adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1989, pero México publicó el decreto de adhesión hasta el 30 de mayo

---

<sup>72</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto Promulgatorio de la adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, 5 de mayo de 2002, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=732479&fecha=03/05/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732479&fecha=03/05/2002)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

<sup>73</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se aprueba la adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, 16 de enero de 2002, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=737417&fecha=16/01/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=737417&fecha=16/01/2002)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

de 2007<sup>74</sup>, por lo que, de igual manera, para su descripción se utilizará la versión del Decreto Promulgatorio que fue divulgado en nuestro Diario Oficial<sup>75</sup>.

En seguimiento a lo vertido, su parte considerativa enfatiza la abolición de la pena de muerte como avance del derecho a la vida por lo que, en gran medida, el articulado se refiere a ello, comprometiendo a los Estados Parte a no ejecutar a ninguna persona sometida su jurisdicción, así como a adoptar todas las medidas necesarias para abolir la pena de muerte en su jurisdicción.

Algo distintivo de este protocolo es que prohíbe la emisión de reservas, salvo si era formulada en el momento de la ratificación o la adhesión en la que se previera la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra, como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar y cometido en tiempo de guerra.

Al respecto, en el dictamen emitido por el Senado mexicano se argumentó para su ratificación “conceder la máxima protección y defensa de las normas internacionales y nacionales con contenido propio de derechos humanos, [eliminando] por completo de la legislación interna, la pena de mérito, reformando los artículos 14 y 22 constitucionales.”<sup>76</sup> También se hizo alusión a que México

---

<sup>74</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se aprueba el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York, el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, 30 de mayo de 2007, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989085&fecha=30/05/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989085&fecha=30/05/2007)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

<sup>75</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto Promulgatorio del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, 26 de octubre de 2007, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5004776&fecha=26/10/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5004776&fecha=26/10/2007)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

<sup>76</sup> Gaceta del Senado, Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Derechos Humanos, el que contiene proyecto de decreto por el que se aprueba el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York, el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, martes 24 de abril de 2007, Gaceta LX/1SPO-101/12199, [en línea],

abolió la pena de muerte del Código de Justicia Militar, por lo que válidamente pudo establecer en el dictamen, que en México está prohibida la ejecución de persona alguna bajo su jurisdicción.

*C) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (19 de diciembre de 1966)*

Entrado el siglo XX, comenzaron a cobrar fuerza las demandas sociales que ponían en duda la ponderación de la libertad económica sobre la solidaridad y la igualdad. Así, desde el plano jurídico, los derechos económicos, sociales y culturales (y con posterioridad los ambientales) constituyeron la sustancia de la transformación del Estado liberal de Derecho a un Estado social, aspecto que quedó plasmado en diversas Constituciones con la finalidad de subsanar las condiciones de vida precarias producto del exacerbado liberalismo económico.

El Pacto consagra obligaciones para los Estados relacionadas con los derechos a la salud, educación, vivienda, alimentación saludable, trabajo, seguridad social, entre otros.<sup>77</sup> Desde su primer artículo dispone la libre determinación de los pueblos y entre sus aspectos más destacables se encuentran los parámetros generales de cumplimiento para los derechos referidos, a decir:

- Adoptar medidas (por separado y mediante la asistencia y la cooperación internacionales) económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga cada Estado, para lograr progresivamente, por todos los

---

<[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/12199](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/12199)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

<sup>77</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto da Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A., el 19 de diciembre de 1966, 12 de mayo de 1981, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

medios apropiados (sean legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales y/o educativos) la plena efectividad de estos derechos.

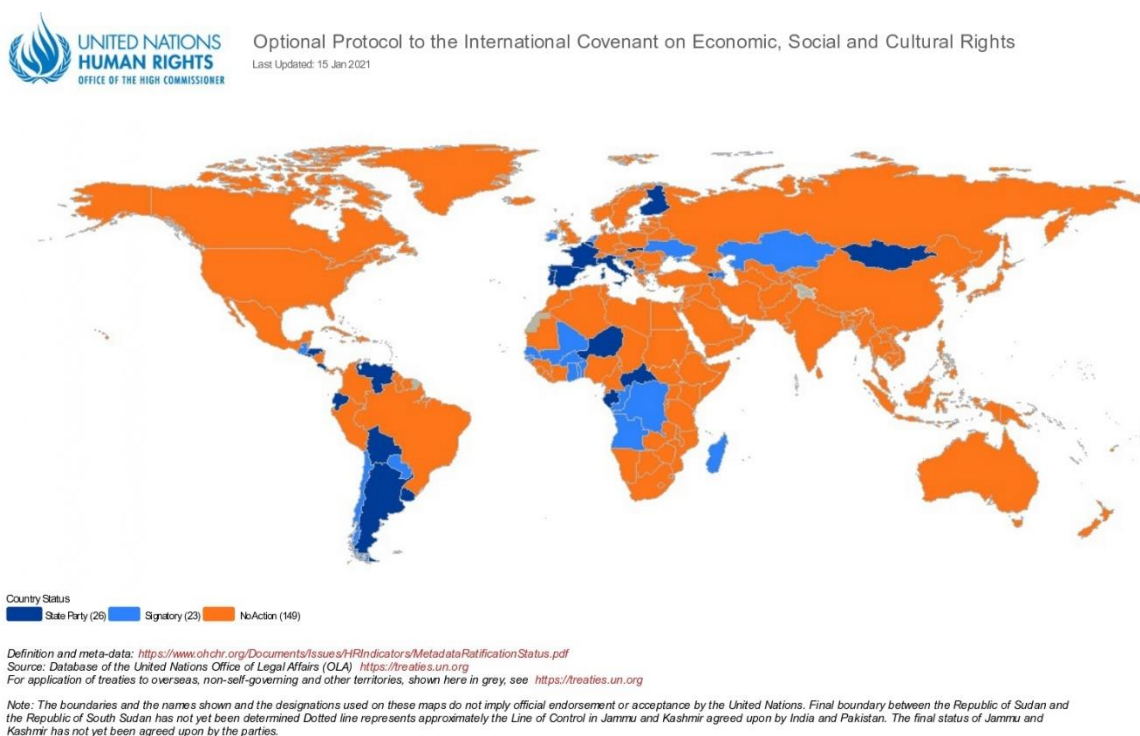
- La escasez de recursos no exime el cumplimiento de las obligaciones esenciales.
- No se deben tomar medidas regresivas en su cumplimiento.
- La garantía del ejercicio de estos derechos debe ser sin discriminación alguna.
- El Estado debe asegurar su goce en condiciones de igualdad para hombres y mujeres.
- No se deben someter estos derechos a ninguna limitación, salvo las determinadas por la ley, y estas deben ser compatibles con su naturaleza y el bienestar general en una sociedad democrática.
- Ninguna disposición del Pacto se puede interpretar de modo que “destruya” algún derecho establecido en él o que lo limite en mayor grado de lo que prevé. Por ende, tampoco se puede entender que restringe o menoscaba alguno de los derechos reconocidos en un país bajo pretexto de que el Pacto no lo reconoce o lo hace en menor grado.

Como se aprecia, los derechos contenidos y los principios que rigen las obligaciones a cargo de los Estados Parte del Pacto están estrechamente vinculadas con la actividad administrativa, desde políticas públicas hasta emisión legislativa. Aunado a ello, el 10 de diciembre de 2008 fue aprobado por la Asamblea General de la ONU el Protocolo Facultativo respectivo<sup>78</sup> el cual contempla sistemas o medios de protección para estos derechos.

---

<sup>78</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2008 [on the report of the Third Committee (A/63/435)] 63/117, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Sixty-third session, Agenda item 58, [en línea], <<https://undocs.org/en/A/RES/63/117>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Así, entre los compromisos que prevé el Protocolo está el reconocimiento de la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC o CESCR, por sus siglas en inglés), compuesto por 18 expertos independientes que supervisan la aplicación del Pacto. Ante este Comité es que los países pueden informar cuando consideren que otro Estado Parte está incumpliendo algún derecho contenido en dicho tratado. También personas o grupos que se consideren víctimas de violaciones de este tipo de derechos pueden acudir. Estos motivos, a nuestra consideración, son algunos de los principales por los que el protocolo no ha sido firmado y ratificado en un número mayoritario de países como se aprecia en el siguiente mapa:



*Ilustración 5. Países signatarios del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>79</sup>*

<sup>79</sup> United Nations, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, [mapa en línea], 68

Como se aprecia, México no ha ratificado este Protocolo, pese a las recomendaciones internacionales relativas, como aquella formulada durante su Segunda Revisión ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU) en 2013.<sup>80</sup>

Al respecto, el Estado mexicano respondió:

México acepta la recomendación 148.2 en el entendido de que la ratificación del Protocolo está sujeta al procedimiento previsto en la Ley sobre la Celebración de Tratados y a la conclusión de las consultas pertinentes con las instituciones competentes en la materia. El marco jurídico nacional fue reformado en 2011 de forma tal que los derechos consagrados en tratados internacionales de los que México es Estado Parte, gozan de jerarquía constitucional. En tal sentido, todas las autoridades deben interpretar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, a la luz del principio “pro homine”, favoreciendo en todo momento la norma que brinde la mayor protección. Lo anterior obliga a realizar un análisis exhaustivo del impacto legislativo que implique la ratificación y posterior implementación de tratados en materia de derechos humanos.<sup>81</sup>

En ese sentido, podemos considerar que el hecho de que México hasta el momento no se haya adherido al Protocolo constituye únicamente un obstáculo de justiciabilidad en el plano internacional, quedando a salvo los avances legislativos con los que contamos en el ámbito interno. No obstante, la realidad es que resulta complejo para las y los justiciables lograr el reconocimiento de esta clase de derechos, lo que crea la necesidad de pensar en alternativas para su conquista real.

---

<[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/OHCHR\\_Map\\_CESCR-OP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/OHCHR_Map_CESCR-OP.pdf)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

<sup>80</sup> Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Protocolo Facultativo del PIDESC, a un año de su entrada en vigor, <<https://hchr.org.mx/historias-destacadas/protocolo-facultativo-del-pidesc-a-un-ano-de-su-entrada-en-vigor-2/>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

<sup>81</sup> *Idem*.



Por excelencia, el mecanismo jurisdiccional para lograrlo ha sido el juicio de amparo, en virtud del cual la autoridad jurisdiccional debe realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad, pero, en adición a ello, la regulación del derecho a una buena administración pública en la Constitución Federal, podría contribuir como herramienta jurídica que permita que los justiciables hagan efectivos sus derechos vulnerados tomando un camino menos escabroso.

En ese tenor, estimamos conveniente abrir un apartado aquí que reflexione sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales por la trascendencia y estrecha relación con los objetivos de esta tesis.

*a) Naturaleza de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Su relación con una buena administración pública<sup>82</sup>*

Consideramos innecesario entrar en el debate decimonónico de si los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (también conocidos como DESCAs), son o no genuinos derechos, ya que está superado tanto en la discusión doctrinaria como en la entablada en el derecho internacional de los derechos humanos que son genuinos derechos, por lo que partiremos de ese acuerdo.

Aquello que nos debe ocupar es desentrañar su estructura o naturaleza para poder concluir que, en estos derechos, la administración pública está presente en todo momento, ya que la figura del “Estado”, ya sea mediante obligaciones positivas (hacer) o en cumplimiento de obligaciones negativas (no hacer), debe llevarnos a un mismo fin: velar por la protección jurídica de la dignidad de las personas.

---

<sup>82</sup> Este subtema forma parte del capítulo un libro pendiente de publicación, cuyos datos editoriales son los siguientes: Brito Jaime, Xelha Montserrat “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCAs) y su relación con el derecho humano a una buena administración pública”, en: Los retos del derecho administrativo en contextos ordinarios y extraordinarios: una visión de la juventud iberoamericana, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2021, [en prensa].

Lo anterior y especialmente cuando se trata de actos, generalmente va aparejado de una cuestión ineludible: la erogación de recursos. Parte de las críticas a los DESCAs que han dado pie a afirmar que son difícilmente (o incluso nulamente) exigibles jurídicamente, derivan del hecho de que en la realidad latinoamericana se tratan de “buenas intenciones políticas”,<sup>83</sup> lo que evidentemente ha debilitado su justiciabilidad y que los ha supeditado a su viabilidad económica.

Sin embargo, lo que aquí se pretende es poner argumentos sobre la mesa para facilitar precisamente la justiciabilidad de estos derechos y que con ello dejen de vislumbrarse como solo “buenas intenciones”, de modo que el acceso a la salud, a la educación, a una vivienda digna, a un medio ambiente sano, etcétera, sea una realidad para las personas a lo largo y ancho del orbe.

La estructura de los DESCAs, como la de todos los derechos humanos, se circunscribe a obligaciones constitucionales (si lo apreciamos a nivel nacional) y convencionales (en el plano internacional). Nos referimos a las obligaciones generales de respetar, proteger, promover y garantizar, a las que está sujeto el Estado. Además, el principio de interdependencia es crucial para entenderlos y conocer cómo operan en nuestros sistemas jurídicos, debido a que, en diversas ocasiones, la exigencia de algunos lleva implicado también el cumplimiento de otros o, *contrario sensu*, la violación de ciertos derechos repercute en la afectación de otros tantos.

De las mencionadas obligaciones, es importante destacar la de *garantizar*, consistente en asegurar que la persona titular acceda a derechos cuando no lo pueda hacer por sí mismo. En otras palabras, el Estado garantiza cuando lleva a cabo acciones en beneficio de personas que acreditan incapacidad de proveerse de

---

<sup>83</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Micrositio DESCAs México, Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs, [en línea], <[https://desca.cndh.org.mx/normatividad/Mecanismo\\_EJ](https://desca.cndh.org.mx/normatividad/Mecanismo_EJ)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

recursos suficientes para acceder a estándares mínimos, que les permitan vivir dignamente.<sup>84</sup> En este punto, es plenamente notorio el papel de la administración pública, mediante la implementación de programas y políticas públicas para la protección de sectores vulnerables y también en la organización para brindar servicios y ejecutar obras públicas.

Es crucial acotar que, como referimos en apartado previos, Víctor Abramovich y Christian Curtis han afirmado que las obligaciones positivas no se agotan con la erogación de recursos. Es decir, el Estado puede utilizar otros medios para cumplir cabalmente con sus obligaciones de hacer, por ejemplo, mediante el establecimiento de regulación, es decir, que dote de normas que concedan relevancia a situaciones determinadas por colectivos o, contrariamente, estableciendo restricciones u obligaciones a particulares para la protección a grupos vulnerables, como en el caso de la materia ambiental.<sup>85</sup> Un tercer caso es precisamente la organización de servicios públicos, ya sea prestados por medio de figuras aledañas a la contratación pública o por el mismo Estado.

Como puede deducirse, la naturaleza colectiva de los DESCAs es otra de sus características, ya que se comportan como intereses legítimos y, como incluso ha sido retomado por tribunales constitucionales, se estiman circunstanciales e históricamente condicionados<sup>86</sup>, lo que hace que tengan una estrecha vinculación con las fuentes materiales del derecho.

En cuanto a su justiciabilidad, como ya hemos adelantado, existen diversos inconvenientes, desde la falta de acciones o garantías procesales en algunos sistemas jurídicos, hasta la inadecuación de estructuras del poder judicial en el país.

---

<sup>84</sup> *Op. cit.* ABRAMOVICH, Víctor *et al.*, Los derechos sociales como derechos exigibles... p. 29.

<sup>85</sup> *Ibidem*, pp. 32-36.

<sup>86</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-801/98, Santafé de Bogotá, D.C., dieciseis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), [en línea], <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-801-98.htm>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Como referimos con anterioridad, en el caso mexicano, su justiciabilidad se ha optimizado medianamente mediante el juicio de amparo, al ser el mecanismo procesal idóneo para invocar intereses legítimos colectivos en oposición a los intereses individuales jurídicos. Sin embargo, juristas afirman que esto no es suficiente y que existen diversas carencias en cuanto a la verdadera justiciabilidad de los DESCA, incluso por la vía del amparo<sup>87</sup>.

Por otra parte, con el juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad, desde el ámbito de los tribunales administrativos mexicanos, también es posible reclamar derechos que entran dentro de la categoría de los DESCA, por ejemplo, en materia de salud. Pero es solo en el ámbito local que se logran promover acciones que también reconocen como actor a personas con interés legítimo<sup>88</sup>, caso que no ocurre en el ámbito federal, donde apenas es posible interponer la demanda si se tiene interés jurídico. Este aspecto también se considera una de las barreras para la justiciabilidad de estos derechos en los tribunales administrativos del fuero federal.

Otra posibilidad desde el ámbito de la administración pública es la esfera de las responsabilidades administrativas, ya que la misma legislación de la materia establece como causal de responsabilidad las violaciones sistemáticas o graves a

---

<sup>87</sup> CÁRDENAS, Jaime, “La nueva Ley de Amparo”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 29, Julio-Diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, pp. 383-409.

<sup>88</sup> Por ejemplo, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México dispone en su artículo 154 lo siguiente: La acción pública es el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.

los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal,<sup>89</sup> hoy Ciudad de México.

Lo anterior parte de que el establecimiento de documentos oficiales (incluso algunos cuyo fundamento radica en la Constitución Federal) es crucial para dar certeza al manejo de los recursos y la elaboración de políticas públicas. Esto, como puede apreciarse, de no cumplirse a cabalidad se traduce en perjuicios a la prestación de servicios públicos y, sin duda repercute en el acceso a los mismos de cientos, miles o millones de personas en todo el territorio nacional.

Por otra parte, en el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido sentencias en las que ha condenado a los Estados por omisiones en la prestación de servicios públicos, cuya relación estrecha se encuentra precisamente con la justiciabilidad de los DESCAs, tal es el caso *González Lluy y otros vs. Ecuador*. En dicho fallo, la Corte se pronunció respecto a la responsabilidad internacional del mencionado país, por incumplir con las obligaciones generales previstas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), al omitir “crear entornos seguros, especialmente a las niñas, ampliando servicios de buena calidad que ofrezcan información, educación sobre salud y asesoramiento de forma apropiada”.<sup>90</sup>

A modo de ejemplo, es dable mencionar que, en este caso particular, la Corte destacó que “la calidad de la salud no solo es una calidad técnica, sino que debe ser también una calidad en la percepción de los usuarios, lo cual incluye las

---

<sup>89</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fracción VIII del artículo 7º. NOTA: TENER PRESENTE SU MODIFICACIÓN POR LEY DE JUICIO POLÍTICO QUE ESTÁ EN TRÁMITE LEGISLATIVO.

<sup>90</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González Lluy y Otros Vs. Ecuador, Medidas provisionales respecto a la República del Ecuador*, 2 de Septiembre de 2015, [en línea], <[https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lluy\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lluy_se_01.pdf)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

condiciones materiales, psicológicas, administrativas y éticas bajo las cuales las acciones de la calidad técnica se desarrollan.”<sup>91</sup>

Asimismo, la Observación General No. 3 del Comité DESC, tiene un papel preponderante en este tema, sobre todo en lo relativo a que el Estado debe satisfacer necesidades mínimas,<sup>92</sup> esto, pese al quizá subjetivo aspecto que configura el principio de percepción de los usuarios señalado por la Corte Interamericana, así como a pesar de la obligación de aportar hasta el máximo de recursos que se disponga para hacer frente a las obligaciones a las que se ha comprometido el Estado. Ambos aspectos tienen vinculación con otros principios del servicio público, como son la receptividad, la eficacia y la eficiencia, temas que se abordarán en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

#### *D) Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), Pacto de San José de Costa Rica*

Este tratado fue suscrito 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:

---

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990, [en línea], <[https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

- 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
- 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.<sup>93</sup>

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: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) 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

---

<sup>93</sup> 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, [en línea], <<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

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 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.<sup>94</sup>

Por su parte, la obligación de garantizar —como ha sido explicado previamente-- implica construir el andamiaje normativo e institucional para asegurar el goce de los derechos y libertades contenidas en la Convención, así como eliminar

---

<sup>94</sup> MAC-GREGOR, Ferrer *et al.*, *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, México, IJ-UNAM-CNDH, 2017, pp. 23-27.



toda forma tendiente a su vulneración. Es de notarse que desde la primera Sentencia de la Corte IDH, el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras de 29 de julio de 1988, 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.<sup>95</sup>

Es decir, de la obligación general de garantizar, se desprende que el Estado 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 en un sentido amplio.

---

<sup>95</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166 y 167 [en línea], <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)>, [consulta: 20 de octubre de 2021].

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 numeral 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. Acto seguido, 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 la esfera de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, al ser la sede administrativa en la que se dirimen la mayoría de las prestaciones sociales.

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, nuevamente, 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 votado y tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de

igualdad (derecho que a su vez es plasmado de forma independiente en el subsecuente 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 finalizar este apartado, haremos mención de lo que contenido en el Capítulo IV de la Convención, que versa sobre la suspensión de garantías, la interpretación y su aplicación; y el Capítulo V, en el que se 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 que nos lleva a pensar sobre el equilibrio entre el reconocimiento de derechos individuales y el derecho que tiene un individuo como parte de una colectividad.

#### 4.3. Convenios *Soft law*<sup>96</sup> o instrumentos de derecho indicativo

El motivo de incorporar el *soft law* en el marco jurídico de esta investigación radica en su importancia orientativa para las funciones públicas. Generalmente, el *soft law* son aspiraciones o parámetros óptimos para lograr fines colectivos en un país o una región, por lo que son modelos de normas que más tarde pueden convertirse en derecho positivo.

Otros autores lo utilizan para “describir principios, reglas, estándares o directrices que carecen de efecto vinculante, aunque no dejan por ello de producir determinados efectos jurídicos.”<sup>97</sup> También es reconocido por la doctrina que hay diversos tipos, pero, en general, coinciden en que se fundamenta en el principio de buena fe, en el desarrollo, interpretación y clarificación del derecho internacional o el derecho estatal por quienes lo operan.<sup>98</sup>

Esa importancia orientativa es quizás más evidente en el ámbito jurisdiccional y legislativo, en comparación con el administrativo, quizás porque la plataforma gubernamental del Poder Ejecutivo está estrechamente vinculada con la política, por lo que todo aquello que resulte conveniente será orientativo, pero lo que no, no gozará de popularidad entre las políticas públicas implementadas.

---

<sup>96</sup> “El derecho se dice *blando* porque no reúne las suficientes condiciones para configurarse, en estricto sentido, como un derecho *duro* o *hard law*, esto es, con un carácter obligatorio que posibilite el poder de reacción del ordenamiento ante el evento de ser incumplido. Ha de señalarse que no podría tenerse tampoco como parámetro de validez de las normas ni sería justificable su refutación, así como tampoco contaría con sanción aquél que desconozca sus contornos.” Cfr. ZAMBRANO PÉREZ, Diego Andrés, “La incidencia del llamado *soft law* o derecho blando en la interpretación del juez constitucional” en *Tribunales constitucionales y jurisprudencia: casos prácticos: Cuba, Italia, Colombia y México*, Serie Interpretación Constitucional Aplicada, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 119.

<sup>97</sup> DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [en línea], <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257>>, [consulta: 15 de octubre, 2021]

<sup>98</sup> *Idem*.

Dado que en materia administrativa existen importantes instrumentos de este tipo que esbozan el contenido de una buena administración pública, así como otros que expresamente lo contienen, es importante plasmarlos en este estudio y profundizar en ellos a lo largo de la tesis y la propuesta conducente. Especialmente respecto a los documentos emitidos por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), puesto que uno de ellos es precisamente la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

#### *A) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*

Este documento, aprobado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, es considerado un plan estratégico para lograr 17 objetivos con 169 metas para el año 2030. Con la finalidad de presentar gráficamente lo ahí propuesto, así como echar mano de las imágenes disponibles en la página web oficial, a continuación plasmamos los mencionados objetivos.

# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Producido en colaboración con TROLLBÄCK & COMPANY | TheGlobalGoals@trollback.com | +1.212.529.1010  
Para cualquier duda sobre la utilización, por favor comuníquese con: dpicampa@un.org

*Ilustración 6. Objetivos de Desarrollo Sostenible.<sup>99</sup>*

Cada planteamiento contiene un desglose de metas específicas y todas ellas, de cierto modo, encuentran relación estrecha con una buena administración pública, ya que responden a aspectos que impactan en la vida de las personas y que se pueden garantizar mediante políticas implementadas por el Estado.

Entre las ventajas que los teóricos encuentran en la Agenda 2030, pese a que no tiene fuerza vinculante, es que “se trata de un mecanismo normativo más flexible, ya que no requiere la aprobación parlamentaria nacional ni los largos años de aplicación en los que se basa el derecho consuetudinario, por lo que [...] puede dar una más pronta respuesta a los desafíos que se plantean en la actualidad

---

<sup>99</sup> Naciones Unidas, La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, [en línea], <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

internacional. Asimismo, [su] aplicación [...] depende de la aceptación generalizada en lugar de la ejecución judicial, lo que supone una ventaja política que no debe subestimarse.”<sup>100</sup> Añade García Martín que ni la Agenda, ni los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen únicamente un acuerdo político producto de un consenso más o menos generalizado, sino que “suponen una verdadera evolución normativa de la comunidad internacional”<sup>101</sup> y fortalece las metas planteadas con anterioridad.

En México, el discurso en torno al cumplimiento de las metas de esta Agenda ha generado diversas plataformas gubernamentales, por ejemplo, en el Senado de la República, por Acuerdo de la Mesa Directiva del 6 de noviembre de 2018 se integró el Grupo de Trabajo para el Seguimiento a la Implementación de dicha Agenda, integrado por 34 senadores.<sup>102</sup> Con posterioridad, por Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del año 2020 y con el objetivo de refrendar el compromiso legislativo, se elevó a Comisión Especial, integrado por 18 senadores.<sup>103</sup>

Entre las facultades de la Comisión están: 1) emitir opiniones técnicas, observaciones o recomendaciones no vinculantes en los asuntos que competan a la Agenda 2030 a las comisiones ordinarias del Senado, y 2) enviar

---

<sup>100</sup> GARCÍA-MARTÍN, Laura, “La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas”, en *Iberoamerican Journal of Development Studies*, España, Universidad de Zaragoza, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, 2021, p. 3.

<sup>101</sup> *Ibidem.*, p. 6.

<sup>102</sup> Senado de la República, Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México, Micrositio, [en línea], <<http://comisiones.senado.gob.mx/agenda2030/GP2030.php>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

<sup>103</sup> Senado de la República, Gaceta Parlamentaria, 27 de febrero de 2020, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea la Comisión Especial para el seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 en México, [en línea], <[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-27-1/assets/documentos/Acuerdo\\_JCP\\_Agenda-2030.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-27-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Agenda-2030.pdf)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

recomendaciones u observaciones a las dependencias de la administración pública federal en relación con dicha Agenda<sup>104</sup>.

Por su parte, en el Poder Ejecutivo se publican los resultados de los programas gubernamentales vinculados con el cumplimiento de las metas, por ejemplo, respecto a las del Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, México implementó el Programa de Inclusión Social denominado PROSPERA, cuyo objetivo es “contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación como salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar”, según lo refiere la página web oficial.<sup>105</sup>

Otro ejemplo es en materia de salud, en la que el Gobierno Federal, en seguimiento a las metas planteadas, ha sugerido y puesto en marcha la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente, la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes; el Programa de Vacunación Universal y Semanas Nacionales de Salud, la Estrategia de Desarrollo Infantil Temprano y los programas PrevenIMSS y PrevenISSSTE.<sup>106</sup>

Así, en cada caso, se han vinculado las acciones realizadas, sin embargo, consideramos es de un estudio particular la eficiencia e impacto real en relación con la garantía de los derechos humanos, por lo que en esta investigación nos

---

<sup>104</sup> Senado de la República, *Informe Nacional Voluntario Agenda 2030, Informe Complementario Especial*, Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México, pp. 7 y 8, [en línea], <<http://comisiones.senado.gob.mx/agenda2030/docs/INV2021.pdf>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

<sup>105</sup> *Vid.* póster relativo a los avances en el Blog oficial: Gobierno de México, Agenda 2030, Blog, Objetivo de Desarrollo Sostenible 1: Fin de la Pobreza, [en línea], <<https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/1-fin-de-la-pobreza>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

<sup>106</sup> *Ibidem.* Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: Salud y Bienestar, [en línea], <<https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/3-salud-y-bienestar>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].



ceñiremos a únicamente mencionar este par de ejemplos útiles para efectos de transparencia gubernamental.

*B) Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*

Como bien apunta Diego Andrés Zambrano Pérez, “los nuevos arreglos de la gobernanza han transformado el paradigma que traía consigo la ciencia de la administración pública para lograr acuerdos estratégicos y estructurar herramientas reguladoras, inclusive, entre actores no estatales, los cuales no tienen capacidad alguna para crear normas y obligaciones de tipo jurídico que promuevan una determinada práctica en una dirección específica.”<sup>107</sup>

Por ello, los documentos emitidos por el CLAD, en tanto organismo público intergubernamental respaldado por la ONU para fomentar la modernización de la administración pública, son cruciales para argumentar en pro de la positivización del derecho humano a una buena administración pública. El listado se plasma a continuación con la respectiva sede y año en que se aprobaron:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública. Bolivia, 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Uruguay, 2006.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Chile 2007.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. El Salvador, 2008.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Portugal, 2009.
- Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Panamá, 2013.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Colombia 2016.

---

<sup>107</sup> *Op. cit.* ZAMBRANO PÉREZ, Diego Andrés, “La incidencia del llamado *soft law* o derecho blando en la interpretación del juez constitucional” pp. 118 y 119.

- Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública. Guatemala, 2018.
- Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Andorra, 2020.

Como se puede advertir, estos documentos han marcado la pauta del desarrollo del derecho administrativo, de hecho, es común presenciar en prestigiosos foros nacionales e internacionales que académicos discutan sobre estos temas considerados de vanguardia, como parte de la tendencia en nuestra región iberoamericana.

Particularmente, para el tema que nos ocupa, 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 énfasis en el cambio de paradigma del derecho administrativo frente a los particulares. También esboza una definición de buena administración pública, que a grandes rasgos invoca como una obligación de los poderes públicos 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.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Aprobada por el

Dado que el siguiente capítulo está dedicado al desarrollo del derecho humano a una buena administración pública, se reservará el contenido de esta Carta para posterior estudio, mientras tanto, es conveniente presentarle a la persona lectora el marco jurídico en el cual se encuentran los derechos humanos, así como el de una buena administración pública.

---

Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013, 10 de octubre de 2013, [en línea], <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

## **CAPÍTULO 2. EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El fenómeno de la globalización ha tenido ventajas respecto a las formas de transmitir información, pero también ha generado efectos de detrimento cultural, por lo que cabe replantearnos diversos aspectos de las relaciones sociales que impactan en el papel del Estado como autoridad y, a su vez, como garante de libertades.

Según los estadistas contemporáneos, las instituciones investidas de *auctoritas* y el rol del gobierno, deben encontrar sentido en los seres humanos involucrados, en sus relaciones, en el reconocimiento y vela de su dignidad y en el marco jurídico fundado en el ejercicio de libertades que maximicen las posibilidades de una vida mejor. En ello consiste la teoría de los derechos humanos.

Al respecto, cabe tener presente que el derecho sigue a la realidad, es decir, los acontecimientos sociales son normados una vez se actualiza esa necesidad y no al revés, lo que implica que, en el ámbito del derecho público, existe una aspiración de que la legislación que rige al Estado sea tan general que se pueda aplicar a diversos casos, como precisa para que se concrete y no quede en una simple declaración, sobre todo en la medida que surjan condiciones extraordinarias.

Esto es algo que ha preocupado a los teóricos del derecho, puesto que se advierte una “crisis” en tanto se propagan normas declarativas que no encuentran

un sustento fáctico. Así, el análisis de la norma desde su eficacia ha motivado que los constitucionalistas se decanten por la incorporación de elementos axiológicos que den contenido a las normas, pero también a la acción o serie de acciones en las que debe traducirse. En ese sentido, ahora lo que está en discusión es qué tan amplio debe ser el lenguaje de la norma para que, en su interpretación y aplicación al caso concreto, funcione conforme a fines sociales y, en todo caso, ponderar algunos fines sobre otros.

Con lo anterior, vienen a colación los límites de las facultades discrecionales, por ejemplo, para el manejo de crisis sanitarias o desastres naturales, bajo la premisa de que lo que no está expresamente autorizado, está prohibido (principio de legalidad). No obstante, para una administración pública que opera con deficiencias, esta cláusula pétrea parece ser en algunos casos oportuna y en otras un obstáculo.

En esa interpretación del principio de legalidad se encuentran implícitos los ideales del Estado de Derecho y sus respectivas evoluciones del concepto: Estado liberal de Derecho, Estado Constitucional de Derecho, Estado social y democrático de Derecho<sup>109</sup>, entre otras variantes. Para la teoría de los derechos humanos, estos ideales se traducen en el discurso del *pleno respeto y garantía de dichos derechos*, mismo que se concretiza por medio de la función pública administrativa y se traduce en actos que deben poner a la persona como el eje central de su ejercicio.

Una de las características de los citados derechos es su transversalidad; es decir, el camino argumentativo de un derecho pasa por otros e impacta de manera distinta cuando se analiza en conjunto y cuando se disgrega para estudiarse

---

<sup>109</sup> Esta noción, por ejemplo, se encuentra plasmada en la Constitución española, artículo 1, numeral 1. Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, Cortes Generales «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978 Referencia: BOE-A-1978-31229, [en línea] <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>, [consulta: 08 de junio de 2022].

aisladamente. En gran medida, son los derechos instrumentales, procesales o adjetivos (denominación que varía de acuerdo con el sistema jurídico) tanto en sede judicial como en administrativa, los que atraviesan el camino de la efectividad de esos derechos, puesto que se convierten en las garantías para su cumplimiento.

Lo anterior forma parte de los postulados clásicos de la teoría del derecho, de la visión institucionalizada de la justicia que confiere al poder judicial la última palabra, la de mayor valía y la que sienta los precedentes para casos futuros. Sin embargo, la realidad evidencia que esta vía es únicamente remedial, por lo que se requieren elementos preventivos en la norma que impacten en la actuación cotidiana de las administraciones públicas, lo que no solo ahorra tiempo, dinero y esfuerzo sino también contribuye a una visión más pacífica de las relaciones humanas.

Así, retomando que es en la esfera de la función pública administrativa donde recae el manejo de los recursos y la organización del aparato estatal, es crucial para los particulares contar con herramientas jurídicas tanto procesales como sustantivas que les permitan hacer exigibles aquellos derechos que derivan de su relación con dicha función pública, pero también la existencia de lineamientos que las autoridades, conscientes de su papel, pongan en práctica en sus actuaciones.

Por otra parte, las riendas de la toma de decisiones ya no son exclusivas de los entes públicos. Se ha apostado por la participación ciudadana como un elemento para la gobernabilidad<sup>110</sup>, lo que genera cargas al Estado para su apertura frente a distintas formas de escrutinio público y también para que los particulares sean parte de las soluciones a los problemas, especialmente en aquellos cuyas características

---

<sup>110</sup> No hay consenso entre los autores respecto al concepto de “gobernabilidad”, pero en este caso lo empleamos como una propuesta fundamentada en el modelo de democracia representativa, que ha sido retomada en legislaciones que regulan la “buena administración pública” en conjunto con el “buen gobierno”, es el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México, que retoma en gran medida legislaciones europeas.

tiene consecuencias directas en la colectividad, como el caso de los servicios y obras públicas.

Una de esas formas de apertura del Estado<sup>111</sup> es el acceso a la información pública, que implica conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y fincar responsabilidades administrativas si así lo amerita. También significa participar en evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y proponer medidas para su mejora permanente.

Respecto a los servicios públicos, el tema se ha tornado relevante para la relación de la administración pública con los particulares, ya que, por un lado, es una exigencia a cuya lógica le sigue el pago de contribuciones, por lo que se espera que en la medida en que se aporte al erario se prestarán en proporción servicios públicos cada vez mejores; pero por otra, existen servicios públicos que, por su naturaleza y la explotación a los recursos que implica, se consideran actividades que justifican la intervención del Estado para que se cumplan los fines colectivos y no solo satisfaga la ambición acumulativa del sector privado.

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 consecuencia, es pertinente que la disposición de los recursos de la federación la regule la Norma Fundamental, de posición jerárquica superior a las demás normas del sistema jurídico.

---

<sup>111</sup> Utilizamos esa expresión entrecomillada debido a la concepción clásica de un Estado jerárquico, propio de la doctrina del derecho administrativo en la que impera la característica de unilateralidad de sus actos. En doctrina reciente, se ha promovido la noción de la persona como centro de dichos actos y, con ello, una perspectiva de coordinación y cooperación de la administración pública, más que como una institución supraordenadora. Véase, VON BOGDANDY, Armin y Oriol Mir Puigpelat (coords.), *Ius publicum europeum. El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 303-317.

De forma correlativa, los particulares deben desplegar ciertas conductas que, en procuración de un justo equilibrio en la relación administrativa, se ciñan a la normatividad aplicable al trámite que para efectos específicos lleven a cabo. En ese tenor, es indispensable que se conduzcan de buena fe, se abstenga de llevar a cabo maniobras para dilatar los procedimientos en su entero beneficio y se dirijan respetuosamente con todo el personal de la administración pública. Sobre esto, cabe añadir que, si bien existen disposiciones en materia procesal en México que sancionan la ejecución de conductas antes descritas<sup>112</sup>, este aspecto requiere un estudio particular e incluso un replanteamiento para su eventual reforma, lo cual consideramos oportuno advertirlo desde ya.

Esta somera descripción del fenómeno da lugar al derecho humano a una buena administración pública y, a pesar de que algunos aspectos normativos resulten familiares por encontrarse contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que México es Estado Parte, sostenemos que carece de una regulación sistematizada y sus postulados no se encuentran consagrados en su totalidad, por lo que se ha tenido una visión incompleta de lo que implica su exigibilidad, ceñido al principio de legalidad aplicado al ámbito administrativo. Además, su impacto en la enunciada cotidianidad de los órganos públicos requiere un trabajo a largo plazo. En consecuencia, la presente investigación propone plasmar dicho derecho en nuestra legislación federal, con razonamientos lógico-jurídicos que le dan sustento.

El orden por seguir es el siguiente: primero, se dedica un apartado exclusivo al concepto de administración pública a partir de sus elementos, comenzando con la administración en general para luego añadir el atributo de pública; posteriormente,

---

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, las medidas precautorias y medios de apremio contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 610 a 612, [en línea] <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cfpc.htm>>, [consulta: 11 de junio de 2022].



se realiza un breve recorrido de la noción de administración pública para asentarlo en su perspectiva más moderna, lo anterior pretende delimitar el objeto de estudio.

En un siguiente apartado realizamos un estudio normativo de las disposiciones jurídicas que contienen el derecho a una buena administración pública en cuatro dimensiones: continental, regional, nacional y local. En primer término, por ser el ámbito territorial en el que se plasmó por primera ocasión el concepto del referido derecho en una norma, analizamos la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y otras leyes comunitarias cuyas emisiones se fundamentan en el derecho a una buena administración pública.

Después, acotamos el estudio al ámbito nacional europeo con el ejemplo de España, en cuyo país encontramos diversos tipos de normas que expresamente establecen ese derecho en el ámbito de las comunidades autónomas, entre ellas Galicia, las Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Navarra, Cataluña, Castilla-León, Canarias, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Cabe advertir que no son las únicas, pero sí las consultadas para esta investigación.

Posteriormente, estudiamos el documento más integral que a la fecha ha recabado la noción del derecho a una buena administración pública en el ámbito iberoamericano: la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Después nos remontamos a la legislación local mexicana, ya que en ese ámbito el paradigma normativo es la Constitución Política de la Ciudad de México y su La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías. Aunado a ello, como también el derecho se encuentra en leyes secundarias, citaremos la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y a la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

Será importante como ejemplo latinoamericano retomar la experiencia comparada de otras naciones, por lo que traemos a cuenta la legislación ecuatoriana, la de El Salvador, Uruguay y República Dominicana. Después, la última parte de este segundo capítulo desarrolla el concepto de una buena administración pública, por lo que, si bien resulta la parte sustancial de este capítulo y de la tesis en su totalidad, es resultado de los pasos previos que hemos propuesto para arribar a lo ahí vertido. Por ello, proponemos una separación de los elementos a abordar y primero nos aproximaremos *a contrario sensu* de lo que puede considerarse una “mala” administración pública, después diferenciaremos el concepto de “buen gobierno” y “buena administración pública” para luego desglosar lo que la doctrina ha entendido del concepto en estudio.

Finalmente, partiendo del contenido de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública nos dedicamos a desarticular a la buena administración en su acepción como principio, derecho y obligación. En este caso, distinguimos de las obligaciones que surgen correlativamente para los particulares y cómo opera en clave de deber para las autoridades.

Para cerrar este apartado, nos referimos a un tema que, consideramos, completa un esquema necesario para contar con elementos que hagan realizables los postulados normativos: su justiciabilidad, distinguiendo la vía jurisdiccional (en la cual presentamos algunos casos de reconocimiento planteado por tribunales del Poder Judicial de la Federación en México) y advirtiendo un área de oportunidad en la vía no jurisdiccional con los organismos constitucionales autónomos que tienen a su cargo la emisión de recomendaciones por violaciones a derechos humanos.

## I. DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1. La voz “administrar”

De conformidad con el diccionario de la Real Academia Española “administración”, tiene diversas acepciones, tales como:

4. f. Conjunto de los organismos de gobierno de una nación o de una entidad política inferior. *Su lucha contra LA Administración. LA Administración autonómica.*

5. f. Conjunto de los organismos destinados a la gestión y el funcionamiento de una parcela determinada de la vida social. *Administración tributaria, militar, municipal, provincial, diocesana, etc.*

6. f. En los Estados Unidos de América, México y algunos otros países, equipo de gobierno que actúa bajo un presidente.

7. f. Oficina o establecimiento dedicados a la gestión de ciertas actividades que tienen intervención del Estado. *Administración de correos, de lotería.*<sup>113</sup>

En la doctrina del derecho administrativo, Jorge Fernández Ruiz desarticula el verbo “administrar” y asevera que proviene del latín *ad manus traere*, que puede concebirse como servir u ofrecer algo. Así, propone dos formas de entender el concepto, una estática y otra dinámica. La primera como una estructura orgánica con una finalidad y la segunda como “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.”<sup>114</sup>

También la concibe como un arte (por tratarse de una virtud), disposición o habilidad de servir bien, pero a su vez afirma que puede entenderse como una técnica, porque implica el empleo de procedimientos y recursos, por lo que lo

---

<sup>113</sup> Diccionario de la Real Academia Española, voz “Administrar”, [en línea] <<https://dle.rae.es/administraci%C3%B3n?m=form>>, [consulta: 01 de noviembre de 2021].

<sup>114</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 6ª ed., Porrúa, México, 2014, p. 277.

concluye que es un conjunto sistematizado de conocimientos sobre organización y funcionamiento de servicios.

## 2. *La administración pública*

De conformidad con el Glosario de Términos Administrativos, la administración pública es el subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político. Asimismo, constituye un instrumento que, al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determina por medio de su instancia gubernamental y que considera como políticamente valiosos.<sup>115</sup>

Omar Guerrero ha hecho evidente que, históricamente, a la administración pública le son inherentes atributos estatales, de modo que la percibe como una “cualidad” del Estado y, por ello estima que solo se puede explicar a partir de él. Añade que “tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad”<sup>116</sup> y que la índole de esa cualidad del Estado es el movimiento. De esta idea desprende que la administración pública consiste en la actividad del Estado.

En ese tenor, este autor hace alusión directa a doctrinarios que, desde diferentes latitudes, se han referido a dicha actividad, a decir: “en Alemania, Carlos Marx se refirió a la *actividad organizadora del Estado* y Lorenz van Stein a la *actividad del Estado*; en tanto que los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía

---

<sup>115</sup> *Glosario de términos administrativos*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Guías Técnicas, Serie Organización y Métodos, Núm. 11, Futura Editores, México, 1982, [en línea] <<https://repositorio.tec.mx/handle/11285/574361>>, [consulta: 19 de mayo de 2022].

<sup>116</sup> *Cfr.* GUERRERO OROZCO, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Cátedra de Colombia, Bogotá, 1997, p. 23. Las cursivas son del autor.

sobre el *gobierno en acción*, Luther Gulick sobre el *trabajo del gobierno* y Marshall Dimock al *Estado como constructor*». <sup>117</sup>

Para Gabino Fraga, el aproximarnos a la organización administrativa requiere comprender que se trata de una forma especial para la satisfacción de los intereses colectivos que, mediante la función del mismo nombre, lleva a cabo el Estado. Así, precisa que la Administración Pública, desde el punto de vista formal, es “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y, desde el material, es “la actividad de [ese] organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”. <sup>118</sup>

El mismo autor considera necesario dar respuesta a incógnitas relativas a los elementos de la organización administrativa, las formas de coordinación y los otros elementos que integran la administración pública y que colaboran con el Estado en su función administrativa. Asimismo, resulta importante para este administrativista precisar la diferencia entre el órgano y su titular, “siendo este último una persona física, [que] tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado,” <sup>119</sup> por lo tanto, sostiene que los órganos no tienen derechos y, en el mismo sentido, carecen de personalidad, aunque –afirma– esto no es obstáculo para que el derecho regule la situación de diversos órganos dentro de la organización pública.

En resumen, con los elementos citados y en concordancia con el concepto de Jorge Fernández Ruiz, entendemos a la administración pública como un conjunto de instituciones del sector público que, en virtud de la función pública administrativa,

---

<sup>117</sup> *Idem.*

<sup>118</sup> *Cfr.* FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., Porrúa, México, 1985, p. 119.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 123

la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas y otras actividades socioeconómicas de interés público, se dirige a materializar los fines del Estado.<sup>120</sup>

Como elemento circunstancial, debemos añadir posturas que expresan cómo la acción del Estado se ha visto multiplicada por su cercanía en el campo de la economía. En ese sentido, Agustín Gordillo afirma que esta condición presenta al derecho administrativo una realidad socioeconómica diversa, distinta a la que los doctrinarios del siglo pasado señalaban en sus tratados, tal y como a continuación se aprecia en una cita textual de su obra *Teoría General del Acto Administrativo*:

Ya no es suficientemente representativo de la realidad estudiar la “organización administrativa” del Estado; ahora hay que estudiar la organización económica y administrativa del Estado. El sector público de la economía crece por una parte (empresas públicas y mixtas), y el sector privado de la economía se encuentra sometido a crecientes regulaciones, por la otra (intervencionismo o planificación, según los casos); el derecho administrativo que estudia la acción del Estado, no es ya, ni puede ser, el mismo, cuando la acción del Estado ha cambiado tanto. Determinar hasta qué punto modifica sus objetivos y sus postulados, hasta qué punto mantiene sus premisas, es indudablemente la tarea del jurista de este siglo y los venideros.<sup>121</sup>

De lo anterior, es posible atestiguar que la actuación de la administración pública en el siglo XXI tiene elementos diferenciadores de los denotados por la doctrina del siglo pasado y es precisamente en sus múltiples roles que se evidencian nuevas posturas sobre la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, por lo que, como se advierte del marco jurídico nacional, existen —excepcionalmente—

---

<sup>120</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, Grandes temas constitucionales, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura-INEHRM, UNAM-IIJ, 2016, p. 94.

<sup>121</sup> GORDILLO, Agustín Alberto, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013, p. 46.

herramientas procesales con las que cuentan las autoridades estatales para interponer recursos en los asuntos en que se aprecia comprometida alguna cuestión relativa. Es el caso del juicio de amparo y aquellos en los que tiene la calidad de gobernado algún ente de la administración pública, siempre y cuando se dicte sentencia en un juicio civil.<sup>122</sup>

En cuanto a las formas de administración pública, Rafael I. Martínez y Morales afirma que están determinadas por la liga jerárquica que los vincula de manera más o menos próxima al titular de este poder, sea el presidente, el primer ministro, el gobernador o el ayuntamiento, etcétera.<sup>123</sup> No obstante, Jorge Fernández Ruiz nos precisa en sus obras de derecho administrativo que, aunque diversos autores encuadran la administración pública únicamente en el poder ejecutivo, esta se encuentra también en los poderes judicial y legislativo, pero acepta que es la estructura y actividad de la administración pública federal la depositada en el ejecutivo.<sup>124</sup>

Para entender la importancia de la organización administrativa es crucial partir del concepto de función administrativa, así entenderemos con mayor amplitud en qué consiste su labor y, con ello, dilucidaremos sus implicaciones y necesidades. Verbigracia, para Agustín Gordillo, la razón de ser del derecho administrativo radica precisamente en la función administrativa, pues considera que es el elemento que refleja adecuadamente la totalidad de las partes que componen a esta rama del derecho.<sup>125</sup>

Existe otra dimensión para estudiar el concepto de administración pública: como disciplina. Lo es en tanto tiene una metodología autónoma y cuenta con

---

<sup>122</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Compendio de juicio de amparo*, Ediciones Jurídicas Alma, 7ª ed., 2020, p. 86.

<sup>123</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er y 2o Cursos*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 1998, p. 40.

<sup>124</sup> *Op. Cit.*, FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública...* p. 281.

<sup>125</sup> *Op. Cit.*, GORDILLO, Agustín Alberto, p. 110.

enfoques y modelos que debaten sobre su alcance, aunque ciertamente, por sus orígenes, le debe conceptos y métodos a las ciencias políticas. Con lo anterior, podemos afirmar que la ciencia de la administración pública tiene entre sus objetivos el determinar la mejor manera de satisfacer necesidades, lo que se traduce en la tarea de diseñar modelos que, interdisciplinariamente, busquen atender esas necesidades.

### *2.2.1. La administración pública como objeto de estudio del derecho administrativo*

Lo hasta aquí lo vertido lleva a plantear, desde las diversas dimensiones de la administración pública (como disciplina, actividad del Estado y organización), la necesidad de echar mano del derecho para ordenar sus postulados, los cuales, a partir de principios fundamentales, contienen aspectos axiológicos institucionalizados en normas jurídicas vinculantes para la propia administración y para sus relaciones con los particulares.

Así, es relevante que para Armin von Bogdandy, el derecho administrativo sea la “parte del Derecho público respecto de la que puede establecerse un discurso normativo que se diferencie del discurso político y en la que, por tanto, la norma jurídica posee autonomía -garantizada también institucionalmente- frente a las autoridades públicas.”<sup>126</sup> Añade que, por ello, surge la necesidad de disponer argumentos que fundamenten la existencia de una jurisdicción que revise la legalidad de la actuación pública y concluye con lo siguiente:

En consecuencia, la ciencia del Derecho administrativo se configura durante el siglo XIX como aquella parte de la ciencia del Derecho público vinculada a una jurisdicción de este tipo, a su organización, a su procedimiento

---

<sup>126</sup> *Op. Cit.*, VON BOGDANDY, Armin y Oriol Mir Puigpelat (coords.), *Ius publicum europeum...* p. 322.



y al Derecho que esta aplica. Se incluye, inicialmente, solo el aparato administrativo subordinado al Gobierno. El Gobierno, a su vez, apenas se ve entorpecido en sus actividades estratégicas por este Derecho administrativo. El control judicial puede así servir al Gobierno como instrumento de control descentralizado del aparato administrativo, una situación que se repite en el espacio jurídico europeo en relación con la ejecución a través de las autoridades nacionales. El reconocimiento de la posición jurídica del ciudadano, tal y como se está materializando recientemente, no ocurre desinteresadamente. En los Estados miembros serán las constituciones liberal-democráticas las que realmente impulsarán la reconstrucción del Derecho administrativo *ex parte civium*.<sup>127</sup>

De manera coincidente, Jorge Fernández Ruiz apunta que los valores, principios y normas del derecho administrativo funcionan como “un dique de contención al poder público depositado en la administración pública”<sup>128</sup>; afirma que su propósito es proteger y preservar los derechos fundamentales de los particulares y en consecuencia el de una buena administración pública. Además, concibe como valía en el derecho administrativo que tiene la potencialidad de crear instrumentos para asegurar el interés público y social, en aras de un sano equilibrio con los gobernados, lo cual debe caracterizar al Estado social y democrático de Derecho.

En antaño, importantes tratadistas como Andrés Serra Rojas afirmaban sobre la actividad del Estado y el papel del derecho que ambos son medios, organizaciones o instrumentos y, por lo tanto, ficciones creadas por el ser humano para asegurar fines sociales. De este modo, se reconocía el poder del Estado y su sometimiento al derecho para hacerlo racional y lógico. Con ello, Serra Rojas sostenía que el Estado no es un organismo dotado de alma, “porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 322-323.

<sup>128</sup> *Op. Cit.* FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, Grandes temas constitucionales... p. 42.

de ellos”<sup>129</sup>. De este modo, se concebía al Estado únicamente como “institución creadora de instituciones.”<sup>130</sup>

Sin embargo, aunque parte de esta noción la asumimos como correcta, consideramos que en la actualidad el derecho administrativo encuentra sustento más allá de la norma, no porque se deba echar por la borda el principio de legalidad sino porque contamos con principios constitucionales que fungen como parámetros de interpretación, a decir, el principio *pro persona*. Bajo esta concepción, el derecho administrativo tiene la labor de dirigir la actividad administrativa para lograr los fines del Estado, los cuales, a partir del paradigma de los derechos humanos, se orienten precisamente al respeto y garantía de estos. Ese es el eje central del Estado constitucional de Derecho.

Respecto a este tema, Jaime Cárdenas identifica los postulados del Estado constitucional de Derecho en la supremacía de las normas constitucionales sobre el resto de las que conforman el orden jurídico. Además, retoma conceptos como ductilidad constitucional y la composición heterogénea de la sociedad, menciona que existen diversos principios constitucionales que, en caso de conflicto, amerita el uso de métodos interpretativos de acuerdo con el caso concreto y de manera transitoria, como el *test* de proporcionalidad. Aunado a lo anterior, alude que en este modelo teórico del Estado se concibe a la Constitución como punto de unidad (fluida y relativa) entre la tensión o contradicción que caracteriza al ordenamiento jurídico.<sup>131</sup>

De este modo, es posible incorporar nuevos derechos que atiendan las necesidades sociales que se actualicen en momentos históricos determinados, con alcances interpretativos según su posible aplicabilidad en el sistema jurídico al que

---

<sup>129</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., Porrúa, México, 1977, p. 23.

<sup>130</sup> *Idem*.

<sup>131</sup> *Op. Cit.* CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*, pp. 106 y 107.

se unan, tal y como lo proponemos en la presente investigación, relativa a la incorporación a nivel federal del derecho a una buena administración pública.

Más allá de lo que la normativa establece como criterios generales para regular a la administración pública, es importante tener presente que esta opera a partir de la implementación de políticas públicas, las cuales buscan conseguir resultados con optimizando sus recursos. En ese sentido, la administración pública –sus resultados, propiamente-- es quizás la parte más visible del gobierno por su traducción en acción, por lo que tiene directa incidencia en el éxito o fracaso de un gobierno a nivel político.

Sin embargo, como hemos esbozado en párrafos previos, los modelos de administración pública han evolucionado con la intervención de la economía. La base de la sociedad industrial en la que se diseñaron las primeras teorías de esta ciencia se ha tornado en estructuras de distribución de la riqueza que requieren criterios de justicia social que mantengan a flote el Estado y su población en tiempos de crisis y, además, que promuevan el crecimiento y mejoría de las condiciones de vida a pesar de toda condición exógena, ya que es precisamente la demanda social que legitima la existencia de un gobierno.

Lo anterior amerita el diseño de nuevas formas para operar por parte de gobiernos y administraciones que, como sostiene Joan Subirat, deben ir más allá de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) y particularmente el internet en las políticas públicas diseñadas para sistemas democráticos.

En opinión de esta autora, las políticas públicas han servido como respuesta a conflictos de carácter distributivo que no encuentran adecuada solución en la interacción social, lo cual involucra necesariamente la intervención del Estado en su carácter de administrador. No obstante, advierte que en los nuevos escenarios de la globalización, en los que esta contribución está inmersa, los Estados encuentran crecientes dificultades para mantener sus posiciones de intervención,

significativamente basadas en políticas fiscales que son más difíciles de implementar dadas las condiciones de extrema movilidad y de facilidad de deslocalización de empresas y recursos financieros.<sup>132</sup>

Por estos cambios, afirma que han emanado nuevas formas de institucionalidad para resolver problemas comunes, con especial cabida para la sociedad civil organizada, tanto para gestionar bienes como para cubrir esas necesidades que son compartidas, lo que implicará “construir capacidad de gobierno colectivo sobre la lógica de inteligencias distribuidas de abajo hacia arriba (ni centralizadas, ni descentralizadas, sino en red), en contraposición a las formas unificadas y jerárquicas (típicas de la estructura institucional-administrativa tradicional), de arriba hacia abajo.”<sup>133</sup>

Con esto, podemos aproximarnos a una versión más sólida de la participación ciudadana como elemento esencial de la buena administración pública, en el entendido de que las relaciones de los particulares, ciudadanos o personas --según el concepto que se emplee en la legislación de origen-- tienen una posición trascendente en las políticas públicas aplicadas en el ejercicio de la función pública administrativa. En un futuro lo interesante será indagar si en México estamos listos para asumir esa posición.

## II. DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE ESTABLECEN EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1. *En el derecho de la Unión Europea (UE)*

---

<sup>132</sup> SUBIRATS, Joan, “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 54, Octubre 2012, Caracas, p. 12.

<sup>133</sup> *Ibidem.*, pp. 12 y 13.

### 1.1. 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 Unión Europea (UE).<sup>134</sup>

Es de precisarse que, con el fin de que los derechos contenidos en esta Carta no quedaran únicamente como una proclamación de principios, sino que fueran garantizados por la vía jurisdiccional, se integraron al Tratado por el 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.

No obstante, 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 se reconoció la vinculatoriedad de los derechos contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales en su artículo 6.1, estableciendo que la Carta tiene la misma fuerza jurídica que los demás Tratados.

Además, se estableció que los derechos y libertades ahí contenidos se interpretarán conforme a las disposiciones generales del Título VII de la misma, lo que se traduce en la posibilidad de que los ciudadanos de la UE recurran al Tribunal de Justicia Europeo para que se reconozcan los respectivos derechos.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> EUR-LEX, Official Journal of The European Union Charter, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, October 26, 2012, [en línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>>, [consulta: 06 de junio de 2022].

<sup>135</sup> 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

Desde los primeros tratados europeos en materia de derechos, la dimensión ética que permeó fue la centralidad de la persona y la primacía del Estado de Derecho como los dos principales aspectos que dieron forma a la construcción jurídica del reconocimiento de los derechos fundamentales, para cuya referencia debemos retroceder al 12 de noviembre de 1969, ya que fue en la sentencia del caso *Stauder* de esa fecha la primera ocasión en la que se orientó la dignidad humana como un principio general del derecho.

Más tarde, estos derechos fueron legislados en los Tratados correspondientes de la Unión Europea, de modo que hoy no cabe duda su carácter vinculante.<sup>136</sup> En particular, 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 fundamentales con la dignidad de la persona como cimiento. Consecuentemente, aplicado al segmento del Estado encargado de desempeñar la función pública administrativa, dio como resultado el derecho fundamental a una buena administración.

Por ende, la principal característica de esta Carta, respecto al tema que nos ocupa, es que se erigió como el primer instrumento jurídico que señala expresamente el derecho fundamental a la buena administración. Si bien no se añade el calificativo “pública” (aspecto que es común encontrar en la normativa continental, así como en la doctrina relativa) no por ello ha de pensarse que también abarca a la administración privada o empresarial, sino dicha referencia ha de entenderse como aquella administración que corre a cargo del Estado, es decir, del

---

diciembre de 2007, Edición en lengua española, 50º año, Número de información C 306/13, 17 de diciembre de 2007, [en línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>>, [consulta: 10 de junio de 2022].

<sup>136</sup> 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.

poder público y especial –pero no exclusivamente-- la depositada en el Poder Ejecutivo.

El origen del derecho a una buena administración se remonta a la preocupación comunitaria sobre la intervención de la administración pública en diversos ámbitos, en aras de prevenir y/o resarcir la interferencia en el goce de derechos, libertades e intereses individuales con el patrocinio del ejercicio de poderes discrecionales. Así lo establece en su preámbulo la Recomendación No. (80) 2, del Comité de Ministros a los Estados Miembros de la Unión Europea cuando señala:

Considerando que es conveniente adoptar principios comunes a todos los Estados miembros que puedan garantizar una mayor protección de los derechos, libertades e intereses de las personas físicas o jurídicas, con vistas a prevenir cualquier ejercicio arbitrario o abusivo del poder discrecional, aunque sin obstaculizar la consecución por la autoridad administrativa del objetivo para el que se le ha otorgado tal potestad.<sup>137</sup>

En el documento se anexa un listado de principios que regulan las potestades discrecionales, así como los conceptos de acto administrativo y potestad discrecional. De lo anterior destaca que por el segundo entiende “aquella que confiere a una autoridad administrativa cierta reflexión de criterio en lo referente a la decisión que debe adoptar y que le permite elegir entre varias soluciones jurídicamente fundamentadas la que le parezca más oportuna”. Además, enuncia principios relativos al procedimiento administrativo, el control de la administración y,

---

<sup>137</sup> Ministerio de Justicia, Recomendación No. R (80) 2, del Comité de Ministros a los Estados Miembros relativa al ejercicio de las potestades discrecionales de la administración, adoptada por el Comité de Ministros el 11 de marzo de 1980, durante la 316 reunión de los Delegados de los Ministros, en *Recomendaciones u resoluciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa en materia jurídica*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1992, p. 271 y ss.

como directrices generales de la potestad discrecional, el que sean públicas por regla general.

Como lo afirma Jaime Rodríguez Arana, en conjunto con este documento, la buena administración y su regulación presente en la Carta en estudio fue evolucionando con argumentos en sede jurisdiccional, concretamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia.<sup>138</sup>

Así, como es posible deducir, existieron razones relacionadas con la necesidad de consolidar el espacio comunitario europeo y su normativa homogénea y armónica, lo cual incluso formó parte de la motivación expresa en los documentos sobre la constitucionalización en la Unión Europea, de modo que quedó plasmado que se buscaba dar respuesta a los desafíos de la globalización y a la necesidad de dar congruencia a los diversos Tratados que ya habían sido firmados y ratificados por los países miembros.

En cuanto al contenido del artículo que reconoce el multicitado derecho, nos debemos trasladar 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:

Artículo 41 Derecho a una buena administración

---

<sup>138</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, "Los principios de la buena administración en la Ley Salvadoreña de Procedimientos Administrativo de 13 de febrero de 2018", en RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime y Henry Alexander Mejía (dirs.), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, Colección Legislación comentada y relacionada No.2, Editorial Cuscatleca, El Salvador, 2019, p. 23.



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 advierte, 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, por lo que podemos desprender que se trata de un derecho conformado por los siguientes 6 subderechos: 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) a acceder al expediente; 4) a obtener resoluciones motivadas por las autoridades, conforme al derecho aplicable; 5) a la reparación del daño; y 6) a un traductor durante el proceso para una efectiva defensa.

Algunos autores afirman que el derecho a una buena administración es el único que en la Carta se configura como auténtico derecho fundamental, por la siguiente razón:

[su] disfrute no queda condicionado por la exigencia de la nacionalidad o de la residencia en alguno de los Estados miembros. *Toda persona tiene*, por tanto, derecho a que en sus relaciones con las instituciones, órganos y organismos de la Unión imperen los parámetros propios de la buena administración. Formulación que contrasta con la del resto de preceptos en la materia, cuyo ámbito de aplicación subjetivo se limita por definición a los ciudadanos de la Unión.<sup>139</sup>

No obstante, hay posturas que aducen que este derecho no puede concebirse como efectivo si no se asienta en el ámbito procesal, ante lo problemática que presenta la textura abierta de la palabra “buena”, por lo que sostienen que requiere delimitarse adecuadamente sus alcances para evitar que se sincretice con otros principios procesales, como el de legalidad.<sup>140</sup> Así, se afirma que los principios contenidos en la Carta se desarrollaron en estrecha conexión con los de justicia procesal y el llamado “*rule of law*”.<sup>141</sup> Esta preocupación es lógica y amerita un abordaje más amplio que desarrollaremos en un siguiente apartado, pero por el momento nos limitamos a mencionar el fundamento eminentemente procesal que dio origen a la buena administración en la Carta de mérito.

Más allá de su naturaleza originaria, Jaime Rodríguez Arana explica que la razón de la proclamación de este derecho por la UE es porque se fundamenta en la democracia, es decir, en el entendido de que las instituciones políticas son del

---

<sup>139</sup> La cursiva es propia del texto que se cita. GONZÁLEZ ALONSO, Luis N., Comentario al artículo 41, en: López Escudero, Manuel (coord.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, p. 668, [en línea] <[https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE\\_2008\\_carta\\_drechos\\_fundamentales.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2008_carta_drechos_fundamentales.pdf)>, [consulta: 10 de junio de 2022].

<sup>140</sup> PETER NEHL, Hanns, “Good administration as procedural right and/or principle?”, en C.H. HOFFMAN, Herwig y Alexander H. Türk (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, 2009, pp. 348-351.

<sup>141</sup> BATALLI, Mirlinda, “Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, en *Pécs Journal of International and European Law*, 2018/I, p. 27, [en línea] <[https://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/08/28\\_pjielPJIEL1801.pdf](https://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/08/28_pjielPJIEL1801.pdf)>, [consulta: 10 de junio de 2022].

dominio popular, de las personas que cotidianamente encarnan los valores cívicos, de modo que, estas instituciones de soberanía popular “han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas”.<sup>142</sup>

Por otra parte, no es frecuente en las referencias iberoamericanas de la buena administración el mencionar el mecanismo para hacerse efectivo contemplado en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, por lo que estimamos crucial mencionarlo porque forma parte de la propuesta que esgrimimos para la reforma constitucional que se plantea en este trabajo de investigación. Sobre ello, el artículo 43 prevé que las denuncias en materia de mala administración pueden ser sometidas ante el *ombudsman* europeo como a continuación se transcribe:

Artículo 43. El defensor del pueblo europeo

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de *mala administración* en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Con lo hasta aquí vertido, es notorio que los derechos contenidos en la Carta Europea surgen de la necesidad de proporcionar certeza jurídica a los particulares, los cuales, además, nos resultan familiares puesto que son reconocidos también en el orden jurídico mexicano, específicamente en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 113 tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, a excepción del mecanismo de justiciabilidad, aunque, como más adelante advertiremos, la CNDH sí tiene funciones implícitas para velar por el buen funcionamiento de la

---

<sup>142</sup> *Op. Cit.* RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Los principios de la buena administración en la Ley Salvadoreña de Procedimientos Administrativo de 13 de febrero de 2018” ... p. 22.

administración pública, aunque no con los alcances tan amplios como en el ámbito europeo.

No obstante, aunque es el punto de partida, en la actualidad es insuficiente la aproximación de la Carta al regular el derecho a una buena administración pública, pues, reiteramos, se trata de la aplicación de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo, por lo que es menester recurrir a otros instrumentos para proporcionar más elementos que le den contenido.

### *1.2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*

En adición a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y ante la necesidad de proclamar la auténtica juridicidad y alcances<sup>143</sup> del derecho a una buena administración pública por parte de los tribunales europeos, el Defensor del Pueblo de la Unión Europea presentó el Código de Buena Conducta Administrativa en la sesión del 6 de septiembre de 2001 del Parlamento Europeo, a propósito de su informe sobre el derecho de petición y el derecho de queja, establecidos en el Tratado de Maastricht de 1993 y respecto de esos derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales antes analizada.<sup>144</sup>

En términos generales, el documento propuso clarificar el contenido de la Carta y proporcionar una guía para su implementación que permitiera poner el derecho en práctica y evitar la “mala administración” de los órganos. Es importante advertir que no es un instrumento jurídicamente vinculante, pero forma parte del *corpus iuris* del derecho a una buena administración pública, ya que recoge y amplía

---

<sup>143</sup> “Standards” y “scope of action” es la terminología textual empleada en la literatura consultada. Vid. *Op. Cit.*, PETER NEHL, Hanns... p. 340.

<sup>144</sup> Parlamento Europeo 1999-2004, Estrasburgo, Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios, presentado en la sesión el 27 de junio de 2001, A5-0245/2001, [en línea] <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0245\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0245_ES.pdf)>, [consulta: 10 de junio de 2022].

las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual, como referimos, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) tiene el mismo valor jurídico que los tratados. Sin embargo, el Código expresamente señala que sólo es aplicable directamente a las instituciones y funcionarios de la Unión Europea.

Si bien el Código consagra expresamente 5 principios, a nuestra consideración, la justicia es un elemento en el que convergen todos, por lo que proponemos su incorporación como un sexto, en el entendido de que es el gran principio que sustenta a los demás. Asimismo, los principios se encuentran tanto expresamente desarrollados en el cuerpo normativo, como diseminados en el articulado, por lo que proponemos el siguiente esquema para la integración de su contenido de una forma más visual. Previo a su lectura, es importante tener presente que las expresiones en clave de obligación se atribuyen a los funcionarios de la Unión Europea.

# PRINCIPIOS DEL CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA

## ADMINISTRATIVA

Justicia (art. 11)	Compromiso con la Unión Europea y sus ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Su aplicabilidad es para los funcionarios y agentes de la Unión Europea (art. 2).</li><li>• Amplía el concepto de público para personas físicas y jurídicas, independientemente de si tienen domicilio social en un Estado miembro o no.</li><li>• Respetar las prácticas administrativas y, en caso de apartarse, constar por escrito las razones (art. 10).</li><li>• Respera las expectativas que el público tenga sobre la actuación de la institución en el pasado.</li><li>• Brindar asesoría al público sobre cómo presentarse un asunto que amerite su competencia (si se requiere).</li><li>• Responder en la misma lengua en que se realiza la petición, acusar de recibo en un plazo de dos semanas (previendo excepciones) (art. 13 y 14) y, en caso de ser incompetente, remitir al servicio correspondiente (art. 12.2 y 15).</li><li>• Indicar los motivos de las decisiones, siendo breves y concisos (art. 18). Comunicar las posibilidades de recurso (art. 19) y procurar su notificación personal a la brevedad (art. 20).</li><li>• Cualquier incumplimiento al Código puede ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo (art. 26).</li></ul>
	Integridad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actuar conforme al marco de la legalidad, basada en el Derecho, orientada a su cumplimiento (art. 4).</li><li>• El funcionario debe evitar que la potestad que le ha sido otorgada por ley se desvíe de la motivación por el interés público (art. 7).</li><li>• Será coherente en su comportamiento administrativo (art. 10).</li></ul>
	Objetividad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Trato igualitario y, por ende, prohíbe la discriminación (art. 5).</li><li>• Justificar, en caso de presentarse alguna diferencia de trato, que se da por las características pertinentes objetivas del caso en concreto (art. 5.2).</li><li>• Evitar restricciones de derecho o imposición de cargas que no guarden relación razonable con el objetivo perseguido por la acción (proporcionalidad) (art. 6.1).</li><li>• Actuar imparcial e independientemente (nunca guiada por intereses personales).</li><li>• Tomar en cuenta solo los factores relevantes para resolver (art. 9).</li></ul>
	Respeto hacia los demás	<ul style="list-style-type: none"><li>• La cortesía es fundamental para las relaciones con el ciudadano, así como el deber de responder la pregunta que se le plantea de la forma más completa y exacta posible (art. 12).</li><li>• De existir error, tratar de corregir los efectos negativos y presentar excusas.</li></ul>
	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bajo el principio de protección de datos personales, privacidad e integridad de la persona, el funcionario debe evitar transmitir los datos sin justificación (art. 21).</li><li>• Facilitar información clara y comprensiblemente cuando se solicite (arts. 22-23).</li><li>• Se prevé un adecuado registro de los documentos de entrada y salida (art. 24).</li><li>• El Código será facilitado y publicado en página web (art. 25).</li></ul>

Ilustración 7. Código Europeo de buena conducta administrativa.<sup>145</sup>

Nótese que, como habíamos anticipado, el artículo 11 prevé que el funcionario actuará de manera imparcial, justa y razonable; sin embargo, dado que la justicia podemos englobarla en todos los aspectos recogidos por los principios descritos, optamos por plasmarla en un gran rubro en la extrema izquierda. Asimismo, al debido proceso lo hemos integrado en el primer principio, sobre el compromiso con los ciudadanos, porque, al ser un aspecto fundamental de la actuación, es el que de manera más acorde incide en la esfera jurídica de las personas; no obstante, dicha categorización está abierta a discusión y este esquema representa únicamente una propuesta para la sistematización de las disposiciones del Código.

En cuanto al último artículo, relativo al deber de toda institución de examinar cada dos años la aplicación del Código y presentar un informe con los resultados del examen al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 27), consideramos idóneo mantenerlo fuera del esquema, al ser un elemento exógeno a la sustancia de los derechos expuestos, pero es importante mencionarlo porque forma parte del perfeccionamiento normativo al que aspira este importante instrumento.

Por el resto de los principios y el demás contenido del Código, queda únicamente por mencionar la valía que a nuestra consideración representa la intervención de la figura del *ombudsman* (u *ombudsperson*, como ha motivado la evolución del concepto con lenguaje inclusivo) en este proceso de desarrollo normativo de la buena administración pública, y es que como representante de los intereses aledaños —más no propiamente internos— del gobierno, tiene oportunidad de apreciar el fenómeno desde una perspectiva más objetiva, lo que le permite contar con legitimación para abordar temas cercanos a la ciudadanía en materia de

---

<sup>145</sup> Elaboración propia a partir de: European Ombudsman, *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, 28 de febrero de 2002, [en línea] <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/es/3510>>, [consulta: 10 de junio de 2022].

derechos humanos.<sup>146</sup> Este aspecto será crucial retomarlo cuando abordemos la legislación mexicana y su respectiva propuesta de inclusión en el ámbito federal.

### *1.3. Otras leyes comunitarias cuyas emisiones se fundamentan en el derecho a una buena administración pública*

Debido a la permeabilidad en distintas subdisciplinas, la buena administración tiene aplicabilidad transversal en diversas ramas como la ambiental, energética, competencia económica, derechos sociales, entre otras; por lo que, de una búsqueda realizada a la legislación de la Unión Europea, hemos encontrado directivas y reglamentos que contemplan procedimientos e instituciones con fundamento en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

De forma cronológica, ejemplos de dicha legislación son los siguientes ordenamientos:

- a) Reglamento (UE) 2018/956, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, sobre el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos, en el que se prevé en su artículo relativo a las multas administrativas que la comisión creada para los efectos y objeto del reglamento que aquí se menciona, podrá imponer una multa administrativa respetando el procedimiento que la misma ha establecido, así como “el derecho a una buena administración, y en particular el derecho a ser oído y el derecho de

---

<sup>146</sup> En el ámbito europeo, el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea faculta al Defensor del Pueblo para investigar los casos de mala administración en las actividades de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.



acceso al expediente, además de los intereses legítimos en materia de confidencialidad y secretos comerciales”.<sup>147</sup>

- b) Directiva (UE) 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, cuyo párrafo 95 de su parte considerativa dispone:

Los Estados miembros deben asegurarse de que existan medios adecuados y efectivos para garantizar el cumplimiento de la presente Directiva y establecer, por lo tanto, mecanismos de control adecuados, tales como un control *a posteriori* por parte de las autoridades de vigilancia del mercado, con el fin de verificar que la exención respecto de la aplicación de los requisitos de accesibilidad está justificada. Al tramitar las quejas relativas a la accesibilidad, los Estados miembros deben cumplir el principio general de buena administración, y en particular la obligación de los funcionarios de garantizar que se tome una decisión sobre cada queja en un plazo razonable.<sup>148</sup>

- c) Directiva (UE) 2019/1024, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. En su párrafo 23, relativo a las consideraciones en que sustenta su emisión, el documento precisa que el artículo 41, en conjunto con el 42 de la Carta reconocen “el derecho de todo ciudadano de la Unión y de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un

---

<sup>147</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Reglamento (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, sobre el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos, L 173/1, 9 de julio de 2018.

<sup>148</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, L 151/70, 7 de junio de 2019.

Estado miembro a tener acceso a los documentos que obren en poder del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.”<sup>149</sup>

En ese tenor, aduce que debe instarse a los organismos del sector público a poner a disposición todos los documentos que conserven, con miras a su reutilización, y que estos deben promover y alentar dicha reutilización, (incluso los textos oficiales de carácter legislativo y administrativo), en los casos en los que el organismo tiene el derecho a autorizarla.<sup>150</sup>

- d) Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) No. 439/2010. Se trata del documento más reciente en el que se cita a la buena administración como parte de las consideraciones en materia de asilo. El motivo de su inserción se debe a que, como su nombre lo indica, regula la actividad de la Agencia dedicada al ramo de asilos y prevé que debe establecer un mecanismo de carácter administrativo que se encargue de las denuncias bajo la competencia del agente de derechos fundamentales.<sup>151</sup>

Además, establece que el citado mecanismo debe tener como objetivo garantizar que los derechos fundamentales sean respetados en todas las actividades de la Agencia y que el “agente de derechos fundamentales debe encargarse de tramitar las denuncias recibidas por la Agencia de conformidad con el derecho a una buena administración”.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Directiva (UE) 2019/1024 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, L 172/56, 26 de junio de 2019.

<sup>150</sup> *Idem.*

<sup>151</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) No. 439/2010, L 468/8, 30 de diciembre de 2021, párr. 45.

<sup>152</sup> *Idem.*

## 2. Legislación española

Dada la proximidad del idioma, las legislaciones que han sido promulgadas en la región, así como producto de una estancia de investigación realizada por la que suscribe en la *Universidade da Coruña*<sup>153</sup>, dedicamos en el desarrollo de la presente investigación un apartado a la legislación española en materia de buena administración pública.

Lo anterior nos ha permitido ampliar el panorama conceptual respecto de este derecho, ya que en esta comarca se encuentran vigentes instrumentos normativos que lo reconocen expresamente a nivel local (autonómico), que van desde estatutos de autonomía hasta leyes que contienen normas garantistas para su efectividad. Se prefirió ordenarlas por comunidad autonómica empezando por Galicia, ya que su primera ley en la que hace alusión a la buena administración data del año 2006 y, aunque ya está derogada, le siguió otra cuya emisión es del año 2015. Dicha ley establece de forma pormenorizada las garantías relativas a los servicios públicos ligadas a la buena administración pública.

Después, analizaremos las de la comunidad autonómica de las Islas Baleares, porque también cuenta con una ley que particularmente regula la forma de prestación de los servicios públicos en función de la buena administración y su relación estrecha con el buen gobierno. Para culminar este apartado de legislación europea, mencionaremos algunos estatutos autonómicos que formaron parte de los hallazgos normativo-documentales realizados en la sede bibliotecaria de la Universidad con ayuda de la base de datos *Westlaw Aranzadi* y cotejada con el contenido virtual de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE), con la advertencia de que no agotan todos y cada uno de los estatutos autonómicos

---

<sup>153</sup> Por acuerdo No. 74922245, el Comité Académico del Programa de Posgrado en Derecho, el 31 de marzo de 2022, aprobó la solicitud presentada por la que redacta la presente tesis para realizar una estancia de investigación en la en la Facultad de Derecho de la *Universidade da Coruña*, campus Elviña, España, del 01 de junio al 24 de julio de 2022.

españoles que consagra en su articulos el derecho a una buena administración pública.

### *2.1. Comunidad Autónoma de Galicia*

- a) Ley 4/2006, Ley de Transparencia y Buenas Prácticas en Administración Pública Gallega, de 30 de junio de 2006

Aun cuando esta ley está derogada, la justificación de su emisión nos sirve para advertir aspectos cruciales de la forma en la que se regula a la buena administración en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. Al respecto, la participación ciudadana se enmarca como un punto de partida y también como finalidad, ya que con ella enmarca los conceptos de transparencia y racionalización de la actividad administrativa y, con ello, la confianza de la sociedad, de modo que expresamente se afirma que “una opinión pública informada contribuye a definir y realizar acciones públicas respetuosas con el interés general.”<sup>154</sup>

Otro aspecto interesante de esta norma es que apuesta nuevamente por el empleo del calificativo “buena” para referirse a las prácticas de la administración pública gallega, por lo que consideramos que establecen puntualmente las actividades y el marco de acción de la norma, además de atender progresivamente aspectos que son valiosos para la sociedad, como es el caso de la transparencia en la actividad administrativa, sin caer en vaguedad.

- b) Ley 1/2015, Garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, de 1 de abril de 2015

---

<sup>154</sup> Diario Oficial Galicia, Ley 4/2006, de 30 de junio. LG 2006\243, 14 julio 2006, núm. 136, pág. 11331; rect. DO. Galicia, núm. 137, pág. 11410, (castellano), BOE 19 agosto 2006, núm. 198, pág. 30724.

De la investigación realizada a la legislación española vigente en materia de buena administración pública, esta es una de las más específicas en cuanto a la regulación de su contenido y alcance, de ella destaca que a pesar de ser una norma de rango autonómico (local), se fundamenta en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para hacer alusión al derecho a la buena administración.

Asimismo, se refiere al artículo 103 de la Constitución española, la cual, si bien no contiene expresamente este derecho, a la luz de una interpretación sistemática con los principios generales contenidos en esta, desprende que el principio de eficacia de las administraciones públicas debe “combinarse, en una administración moderna, con el derecho de participación de la ciudadanía”<sup>155</sup>, el cual se encuentra dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Galicia.

La ley consta de 56 artículos, divididos en un título preliminar y otros 3 que consisten en la regulación propiamente de la buena administración y atención ciudadana; la gestión, evaluación y supervisión de la calidad de los servicios públicos y el tercero está dedicado al aspecto regulador de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

En el título preliminar se establece como objeto de la ley el de “reconocer los derechos que asisten a la ciudadanía en sus relaciones con el sector público autonómico gallego y regular los mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de estos derechos con la finalidad de garantizar unos servicios públicos de calidad que sirvan con objetividad a los intereses generales.” (Artículo 1.1)

En cuanto a su ámbito de aplicación, lo dirige al sector público autonómico integrado y las entidades instrumentales (artículo 1.2). Además, excluye a la

---

<sup>155</sup> Diario Oficial Galicia 30 abril 2015, núm. 81, pág. 16710, BOE 23 mayo 2015, núm. 123, pág. 43499.

educación, sanidad y justicia, ya que se rigen por su propia normativa. También, en su artículo 2 dispone que es un derecho de los ciudadanos que se les garantice la prestación de servicios públicos de calidad y prevé como principios la proximidad, eficiencia, eficacia y transparencia. A su vez, establece como derecho el de participar en las evaluaciones de calidad, como característica de responsabilidad y calidad en su prestación.

En cuanto a la buena administración, vale la pena transcribir el artículo respectivo:

### Artículo 3. Buena administración

La ciudadanía tiene derecho a una administración eficaz que gestione sus asuntos con imparcialidad, objetividad y dentro del marco temporal establecido.

En concreto, tiene derecho a:

- a) Recibir un trato respetuoso, imparcial y sin discriminaciones.
- b) Recibir atención, orientación e información de carácter general dentro de los límites establecidos en la normativa.
- c) Identificar a las autoridades y al personal al servicio del sector público autonómico bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- d) Presentar sugerencias y quejas sobre la prestación de los servicios públicos, que contribuyan a su mejor funcionamiento.
- e) Relacionarse con la Administración autonómica a través de cualquiera de las modalidades de atención a la ciudadanía en los términos establecidos en la presente norma.

La ley en comento prevé la creación de una Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación, para coordinar la información a la ciudadanía y la evaluación de los servicios públicos dentro del sector público autonómico y

establece las funciones relativas de forma enunciativa, sin perjuicio de las competencias de otros órganos.

Como mencionamos con anterioridad, el título I está dedicado a la buena administración, con enfoque en la atención a la ciudadanía y la eficiencia administrativa. En ese tenor, se divide en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Atención a la ciudadanía: estatuye un concepto de atención ciudadana; se integra un sistema para prestarlo en modalidades presencial, telefónica y telemática; establece los mecanismos de atención, desde el recibimiento, acogida y orientación, la información y sus tipos (general y particular); establece el procedimiento para presentación, recepción y registro de documentos, sugerencias y quejas, así como un sistema de citas previas.
- Capítulo II. Eficacia administrativa: en este apartado se establecen las medidas para garantizar la eficacia administrativa, tales como la simplificación y agilidad.

En el título II se encuentra un capitulo relativo a la gestión, evaluación y supervisión de la calidad de los servicios públicos, de modo que la política de gestión se concrete en un plan general de mejora que analice la demanda y el grado de satisfacción de las personas usuarias. También contiene lo relacionado con la formación y capacitación del personal y crea un barómetro de la calidad para obtener informes objetivos sobre dicho grado de satisfacción; crea una oficina de defensa para que las personas que deseen realizar sugerencias u observaciones puedan hacerlo y, con los datos recabados se tomen en cuenta para corregir, desarrollar o implantar las mejoras.

En el mismo título, pero ubicado en el capítulo II, denominado “Manuales de procedimientos y de acogida”, se establece a qué se refiere con cada tipo de manual (artículos 26 y 27); en el siguiente capítulo se atiende lo concerniente a las

actuaciones de auditoría y evaluación de la calidad de los servicios públicos, previendo su competencia, el sigilo profesional y la garantía de confidencialidad de la documentación.

El tercer título de esta ley contiene las disposiciones de la calidad en la prestación de los servicios públicos, el cual consideramos un apartado toral, porque establece conceptualiza a los servicios públicos como “las actividades de prestación que la Administración general de la Comunidad Autónoma y sus entidades públicas instrumentales, en ejercicio de sus competencias, asumen como propias y ponen, bajo su responsabilidad, a disposición de la ciudadanía.” (Artículo 33.1)

Además, un aspecto destacable es que en el mismo artículo señala que “las previsiones de este título se aplicarán, aunque no exista una declaración formal de servicio público y con independencia del régimen que se utilice para su prestación” (artículo 33.2), de modo que podemos estar frente a una disposición que establece un tipo de servicio público de hecho, es decir, aun cuando propiamente no lo determine un acto administrativo formal, en este caso, un contrato, en aras de un afán garantista de derechos fundamentales.

Sin embargo, también es importante precisar que la ley expresamente señala como actividades excluidas a la regulación de este título a las empresariales que el sector público autonómico realice, en virtud de la iniciativa pública, en la actividad económica en condiciones de mercado y en concurrencia con los particulares. (Artículo 33.4)

Continuando con la descripción de esta norma, debemos añadir que se refiere en artículos subsecuentes a la potestad auto organizadora de la *Xunta* (Junta) de Galicia; al régimen jurídico del servicio público; a las modalidades de gestión de estos; la naturaleza de las relaciones con las personas usuarias en las distintas modalidades de gestión y establece la elaboración de una Carta gallega de los



servicios públicos, que se trata de un estatuto general de las personas usuarias que contenga sus derechos (artículo 38.2), los cuales son:

a) A ser admitidas al servicio y a exigir la prestación de los servicios públicos establecidos cuando reúnan los requisitos subjetivos y objetivos establecidos en el ordenamiento jurídico y en la reglamentación del servicio para ser beneficiarias de sus prestaciones.

b) A recibir las prestaciones en que consiste el servicio público en las condiciones de continuidad, regularidad y calidad estipuladas en su régimen jurídico, con pleno respeto a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación.

c) A utilizar y a ser atendidas, a su elección, en la lengua gallega o castellana en sus relaciones orales y escritas con el prestador del servicio. A estos efectos, tanto en los supuestos de gestión directa como indirecta, se adoptarán las medidas organizativas del servicio necesarias para la garantía de este derecho. El gallego será la lengua de uso normal y preferente en todas las actividades relacionadas con la organización y prestación de los servicios públicos.

d) A ser tratadas con deferencia y respeto en el marco de la prestación del servicio público de que se trate.

e) A acceder a toda la información que sea precisa para formular quejas o reclamaciones sobre la prestación del servicio, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora de la transparencia administrativa.

f) A presentar sugerencias y quejas sobre el funcionamiento del servicio, que deberán ser contestadas de forma motivada e individual.

g) A obtener copia sellada de todos los documentos que, en relación con la prestación del servicio, presenten en sus oficinas.

h) A exigir de la Administración el ejercicio de sus facultades de inspección, control y, en su caso, sanción para garantizar el buen funcionamiento del servicio, garantizar y regular la prestación de éste y subsanar cualquier irregularidad en su prestación.

De forma correlativa, también prevé como obligaciones a cargo de los particulares abonar la contraprestación económica que se establezca en las tarifas aprobadas; tratar con respeto y cuidar las instalaciones, así como a las demás personas usuarias y no realizar un uso abusivo de los servicios (entendiendo por este obstaculizar con una conducta irracional, desproporcionada y evidente, la prestación de los servicios).

En su artículo 40 dispone la responsabilidad patrimonial derivada de la prestación de los servicios públicos de titularidad autonómica como uno de los últimos aspectos del capítulo I del título en comento. Posteriormente, el capítulo II lo dedica a los instrumentos de gestión y supervisión de la calidad en los servicios públicos prestados mediante gestión directa (cartas de servicios) y el III a los de gestión indirecta, es decir, en los que media un contrato administrativo.

En la segunda sección de la ley se establecen los derechos y obligaciones de los contratistas, así como la posibilidad de subcontratación. En la tercera dispone las facultades, derechos y obligaciones de la Administración, en relación con los contratos relativos a la prestación de servicios públicos.

Por su parte, en el capítulo IV también se refiere a los instrumentos de gestión y supervisión de la calidad en los servicios públicos, pero ahora a aquellos prestados en la modalidad de cogestión con otras administraciones públicas, por lo que atiende lo relativo a los convenios de colaboración. Finalmente, la ley contiene diversas disposiciones adicionales, transitorias y derogatorias, propias del estilo legislativo de su sistema jurídico.

## 2.2 Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

La Ley 4/2011, Ley de buena administración y gobierno de Illes Balears, de 31 de marzo de 2011<sup>156</sup> es la primera de la que tenemos registro en una comunidad autonómica española que regula cuestiones relativas a la buena administración y al buen gobierno. Es importante notar que el sentido es similar a la gallega expedida en el 2015, porque también atiende la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En la exposición de motivos de esta ley se establece que busca pasar de un modelo burocrático a uno gerencial de gobernanza y conceptualiza a la buena administración como “la presencia y [...] despliegue del conjunto de principios, herramientas, estrategias e instrumentos que dirigen la actuación de la administración hacia la ciudadanía.”<sup>157</sup>

Por su parte, entiende al buen gobierno como un complemento de “potenciación y la consolidación de la calidad democrática en aquello que tiene que ver con el ejercicio de la acción de gobierno”<sup>158</sup>, de modo que lo conceptualiza como “todo aquello relacionado con una manera de actuar de los líderes políticos de las instituciones públicas de conformidad con referencias jurídicas, morales o éticas. Esta manera exigente de actuar valora, además de a los mismos protagonistas de la acción de gobierno, a las organizaciones públicas y a los programas y proyectos que desarrollan.”<sup>159</sup> Y su importancia la enmarca en el papel decisivo de los poderes públicos en los países democráticos para la garantía de igualdad, solidaridad, defensa del Estado de Derecho y todo lo anterior ligado a un aspecto que destaca como primordial: la confianza ciudadana.

---

<sup>156</sup> Boletín Oficial Illes Balears 9 abril 2011, núm. 53, [pág. 83]. BOE 30 abril 2011, núm. 103, pág. 44048.

<sup>157</sup> Párrafo III de la exposición de motivos.

<sup>158</sup> Párrafo IV de la exposición de motivos.

<sup>159</sup> *Idem*.

En cuanto a su estructura, esta ley tiene 51 artículos, distribuidos en un título preliminar y tres títulos, además de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, por lo que es posible desprender que tiene un esquema similar a la ley gallega; sin embargo, su redacción no es la misma, lo cual nos da oportunidad de revisar otra forma de regulación de la buena administración, ligada —en este caso— al buen gobierno.

Así, esta ley dispone que tiene como objeto

establecer las medidas y las líneas de actuación que permitan al Gobierno, a la Administración de la comunidad autónoma y a los entes del sector público instrumental de las Illes Balears actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, en el contexto de mejora continua de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía y de la calidad democrática por lo que se refiere a los efectos de las intervenciones públicas y a la acción de gobierno.<sup>160</sup>

Su ámbito de aplicación es el gobierno y administración de la mencionada comunidad autónoma y los entes del sector público instrumental que la conforman, a decir, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles públicas, las fundaciones del sector público y los consorcios. Además, dispone que “las personas físicas o jurídicas privadas que gestionen servicios públicos mediante cualquiera de las modalidades de gestión de servicios públicos previstas en derecho, se tienen que ajustar al contenido de esta ley.” (Artículo 2)

Aun cuando son relevantes los principios generales que dispone de la buena administración y buen gobierno en su artículo 3, consideramos pertinente trasladarse al siguiente artículo, que es donde comienza el título I, denominado “La

---

<sup>160</sup> *Idem.*

buena administración”, el cual empieza con el capítulo dedicado a la accesibilidad, administración electrónica y simplificación.

En este punto, establece como derecho el de información administrativa y señala como principios que le rigen los de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial atención al acceso a la información por las personas con discapacidad. También prevé que para su cumplimiento se desarrollarán medios electrónicos y, al igual que la ley gallega, prevé la promoción y garantía de la participación ciudadana como elemento clave de este derecho.

Dedica una sección exclusivamente a la regulación de la administración electrónica, en la que se dispone que habrá una reglamentación especial para un sistema de registro electrónico que dé acceso al expediente del mismo tipo, así como al expediente electrónico como alternativa a aquel en papel. De la mano, regula el tópico de la transmisión de datos, la interoperabilidad, la cooperación y la colaboración administrativa. Asimismo, dedica otra sección a la simplificación administrativa.

Posteriormente, en el capítulo II se refiere a la transparencia en la gestión, en la cual presenta un concepto y alcance, y es en el artículo 19 en el que dispone lo concerniente a la contratación pública; el siguiente es sobre la gestión de servicios públicos y luego el régimen de ayudas y subvenciones.

En el capítulo III se refiere a los sistemas de gestión y calidad de las organizaciones y los servicios públicos, los cuales se encuentran legislados de forma similar a la ley gallega ya que contienen aspectos en los que se visualiza a la eficacia y eficiencia (y su debido impulso en clave de obligación para los entes del sector público) como la consecuencia de una correcta implantación de sistemas de gestión, de conformidad con estándares en los que figura la planificación, la formación de empleados competentes con mejora continua, la publicación de datos sobre el cumplimiento de objetivos y la percepción ciudadana.

Llama la atención que prevé al clima laboral como uno de los elementos antes descritos (artículo 23.1, inciso i) y, además, estatuye que se reconocerá a “los órganos y entes que configuran la administración y el sector público instrumental, y a las personas que hagan más esfuerzos y consigan mejores resultados en la mejora de los servicios públicos mediante premios” (artículo 27), es decir, crea un sistema de incentivos sobre los cuales abunda a lo largo de la sección 4º del capítulo III.

Posteriormente, el título II lo dedica al buen gobierno, del que se desprenden conceptos como liderazgo ético e integrador, gobernanza, conflicto de intereses, transparencia y acción de gobierno, responsabilidad social, entre otros. Expresamente señala que su ámbito de aplicación es para los altos cargos y personal de naturaleza directiva. Además, se enmarca en criterios imprescindibles para un correcto funcionamiento de la transición democrática, ya que establece que el gobierno en funciones se abstendrá de tomar decisiones que excedan de las imprescindibles para el funcionamiento habitual de la administración, salvo que sobrevenga un supuesto de carácter urgente.

En cuanto al cambio de gobierno, dispone que “el gobierno saliente garantizará el estado de la documentación necesaria para el gobierno entrante y hará inventarios de los documentos básicos, en cualquier soporte, para facilitar el traspaso de poderes.” (Artículo 32.1 y 32.2)

Otro aspecto destacable y relacionado con la buena administración (aunque dentro del título dedicado al buen gobierno) es la evaluación de las políticas públicas, lo cual define como “un proceso sistémico de observación, análisis e interpretación de una intervención pública de cualquier tipo -plan, programa, proyecto u otra acción-, para obtener un juicio valorativo de su diseño, funcionamiento, resultados y efectos, basado en evidencias.” (Artículo 44.1)

Además, establece que su finalidad es ser útil a la sociedad, como instrumento de mejora de la calidad y la eficacia de los servicios públicos y expresamente la enmarca en una categoría distinta al control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión y el control presupuestario, pero asevera que mantiene una estrecha relación de complementariedad. (Artículo 44.2)

Para culminar esta descripción, añadimos que esta ley, como la gallega, crea una oficina de evaluación pública con facultades similares.

### *2.3. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*

La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, amplía la normativa básica contenida en su estatuto de autonomía, pero en este caso se encuentra centrado en el buen gobierno; no obstante, en su exposición de motivos funda su emisión en los artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en los cuales basa sistemáticamente lo relativo a la buena administración y el acceso a los documentos en poder de las instituciones europeas.

Asimismo, dedica un título a la buena administración, en conjunto con el buen gobierno y el gobierno abierto, en el que incluye lo que denomina “reglas generales”, según su exposición de motivos. Además, es interesante que en su definición de buen gobierno dispone como vertiente a la buena administración (inversamente a lo que hacían las legislaciones gallegas y la de las Islas Baleares) al conceptualizarlo en el inciso i) del artículo 3 de la siguiente forma:

i) Buen gobierno: los principios conforme a los que deben actuar los altos cargos y asimilados, en aras de la máxima transparencia, calidad y equidad y con garantía de rendición de cuentas. *En su vertiente de buena administración supone, además, la implementación de buenas prácticas para la mejora de la*

*calidad de las actuaciones y de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.*<sup>161</sup>

Por su parte, en cuanto a los mencionados principios generales de la buena administración, además de considerarla como un derecho de los ciudadanos en conjunto con el acceder a servicios públicos de calidad (artículo 37), prevé lo siguiente:

2. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos o entidades públicas vinculados o dependientes, conformarán su actividad a los siguientes principios:

a) Impulso constante en la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia de sus actuaciones al servicio de la ciudadanía.

b) Planificación de los servicios públicos, con el objetivo de conseguir una gestión transparente, de calidad y eficaz de los mismos, con la mayor eficiencia en el gasto que conlleven.

c) Eliminación de cargas innecesarias, mediante la simplificación, optimización y gestión electrónica de los procedimientos.

d) Evaluación permanente, a través de indicadores objetivos, de la gestión administrativa y de los procesos de participación.

Además, establece que para su garantía se aprobarán cartas de servicio y enlista los criterios mínimos que deben contener. Posteriormente, en su artículo 49 prevé una serie de infracciones por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y las divide en graves, muy graves y leves. De forma separada establece

---

<sup>161</sup> La cursiva es añadida por la autora de esta tesis. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha Presidencia de la Junta, Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, Vigencia desde: 30 de enero de 2017.



infracciones en materia de grupos de interés y otras en materia de reutilización de la información del sector público. (Artículos 50 y 51, respectivamente)

#### *2.4. Comunidad Foral de Navarra*

En Navarra, la Ley Foral 11/2019 de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral está presente –aunque de manera escueta– el derecho a una buena administración pública en los artículos 102, inciso b) y 104 como a continuación se transcribe:

##### ARTÍCULO 102. DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FORAL.

Las personas en sus relaciones con la Administración Pública Foral ostentan los siguientes derechos:

[...]

b) A una buena administración.

[...].

##### ARTÍCULO 104. DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.

Toda persona tiene derecho a que los órganos integrantes de la Administración Pública Foral traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.<sup>162</sup>

#### *2.5. Comunidad Autónoma de Cataluña*

---

<sup>162</sup> Comunidad Foral de Navarra Presidencia del Gobierno, Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, Vigencia desde el 15 de marzo de 2019.

Por otra parte, como reforma al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el 19 de julio de 2006 se emitió la Ley Orgánica 6/2006 en la cual se encuentra positivizado el derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena administración en tres numerales del artículo 30, como a continuación transcribimos:

1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.

2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.

3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.<sup>163</sup>

## *2.6. Comunidad Autónoma de Castilla-León*

La Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, reformó su Estatuto de Autonomía y, como en Cataluña, encontramos la disposición relativa al derecho a una buena administración en el artículo 12. En este caso se listan derechos similares a los vistos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales que incluyen los siguientes:

---

<sup>163</sup> Jefatura del Estado Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Vigencia desde: 9-8-2006. Última reforma de la presente disposición realizada por L 16/2010, de 16 julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la C.A. de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión EDL 2010/132946.

a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.

b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.

c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.

d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.

e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.

f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.<sup>164</sup>

## *2.7. Comunidad Autónoma de Canarias*

En lo que a esta respecta, la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre, que reforma su Estatuto de Autonomía, presenta similitudes al anteriormente transcrito, pero su redacción fue más económica en cuanto al lenguaje, de modo que si bien

---

<sup>164</sup> Jefatura del Estado Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Vigencia desde: 2-3-1983. Última reforma de la presente disposición realizada por Sentencia 32/2011, de 17 de marzo de 2011 EDL 2011/21527.

prevé los mismos derechos que el estatuto de Castilla-León, en el caso de Canarias se reducen a los siguientes 5 incisos del artículo 32:

- a) A la información integral sobre los servicios y prestaciones, y el estado de la tramitación de los asuntos que le conciernan.
- b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les afecten.
- c) A la resolución de los asuntos en un plazo razonable.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros de las instituciones, órganos y organismos públicos canarios, en los términos previstos en la Constitución y en las leyes.
- e) A la formulación de quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, y a su resolución.<sup>165</sup>

## *2.8. Comunidad Autónoma de Andalucía*

También en esta comunidad autónoma el legislador optó por incorporarla vía reforma a su estatuto en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, incluso en una ubicación similar a los estatutos presentados con anterioridad.

Una diferencia es que optó por realizarlo en prosa, aunque consideramos que cuenta con una redacción poco afortunada. Para abundar al respecto primero transcribimos la disposición y más adelante explicamos las razones de dicha aseveración:

### ARTÍCULO 31. BUENA ADMINISTRACIÓN

---

<sup>165</sup> Jefatura del Estado, Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Vigencia desde el 6 de noviembre de 2018.

Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.<sup>166</sup>

Las áreas de oportunidad que encontramos son: en primer término, podía ahorrarse la precisión en las primeras líneas si plasmaba desde un inicio que el derecho es a una buena administración pública (con el calificativo respectivo), así como dejar claro que todas las personas lo tienen, pero que el gobierno autonómico lo garantiza, ya que, recordemos, se trata de una relación.

Por otra parte, estimamos que la redacción es más adecuada si se realiza con el apoyo de incisos (como en otros estatutos de autonomía), puesto que favorece la lectura e identificación concreta de los derechos si se reflejan por puntos separados, lo cual, además, es acorde con los postulados del lenguaje ciudadano.

Con este recorrido es posible dar cuenta de las diferentes formas que hay para regular el derecho a una buena administración pública, lo que nos permite tomar los mejores elementos de cada cual para construir una propuesta más sólida, viable y con técnica jurídica adecuada; sin embargo, existe una propuesta ampliada que concibe a la buena administración como un conjunto de principios, subderechos y obligaciones, en virtud de las relaciones de los ciudadanos con la administración

---

<sup>166</sup> Jefatura del Estado Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Vigencia desde el 20 de marzo de 2007. Última reforma de la presente disposición realizada por Sentencia 30/2011, de 16 de marzo de 2011 EDL 2011/21518.

pública, por lo que es crucial revisar más adelante este documento de naturaleza *soft law*.

## 2.9. Comunidad Valenciana

- a) Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

Como en casos anteriores, el Estatuto de Autonomía de Valencia contiene a la buena administración como un derecho. Similar a los estudiados, hace un reenvío normativo en su artículo 9.1 para que una ley particular regule el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.

En puntos subsecuentes se refiere a los subderechos presentes en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de la siguiente manera:

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad.

Asimismo, los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano.

4. Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana.

La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

5. La Generalitat garantizará políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios, así como sus derechos al asociacionismo, de acuerdo con la legislación del Estado.<sup>167</sup>

- b) Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana

Derivado de la disposición del Estatuto que ordena la expedición de una ley particular en materia de buena administración, Valencia cuenta con la Ley 2/2015 que, pese a que no contiene en su denominación a la buena administración, fundamenta la emisión de esta ley en dicho precepto, lo cual consta en su preámbulo. Asimismo, se establece como consideración “que la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos constituye uno de los pilares básicos sobre los que se desarrollan y toman forma la democracia avanzada y el autogobierno. Así lo reconoce el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su artículo 9.4.”<sup>168</sup>

Lo anterior resulta interesante, ya que, a diferencia de otras legislaciones, es notorio que la valenciana optó por regular al elemento de la participación ciudadana desde el buen gobierno. Además, de la lectura del cuerpo normativo, se desprende que en gran medida hace alusión a la información pública, el derecho de acceso a la misma y el resto quedó derogado para la emisión de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la *Comunitat Valenciana*, en la que ya se encuentran más preceptos que combinan en su redacción a la buena administración

---

<sup>167</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, España, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Jefatura del Estado «BOE» núm. 164, de 10 de julio de 1982, Referencia: BOE-A-1982-17235.

<sup>168</sup> Apartado II del preámbulo. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, España, Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, «DOGV» núm. 7500, de 08 de abril de 2015, «BOE» núm. 100, de 27 de abril de 2015, Referencia: BOE-A-2015-4547.

pública con el buen gobierno, por ejemplo, en el artículo 2 que prevé los principios generales, en el punto 14 establece como definición de buen gobierno:

14. Buen gobierno: los principios, obligaciones y reglas para la mejora de la calidad en los servicios y el funcionamiento de la administración y los principios éticos y de actuación de acuerdo con los cuales deben actuar las autoridades y el personal al servicio de la administración para que esta funcione con transparencia, eficacia, eficiencia, calidad y equidad, garantizando la rendición de cuentas y la buena administración.<sup>169</sup>

Asimismo, dentro de los principios de actuación de buen gobierno e integridad pública, llama la atención que el inciso b) del numeral 1 del artículo 54 establece que “deben garantizar una gestión financiera justa y equitativa, dedicada a la mejora del bienestar de la ciudadanía, de acuerdo con los principios de buena administración y, en especial, los de legalidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la gestión de los recursos públicos.”<sup>170</sup> Lo cual implica una vinculación expresa de ambos conceptos a partir del manejo de los recursos públicos.

#### c) Código de Buen Gobierno de la Generalitat

El legislador autonómico valenciano tuvo a bien regular buena administración pública en un Código que, en el tenor de las normas recién referidas, se regula a partir del buen gobierno. No obstante, más allá de la denominación, en este caso sí se dedica un capítulo a la buena administración pública al igual que la fundamentación citada en su preámbulo.

---

<sup>169</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, España, Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, «DOGV» núm. 9323, de 22 de abril de 2022 «BOE» núm. 119, de 19 de mayo de 2022 Referencia: BOE-A-2022-8187, [en línea] <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-8187#dt-2>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

<sup>170</sup> *Idem*.



La naturaleza de este ordenamiento, según dispone su propio articulado, es establecer estándares mínimos, pero estos pueden ser complementados “en sus niveles de exigencia por los códigos específicos o sectoriales que se puedan aprobar, en su caso, en los diferentes ámbitos o entidades.”<sup>171</sup>

Está dirigido, en resumen, a: 1) Las personas integrantes del *Consell*. 2) Las personas titulares de las secretarías autonómicas, subsecretarías, direcciones generales y órganos o centros directivos cuyo nombramiento competa al *Consell*. 3) Las personas que ocupan cargos directivos u otros puestos de máximo nivel (presidencia, dirección general, gerencia, cargo de consejero o consejera delegada y otros cargos asimilables) en las organizaciones del sector público instrumental de la Generalitat. 4) Cualquier persona que haya suscrito un contrato laboral especial de alta dirección.<sup>172</sup> Pero también establece títulos aplicables a sectores específicos.

La sección 4ª se intitula “Impulso del gobierno abierto y la buena administración” y a partir del artículo 35 se refiere únicamente al derecho a la buena administración con una estrecha vinculación al manejo de los recursos públicos – como hemos apreciado también en las demás legislaciones de la materia en esta comunidad autónoma-- como a continuación transcribimos:

#### Artículo 35. Derecho a la buena administración

1. Las personas sujetas a este Código actuarán en su gestión de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y respetarán el derecho a la buena administración en el ámbito de sus funciones.

---

<sup>171</sup> Artículo 3.1. Conselleria Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, Código de Buen Gobierno de la Generalitat, 13 mayo 2016, núm. 7781, pág. 11415, Aranzadi, Decreto 56/2016, de 6 de mayo. LCV 2016\147, versión vigente de: 17 de junio de 2018.

<sup>172</sup> *Ibidem*, Artículo 2.1.

2. Las personas sujetas a este Código promoverán y garantizarán una gestión financiera justa y equitativa de los recursos que manejan, dando prioridad a aquellas acciones que puedan suponer una mejora del bienestar de la ciudadanía. Actuarán de acuerdo con criterios de austeridad en la gestión presupuestaria, y velarán para que los recursos y bienes públicos se utilicen de forma prudente, eficiente y productiva.

3. Las personas sujetas a este Código evaluarán la eficacia y eficiencia como herramienta de mejora de la gestión y de rendición de cuentas a la ciudadanía. Se realizarán, periódicamente, informes de evaluación sobre el grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas de la institución o entidad de que se trate, informes que se publicarán junto al resto de información objeto de publicidad activa. Dicha evaluación periódica se adaptará a las metodologías y condiciones que establezca la normativa en materia de evaluación y calidad de los servicios públicos.<sup>173</sup>

Asimismo, destaca su tercer numeral, en el que se prevé la evaluación de la eficacia y eficiencia mediante informes de cumplimiento y resultado de planes y programas, de los cuales hace falta revisar su periodicidad, presentación y vía de cumplimiento, por mencionar algunos aspectos que deja sin regular esta legislación.

### *3. La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*

Esta Carta tiene como finalidad ser un marco de referencia que clara y ordenadamente disponga el conjunto de derechos y deberes que precisan la posición jurídica de las y los administrados, bajo el entendimiento de que, si existen obligaciones expresas, las administraciones públicas tendrán que progresivamente mejorar, pues su apuesta es que si los ciudadanos asumen conciencia de su

---

<sup>173</sup> *Ibidem*, Artículo 35.

posición central en la función administrativa, exigirán de las autoridades actuaciones apegadas al servicio objetivo de interés general.

Fue promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo público internacional de carácter intergubernamental, constituido en 1972 y con sede en la ciudad venezolana de Caracas. Cabe añadir que dicho organismo fue respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas 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 mediante la organización de reuniones internacionales especializadas y de actividades investigativas que incluyen estudios, ejecución de actividades de cooperación técnica y la publicación los productos de dichas investigaciones.

Otra de sus actividades es fungir como secretaría 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).<sup>174</sup> Este último

---

<sup>174</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Acerca del CLAD, sitio oficial: <<https://www.clad.org/acerca-de/clad>>, [consulta: 11 de junio de 2022].

es el documento que propone un marco regulatorio al derecho a una buena administración pública.

A mayor abundamiento, 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 énfasis en el cambio de paradigma del derecho administrativo frente a los particulares, aspecto que hemos referido con anterioridad a nivel doctrinario. 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.<sup>175</sup>

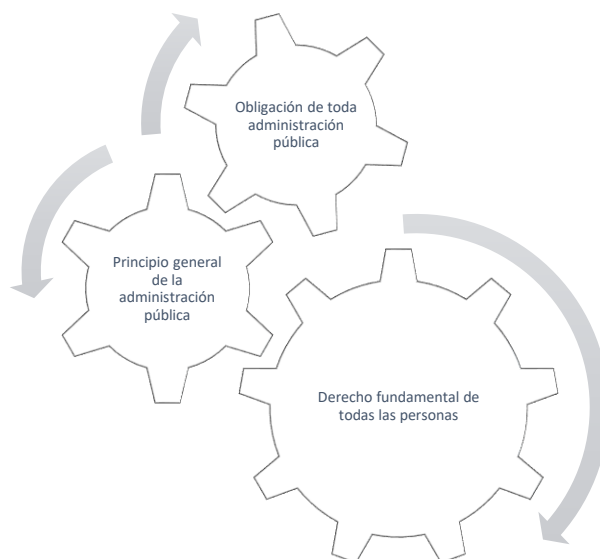
Posteriormente, esboza una definición de buena administración pública, en la que destaca su tratamiento como obligación de los poderes públicos promover los derechos fundamentales y la dignidad de la persona en el ejercicio de sus funciones, armonizando sus criterios bajo parámetros objetivos, imparciales, justos y

---

<sup>175</sup> *Op. Cit.* CLAD, Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública...

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.

Establece que la buena administración pública tiene una triple funcionalidad, la cual podemos representar de la siguiente manera:



*Ilustración 8. Triple funcionalidad de una buena administración pública.*

*(Fuente: elaboración propia)*

Cada engranaje se explica de la siguiente manera:

- 1) Como principio general de la administración pública y del derecho administrativo: de ello se entiende que se erige como un punto de partida para toda actuación y, a su vez, encuentra su centro de aplicación en la dignidad de la persona.
- 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.

- 3) Como un derecho fundamental: cuyo sustento es otro conjunto de derechos (o subderechos como les hemos denominado en apartados previos) 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.

En cuanto al contenido de la Carta, también encontramos una explicación extensa del contenido y alcance de la buena administración pública, por ello proponemos el siguiente cuadro comparativo que permitirá advertir con mayor facilidad la estrecha relación existente entre los postulados de la Carta y, con ello observar que la regulación es más amplia que la de las leyes europeas analizadas en apartados previos.

**CARTA IBEROAMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO  
EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

<b>PRINCIPIOS (CAPÍTULO II)</b>	<b>SUBDERECHOS (CAPÍTULO III)</b>	<b>OBLIGACIONES (CAPÍTULO IV)</b>	<b>REFLEXIÓN SOBRE LOS ALCANCES</b>
<b>Generalidades de la buena administración pública</b>			
<i>Preámbulo del capítulo: la administración pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, y los principios</i>	<i>Preámbulo del capítulo: los ciudadanos son titulares de este derecho fundamental, que implica que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad,</i>	<i>Preámbulo del capítulo: correlativamente, los ciudadanos tienen deberes en su relación con las administraciones públicas.</i>	<i>Esta figura opera instrumentalmente como principio jurídico, derecho fundamental y, para su justo equilibrio prevé obligaciones correlativas.</i>

*listados constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública.*

siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.

*Servicio objetivo al atender los asuntos que son de interés general.*

Ídem.

La atención no puede ser subjetiva, es decir, no puede ser en función del interés particular sino debe extenderse a un trato igualitario en beneficio de la colectividad.

*Buena fe, por la que autoridades y ciudadanos presumirán un comportamiento legal y adecuado de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.*

No hay un derecho particular para este principio, pero al ser general permea en diversas actuaciones que se traducen en derechos.

Buena fe tanto en el uso de la información obtenida, como al abstenerse de maniobras dilatorias.

La buena fe se vislumbra en ambos sentidos, por lo que tanto la debe predicar, practicar y partir de ella tanto la administración pública como el ciudadano.

*Ejercicio normativo del poder, prohibiéndose su abuso o exceso para fines distintos al interés general.*

Permea en todos los ámbitos de manera tácita.

*Promoción de los poderes públicos al crear condiciones para la libertad e igualdad y remover obstáculos que las impidan.*

Permea en todos los ámbitos de manera tácita.

**Relacionados con la prestación de servicios públicos**

*Universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general.*

Derecho a acceder a servicios públicos de calidad.

Ofrecer a los usuarios estándares de calidad que se midan periódicamente y se den a conocer.

*Evaluación permanente para adecuar a la mejor continua de infraestructura, funcionamiento y actividad.*

Conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa.

Dependiendo del caso concreto es la obligación que se desprende.

La administración pública debe propiciar el uso de las tecnologías de la información y comunicación para un cumplimiento más eficaz.

Conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente

Los usuarios pueden ser consultados mediante encuestas, sondeos y otros instrumentos.

**Relacionados con aspectos procesales**

*Racionalidad en la motivación y argumentación de las actuaciones.*

Presentar (por escrito o de palabra) peticiones.

Veracidad en toda afirmación, evitando que sea falsa o temeraria.

Si se trata de una persona con discapacidad, la administración debe brindarle los medios adecuados para



*Igualdad de trato con el empleo de ajustes razonables cuando así se requiera.*

*Celeridad, optimización del tiempo y resolución en plazo razonable.*

		hacer efectivos sus derechos.
Motivación de las actuaciones administrativas	Veracidad en toda afirmación, evitando que sea falsa o temeraria.	Las resoluciones administrativas deben ser producto de un razonamiento inteligible que pueda entenderse por todo administrado y del cual se pueda probar su objetividad.
Ser tratado con cortesía y cordialidad.	Respeto y decoro con las autoridades, funcionarios y todo el personal.	Relacionado con el principio de facilitación, es 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.
No tener que presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública.	Los que resulten aplicables según el caso concreto.	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.
<i>Seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa.</i>	Obtener una copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública.	Los que resulten aplicables según el caso concreto.	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.
	Conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.	Los que resulten aplicables según el caso concreto.	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.
	Ser notificado por escrito.	Los que resulten aplicables según el caso concreto.	Conforme a los plazos establecidos en las leyes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten a los particulares.
<i>Proporcionalidad de las decisiones administrativas, cuidando el equilibrio de intereses y</i>	Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa.	Los que resulten aplicables según el caso concreto.	Es deber de las autoridades administrativas resolver los expedientes que obren en su poder en los plazos establecidos por las leyes locales (relacionado con el

evitando cargas  
irracionales o  
incoherentes.

principio de  
celeridad).

Derecho a la tutela  
administrativa  
efectiva.

Los que resulten  
aplicables según el  
caso concreto.

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.

Presentar quejas y  
reclamaciones  
ante la  
Administración  
Pública.

Los que resulten  
aplicables según el  
caso concreto.

Mediante recursos y/o  
denuncias, siempre  
que se vea afectado  
en sus bienes y/o  
derechos.

Garantía de  
audiencia.

Los que resulten  
aplicables según el  
caso concreto.

Derecho a ser oído  
siempre antes de que  
se adopten medidas  
que les puedan  
afectar  
desfavorablemente.

Debido proceso en  
las actuaciones  
administrativas, de  
acuerdo con las  
normas del  
procedimiento y  
competencia.

Participar en las  
actuaciones  
administrativas.

Colaborar,  
cumpliendo con las  
obligaciones  
razonables que  
impone el  
ordenamiento  
jurídico.

Especialmente a  
través de audiencias y  
de informaciones  
públicas.

Formular  
alegaciones en el  
marco del  
procedimiento  
administrativo.

Respeto y decoro  
con las autoridades,  
funcionarios y todo el  
personal.

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.

**Relacionados con el empleo de los recursos en la actividad administrativa**

<p><i>Eficacia en las actuaciones orientada en la mayor satisfacción.</i></p>	<p>Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.</p>	<p>Responsabilidad en el ejercicio de sus derechos, así como los que resulten aplicables según el caso concreto.</p>	<p>Se trata de principios generales contenidos en la legislación vigente de diversos ordenamientos jurídicos, por lo que se requiere desarrollar los parámetros a la luz del principio de progresividad de los derechos humanos.</p>
<p><i>Eficiencia en la optimización de recursos para lograr resultados.</i></p>	<p>Ídem.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>Ídem.</p>
<p><i>Economía en el uso racional de recursos disponibles.</i></p>	<p>Ídem.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>Ídem.</p>
<p><i>Responsabilidad de la administración pública en caso de lesión a bienes/derechos.</i></p>	<p>Ídem.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>Debe entenderse como un aspecto independiente de la indemnización por actividad irregular de la administración.</p>
<p><i>Ética de las personas servidoras públicas.</i></p>	<p>La Carta no se refiere concretamente a un derecho derivado de este principio, pero opera como uno de</p>	<p>Ídem.</p>	<p>Se trata de un elemento axiológico que se encuentra vinculado con todo el marco jurídico, principalmente en lo que se refiere al</p>

los principios torales por las máximas que entraña en la actividad administrativa.	combate a la corrupción.
---	-----------------------------

**Relacionados con la participación ciudadana**

<i>Participación ciudadana para influir en cuestiones de interés general y en el control de la actividad administrativa.</i>	Participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general	Dependiendo del caso concreto serán las obligaciones aplicables.	Se trata de una de las apuestas en el cambio de paradigma de la relación que entraña este derecho.
--	---	---	--

**Relacionados con la información pública**

<i>Publicidad y claridad de normas y procedimientos, respetando el derecho a la intimidación y confidencialidad.</i>	Acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten.	Dependiendo el caso concreto se pueden definir las obligaciones correlativas.	Se encuentra estrechamente relacionado con la participación ciudadana y su tratamiento es como derecho autónomo (derecho a la información pública)
<i>Transparencia y acceso a la información de interés general. Impulso de oficio el uso de tecnologías de la información y comunicación. Protección de la intimidación en el uso de datos personales.</i>			

<p><i>Transparencia y acceso a la información de interés general. Impulso de oficio el uso de tecnologías de la información y comunicación.</i></p>	<p>Ídem.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>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.</p>
<p><i>Facilitación para que los ciudadanos encuentren las mejores condiciones de amabilidad y cortesía para la tramitación y asesoramiento de asuntos públicos.</i></p>	<p>Ser informado y asesorado en asuntos de interés general.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>Recibir asesoría cordial de los trámites u otras cuestiones de interés general. En las oficinas debe haber organigramas. En resoluciones desfavorables, establecerse los medios de impugnación, plazos y consecuencias jurídicas de su interposición.</p>
<p><i>Facilitación para que los ciudadanos encuentren las mejores condiciones de amabilidad y cortesía para la tramitación y asesoramiento de asuntos públicos.</i></p>	<p>Conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>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.</p>

Para la elaboración del cuadro que antecede, se integraron sistemáticamente los principios, derechos y obligaciones correlativas; sin embargo, es notorio que algunas categorías de derechos y de principios pueden abarcar más de una de las esquematizadas, es decir, pueden ubicarse en dos o más rubros, por lo que no

puede considerarse como una tajante clasificación. Asimismo, en varios supuestos se debe estudiar el caso concreto para especificar la obligación correlativa.

En esa lógica, resulta únicamente orientativo para identificar visualmente la relación y estilo de la Carta en comento, así como los alcances y elementos de la buena administración pública. Lo anterior es fundamental, ya que hasta el momento es el documento más robusto de la materia y de ahí se han retomado elementos que ahora se encuentra positivizados, por ejemplo, en la legislación de la Ciudad de México, como veremos en el siguiente apartado, por lo que el esfuerzo de sistematización realizado supone una contribución para lo que más adelante se condensará en la propuesta de reforma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### *4. La legislación de la Ciudad de México*

La legislación citadina es un parteaguas relevante para la positivización del derecho a una buena administración pública en México, ya que en nuestro país ocurre un fenómeno peculiar cuando se quieren incluir nuevos derechos o reformar disposiciones que impactan en instituciones jurídicas. Ese fenómeno consiste en que primero se legisla en materia local, como una especie de laboratorio socio-jurídico y después, calado el terreno, se eleva a nivel federal.

En ese tenor, se promulgó en 2017 la Constitución Política de la Ciudad de México, considerada vanguardista en su contenido por los derechos que incorporó al orden jurídico capitalino, como fue el derecho a la ciudad, a una muerte digna y, entre otros, a la buena administración pública.

Es de considerar como un factor más de este panorama que la Ciudad de México es sede de los Poderes de la Unión y de la mayoría de las instituciones que centralizan la actividad administrativa federal, por lo cual cobra trascendencia el

reconocimiento de derechos y las garantías previstas para estos desde la perspectiva de la validez espacial de las normas jurídicas.

En subsecuentes apartados describiremos algunas disposiciones del orden jurídico local en materia de buena administración pública, con la advertencia de que consideramos que hace falta la armonización de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

#### *4.1. La Constitución Política de la Ciudad de México<sup>176</sup>*

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 sus objetivos serían: redefinir la naturaleza jurídica del Distrito Federal; rediseñar las competencias de los órganos del poder público y optimizarlos --en cuanto a su labor-- con aquellos del orden federal, en especial el de la Asamblea Legislativa; mejorar el funcionamiento de las entonces Delegaciones (hoy Alcaldías) y fortalecer los órganos autónomos.<sup>177</sup>

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 participación

---

<sup>176</sup> Contraloría del Distrito Federal, Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017, última reforma publicada el 2 de junio de 2022, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/70252/69/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/70252/69/1/0)>, [consulta: 07 de junio de 2022].

<sup>177</sup> Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, “Reforma Política del Distrito Federal”, [en línea] <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>>, consulta: 07 de junio de 2022].



de cien personajes de la vida política capitalina. Sesenta se eligieron por representación proporcional, lo que 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 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.

Fueron reformados más de cincuenta artículos constitucionales en materia de reforma política de la Ciudad de México, de los cuales destaca el 122 que modificó 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 derechos humanos, en concordancia con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>178</sup>

Así, en la actualidad, 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. Fue el caso de 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

---

<sup>178</sup> 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, [en línea] <[http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG\\_290116\\_vesp/SG\\_290116\\_vesp.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html)>, [consulta: 21 de junio de 2022].

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 que vale la pena retomar: 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.<sup>179</sup>

Respecto al primer cuestionamiento, los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver declararon infundados los argumentos del extinto organismo descentralizado como resumimos a continuación:

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 dicha norma puede ser superflua, no por ello es inconstitucional. Por lo tanto, concluyó que la vulnerabilidad se determina caso por caso.

---

<sup>179</sup> 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, [en línea] <[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](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)>, [consulta: 20 de junio de 2022].

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 CPCDMX establece un catálogo distinto a nivel local, genera que el contenido de dichos derechos dependa de las particularidades de cada entidad federativa, forjando, en consecuencia, injusticia, desigualdad y discriminación.

El Máximo Tribunal objetó este argumento partiendo de la premisa de la conformación del territorio como una República Federal por mandato constitucional, por lo que adujo que la promoción, protección y garantía de los referidos derechos es 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.

En consecuencia, concluyó que es una facultad residual de los Estados legislar en la materia, 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 dio al principio de universalidad, la Corte advirtió que fue equivocado, ya que este se refiere a que dichos derechos 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 eso es soberana, en ese sentido, 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, y estos aparecen cuando la materia sobre la que permea dicho derecho sea de competencia exclusiva federal y altere la esencia, identidad o contenido de uno reconocido por la Constitución Federal, algún tratado internacional o, incluso, alguna sentencia del propio Tribunal Constitucional.

4. La PGR arguyó que la ampliación y el reconocimiento de nuevos derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México era inconstitucional al no corresponder a la realidad de los ciudadanos de la capital. Al respecto, la SCJN se limitó a responder que no le correspondía pronunciarse sobre consideraciones políticas subjetivas, sino solo calificar la compatibilidad de las normas con la Constitución Federal.

De vuelta al contenido de la CPCDMX, 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 de encabezado '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 dichos derechos 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.<sup>180</sup>

La trascendencia y amplitud de este punto se traduce en la interminable labor 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 multicitados derechos, que coinciden con los establecidos en la Constitución General 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 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, acotamos que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 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

---

<sup>180</sup> *Op. Cit.* Constitución Política de la Ciudad de México.

principio de progresividad, entendido como una acción continua y que no difiera en el tiempo los esfuerzos para cumplirlos, se ha establecido que su ejercicio no debe contener medidas regresivas.<sup>181</sup>

Para ello, el constituyente creó en el artículo 5 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 hemos mencionado, necesariamente requiere incidencia en la hacienda pública.

En el artículo 3 “De los principios rectores”, numeral 3 de la Constitución local se establece, entre otras disposiciones, que el ejercicio del poder se organizará con base en el derecho a la buena administración, en cuyo caso, como nos referimos a la función pública, debemos precisar que se refiere a la administración gubernamental, es decir, la pública.

Inmediatamente después empieza el Título Segundo, denominado “Carta de Derechos”, en el que subyace el artículo 7 “Ciudad democrática”. En el apartado A de dicho artículo tenemos el precepto normativo del derecho a la buena administración pública, la cual, según lo establecido, debe tener un carácter receptivo, eficaz y eficiente; además, dispone que toda persona tiene derecho a 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 mismo artículo establece en su siguiente numeral el deber de garantía de audiencia, de resolución imparcial, equitativa y en un plazo razonable, de

---

<sup>181</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo”, México, 2017, p. 9, [en línea] <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/40-D-economicos.pdf>>, [consulta: 30 de junio de 2022].

conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. En el siguiente numeral dispone que, en los supuestos relativos al debido proceso administrativo, se garantizará el acceso al expediente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.

En el numeral 4 se establece que la ley determinará los casos en que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos, aunado a la obligación de las autoridades de conformar un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados.

Posteriormente, en el artículo 40, la Constitución citadina establece que la Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones; dicho Tribunal se rige por la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. En la fracción V del segundo numeral, se instaure la sala especializada en dirimir las controversias relativas al derecho a la buena administración, por el incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso.

En cuanto a los organismos autónomos, la Constitución en comento también dispone que deberán ajustar sus actuaciones a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración pública, por lo que los involucra en el catálogo de instituciones estatales que deben velar por esta prerrogativa. Esto se encuentra previsto en el apartado B del artículo 46.

Asimismo, en lo concerniente a las alcaldías, en el artículo 53, apartado A, numeral 11, la Constitución de la Ciudad de México vincula directamente a las

personas funcionarias (alcaldesas, alcaldes, concejales e integrantes de la administración pública de las alcaldías) a regirse por los principios de buena administración; además, las sujeta a los principios de buen gobierno y gobierno abierto, incluyendo los atributos de plena accesibilidad, honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, atención y participación ciudadana y sustentabilidad.

Por su parte, todo el Título Sexto está dedicado al buen gobierno y la buena administración, en cuyo apartado se reitera a partir del artículo 60 cómo se garantiza el referido derecho y añade a los criterios mencionados en el artículo 53 otros como gobierno integral, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente (sic) y resiliente, que procure el interés público y combata la corrupción.

Aunado a lo anterior, resultan de interés para esta investigación los párrafos cuarto, quinto y sexto del citado artículo, del primer numeral, los cuales, dada su relevancia los transcribimos a continuación:

Los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas. En todo caso se observarán los principios rectores y de la hacienda pública establecidos en esta Constitución. Su aplicación será compatible con el objetivo de dar cumplimiento a los derechos reconocidos en esta Constitución y las leyes. La austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales.

Toda persona servidora pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del presente Título, garantizará en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en toda legislación aplicable.



El ejercicio pleno de los derechos consignados en el presente Título será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad establecidas en esta Constitución.

El panorama descrito permite dar cuenta de la multiplicidad de aspectos que transversalmente ocupan a la buena administración, desde su concepción como auténtico derecho humano o fundamental, pasando por el modelo de Estado y sus características aspiracionales, la forma en la que resulta vinculante su observancia para todas las autoridades del gobierno de la Ciudad, hasta su justiciabilidad en los tribunales administrativos locales, incluyendo la previsión de una sala especializada en el conocimiento de los asuntos de esta índole.

Esta es la radiografía que marca la pauta para la legislación secundaria, de modo que todos los preceptos normativos de observancia por parte de las autoridades administrativas del gobierno de la Ciudad de México deben emitirse en coincidencia con esta norma constitucional, incluyendo los manuales y reglas operacionales de las unidades administrativas o cualquiera que sea su denominación.

#### *4.2. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México<sup>182</sup>*

De manera extensiva a la Carta de Derechos de la Constitución local, la legislación citadina incluye en su bagaje 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, que señala como finalidad asegurar la correcta aplicación de las obligaciones derivadas de la Constitución Federal, de los

---

<sup>182</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Decreto por el que se expide la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicado el 8 de febrero de 2019, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/66399/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66399/31/1/0)>, [consulta: 07 de junio de 2022].

tratados internacionales en la materia 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.

En su artículo 1, apartado E, primer numeral, prevé los mecanismos de exigibilidad<sup>183</sup> de los mencionados derechos, entre los que destaca que se garantizará en el máximo de recursos presupuestales, la prestación de bienes, trámites, servicios e infraestructura públicos con el enfoque del derecho a la buena administración.

En el artículo 36, ubicado en el Capítulo II “De la Ciudad Democrática”, señala que buena administración es un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; asimismo, establece sus implicaciones y reitera en gran medida lo que señala la Constitución local: que las autoridades traten imparcialmente los asuntos, imparcial y equitativamente, en un plazo razonable, es decir, de conformidad con el debido proceso administrativo.

Los mecanismos de accesibilidad e inclusión que dispone el texto constitucional son ampliados en esta ley y los enlista como a continuación se muestra:

1. Formular peticiones que deberán ser atendidas por las autoridades de forma comprensible y en breve término;
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;

---

<sup>183</sup> Aquí es importante acotar que la propia Ley considera diferentes a los mecanismos de exigibilidad y los de justiciabilidad, que suelen considerarse sinónimos. *Cfr.* Apartados D y E del artículo 1 de la ley citada *supra*.

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 personales;
4. Que las autoridades funden y motiven sus decisiones de acuerdo con las leyes, planes y programas correspondientes; y
5. La reparación de los daños causados por la actuación de las autoridades, de acuerdo con la ley en la materia.

En breve establece los principios de la buena administración pública, los centra en la persona (como lo regula la Carta Iberoamericana multicitada) y reitera el listado que ya hemos presentado en la Constitución local (vid. supra). En particular, respecto a los servicios públicos dispone, en cuanto a su prestación, que será en condiciones de trato digno y respetuoso, con 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. Asimismo, contempla al combate a la corrupción y la profesionalización de las personas servidoras públicas como componentes de este derecho.

Otro aspecto de la accesibilidad para los servicios públicos es la traducción y otros mecanismos necesarios para la población indígena, con discapacidad y en situación de vulnerabilidad.

Resulta crucial para este estudio la posibilidad de impugnar cualquier acto u omisión de las autoridades administrativas en vulneración de este derecho, para lo cual expresamente señala que será suficiente acreditar un interés legítimo y este podrá ser recurrido ante el Tribunal de Justicia Administrativa, de conformidad con el ya citado artículo 40, numeral 2, fracción V de la Constitución local. También indica que la Ley de Justicia Administrativa establecerá un mecanismo ágil y accesible para reparar oportunamente el daño que derive de dichas violaciones.

Finalmente, en el Título Quinto, la Ley prescribe las obligaciones en materia de derechos y, particularmente el Capítulo I se refiere a las autoridades locales; así, en el artículo 108, numeral 23, establece la de garantizar el derecho a la buena administración, el gobierno abierto y el parlamento abierto, en los términos previstos por la Constitución local y las leyes en la materia, lo cual podría parecer reiterativo, pero consideramos que no lo es porque su formulación en clave de obligación para las autoridades permite advertir su ambivalencia como derecho de las personas y como obligación del Estado (en este caso a nivel local).

Cabe 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 2019<sup>184</sup>) 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 nos reservamos acotar exclusivamente el apartado que regula al derecho a una buena administración pública.

En síntesis, se aprecia que la búsqueda por la garantía del derecho a una buena administración pública queda parcialmente 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, como hemos mencionado, cuenta con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración.

---

<sup>184</sup> 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.

#### *4.3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México<sup>185</sup>*

El artículo 2 de esta Ley señala que la Administración Pública de la Ciudad, en sus actos y procedimientos, garantizará el derecho a la buena administración pública y menciona los principios a los que estará sujeta, los cuales son, en gran medida, similares a los de las normas referidas con anterioridad, así como los que advertiremos en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México: 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.

Asimismo, se refiere a las implicaciones del derecho a una buena administración pública y las enlista en cinco fracciones:

- 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

---

<sup>185</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública en la Ciudad de México, publicado el 13 de diciembre de 2018. Última reforma publicada el 2 de septiembre de 2021, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/69409/75/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69409/75/1/0)> [consulta: 07 de junio de 2022].

V. Ser indemnizado por los daños que indebidamente le cause la conducta activa u omisa de la Administración Pública.

Como se advierte, dichas implicaciones son similares a las del texto constitucional local, por lo que no resulta novedoso lo aquí regulado, pero sí conveniente al tratarse de la ley que organiza a la Administración Pública de la Ciudad de México.

#### *4.4. Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México*

Con las referencias previas agotamos el marco jurídico local en materia de buena administración en lo que a legislación local se refiere, pero cabe detenerse a reflexionar lo que ocurre con la Ley de Procedimiento Administrativo capitalina, ya que esta, a diferencia de los ordenamientos procesales en los que solemos encontrar por antonomasia este derecho, no contiene algún precepto en el que se haga referencia expresa a la buena administración pública, lo cual ha generado una laguna en la aplicación de las normas sustantivas como más adelante corroboraremos.

Vale la pena poner sobre la mesa un replanteamiento sobre los criterios de clasificación tajante de las normas en adjetivas y sustantivas, en la inteligencia de que la interpretación sistemática de estas con las normas constitucionales tanto locales como federales, requiere ser aplicada directamente por las autoridades administrativas y no solo las jurisdiccionales, ya que la pretensión de mantenerse en un control concentrado genera esquemas rígidos que no permiten dar cumplimiento pleno a las garantías establecidas y, por el contrario, obstaculiza su eficacia y las convierte en meras normas programáticas.

Dicho lo anterior, podemos señalar que la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública de la Ciudad de México y aunque no contiene expresamente

la voz de buena administración pública en su articulado, sí hace alusión a algunos de los principios presentes en la Constitución local, como la eficiencia, eficacia, austeridad, racionalidad, transparencia, responsabilidad, participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación; además, añade otros relativos a la forma de organización de la administración, como la descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación e incluso amplía los que podrían estar directamente implicados en una buena administración como la ética y la apertura.

Con lo hasta aquí vertido podríamos tener una primera impresión de armonía normativa, ya que los preceptos contenidos en la legislación procesal no difieren de los principios constitucionales en materia de buena administración e incluso, los amplía; no obstante, dado que es la norma más próxima para su aplicación por la autoridad administrativa, al ser la que regula el procedimiento administrativo, requiere ser armonizada para evitar su interpretación restrictiva, como ha ocurrido en casos que se judicializaron y llegaron al juicio de amparo. Abundaremos en ellos en el apartado concerniente a la justiciabilidad de este derecho.

##### *5. Ley Federal de Austeridad Republicana<sup>186</sup>*

Esta ley, publicada el 19 de noviembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, en conjunto con reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tiene como origen una coyuntura política, puesto que es coincidente con los inicios de un sexenio que afirma como prioridades la austeridad y el combate a la corrupción.

---

<sup>186</sup> Leyes Federales, *Ley Federal de Austeridad Republicana*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019, [en línea] <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar.htm>>, [consulta: 08 de junio de 2022].

Así, su expedición se enmarcó en una serie de cambios estructurales que tuvieron impacto importante en la administración pública, empezando por recortes presupuestales y diversas modificaciones en las secretarías pertenecientes al Poder Ejecutivo. Dichos cambios se justificaron en la necesidad de operar con un gobierno más austero<sup>187</sup>, es decir, que gastara menos o, como lo establece la propia ley, que los entes públicos, obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, combatieran “la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales” y administraran los recursos “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”. (Artículo 4, fracción I)

Pese a que no se encuentra bien definido el contenido y alcance del derecho a una buena administración a nivel federal, como hemos sostenido en múltiples ocasiones a lo largo de esta investigación, existe una disposición normativa en esta ley que la refiere. Esta mención es importante advertirla en este apartado ya que en el siguiente capítulo la retomaremos y ampliaremos, particularmente para abordar el tópico del principio de austeridad en el ámbito legislativo.

Asimismo, se han presentado diversas iniciativas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República que encuentran justificación en esta disposición, por lo que también amerita un estudio particular que será desarrollado en el tercer capítulo. Mientras tanto, nos limitamos a señalar que en la fracción II del artículo 21 de la Ley Federal de Austeridad Republicana se establece como deber de los servidores públicos honrar el derecho humano a la buena administración pública, el cual, según el texto de la ley se materializa en un trato expedito, digno, respetuoso y amable a las personas que requieran sus servicios.

---

<sup>187</sup> Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019, *passim*, [en línea] <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)>, [consulta: 08 de junio de 2022].



Cabe añadir que el primer párrafo del citado artículo retoma los principios constitucionales del artículo 134: eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y los vincula a la administración de recursos humanos y a la prestación del servicio público. Además, señala que la legislación aplicable a los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal es la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las disposiciones contenidas en los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública.

## *6. Otras normas en América Latina*

### *6.1 Legislación ecuatoriana*

El Código Orgánico Administrativo del Ecuador, publicado el 7 de julio de 2017<sup>188</sup>, se erigió como una de las primeras normas codificadoras del procedimiento administrativo en Latinoamérica, incluyendo entre sus preceptos al derecho fundamental a la buena administración pública en su artículo 31, en un capítulo expresamente dedicado a los derechos de las personas, entre los que también destacan el de petición, debido proceso administrativo, acceso a los servicios públicos, remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos, el derecho a que las administraciones públicas no restrinjan para algún trámite o procedimiento, partidas actualizadas de nacimiento, de estado civil o defunción. (Artículo 36)

Además, un aspecto coincidente con la Carta Iberoamericana es la previsión del servicio objetivo para el interés general en el artículo 37 del Código. A dicha coincidencia podemos añadir la previsión de deberes de las personas contenidos del artículo 38 al 41, a decir: solidaridad, respeto al ordenamiento jurídico y a la autoridad legítima, abstención de conductas abusivas del derecho y el deber de

---

<sup>188</sup> Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, Código Orgánico Administrativo (COA), No. 31, Año I, Segundo suplemento, Asamblea Nacional, República del Ecuador, viernes 7 de julio de 2017.

colaboración con las administraciones públicas, incluyendo el de facilitar informes, inspecciones y actos de investigación, así como la denuncia de actos de corrupción, un aspecto que, si bien no se encuentra previsto en la Carta, resulta conveniente para el contexto latinoamericano.

## *6.2 Legislación salvadoreña*

En El Salvador encontramos la emisión legislativa más reciente de la materia que nos ocupa, la cual fue motivo de congratulo para las y los juristas de esa región en virtud de la inexistencia previa de un cuerpo de normas que contuviera sistematizadas las disposiciones generales relativas al procedimiento administrativo en ese país. Así, el 15 de diciembre de 2017, en virtud del Decreto 586, se promulgó la Ley de Procedimientos Administrativos<sup>189</sup> que contiene un capítulo “De los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública”.

En su artículo 16 desglosa los derechos, mientras que los deberes los deja en el siguiente numeral 17. En el capítulo inmediato siguiente regula el empleo de tecnologías de la información y de las comunicaciones, en el que se refiere a su uso, la validez de la información y el intercambio interinstitucional.

En lo que respecta a la buena administración, los citados artículos 16 y 17 ameritan transcripción:

---

<sup>189</sup> Asamblea Legislativa, Republica de El Salvador, Decreto N° 856, Ley de Procedimientos Administrativos, emitida el 15 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial 30, Tomo 418, publicada el 13 de febrero de 2018, [en línea] <<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/361DDB77-97E7-4EFF-B353-C6D872547E7C.pdf>>, [consulta: 13 de junio de 2022].

Art. 16.- Sin perjuicio de los derechos reconocidos en la Constitución de la República y las Leyes, las personas, en sus relaciones con la Administración Pública, son titulares de los siguientes derechos:

1. A la buena Administración, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad e imparcialidad y que sean resueltos en un plazo razonable y al servicio de la dignidad humana;

2. A relacionarse con la Administración Pública por los medios tecnológicos que esta ponga a disposición;

3. Al acceso a la información pública, archivos y registros, así como al expediente administrativo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública y el ordenamiento jurídico aplicable;

4. A la garantía de seguridad y confidencialidad de los datos personales que figuren en los ficheros, bases de datos, sistemas y aplicaciones de la Administración Pública;

5. A ser tratados con respeto, dignidad y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Todo ciudadano que se encuentre en situación de 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, que deberá facilitarles en todo lo posible, el acceso a las oficinas públicas, la orientación adecuada y los servicios que soliciten;

6. A presentar quejas, sugerencias y reclamaciones ante la Administración Pública. Los ciudadanos también tendrán derecho a presentar recursos contra actos o resoluciones de la Administración Pública, de acuerdo con el ordenamiento jurídico; y,

7. A servicios públicos y de interés general que deberán ofrecerse con patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que éstos estén bien informados y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes.

Art. 17.- Correlativamente con los derechos que les asisten y con el fin de contribuir a la eficacia de la Administración Pública, los ciudadanos tendrán los siguientes deberes:

1. Cumplir la Constitución de la República, las Leyes y el ordenamiento jurídico en general;
2. Actuar de acuerdo con el principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en los procedimientos y de efectuar o aportar declaraciones o documentos falsos o hacer peticiones o afirmaciones temerarias;
3. Ejercer con responsabilidad y lealtad sus derechos, evitando la reiteración de solicitudes improcedentes;
4. Observar un trato respetuoso con el personal al servicio de la Administración Pública; y,
5. Prestar la colaboración que le sea requerida para el buen desarrollo de los procedimientos.

El incumplimiento de estos deberes, no podrá ser invocado por la Administración Pública como argumento para ignorar o desestimar el derecho reclamado por la persona. Sin embargo, cuando corresponda, podrá dar lugar a las sanciones penales o administrativas establecidas en las Leyes.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> *Idem.*

Como es notorio, estas disposiciones encuentran paralelismos con la Carta Iberoamericana antes estudiada. Especialmente, consideramos crucial hacer alusión a la regulación de deberes correlativos a los derechos, lo cual constituye un acierto, ya que, a diferencia de la legislación en la Ciudad de México, esta ley cierra de forma correcta el círculo de la relación bidireccional de la administración pública con las personas ciudadanas, por lo cual coincidimos con los doctrinarios que la presentan como moderna entre el bagaje de leyes de la materia e Iberoamérica.<sup>191</sup>

Aunado a lo anterior, los principios generales de la actividad administrativa, establecidos en su artículo 3, complementan aquellos contenidos en el citado artículo 16.1, ya que no es posible advertir una labor administrativa con el calificativo “buena” si se separa de una actuación cuya dirección se orienta al cumplimiento axiológico de la norma. Al respecto, Karlos Navarro afirma que solo con los referidos principios generales, “se puede dar unidad y sentido a las normas que rigen los procedimientos administrativos”<sup>192</sup>.

Sin embargo, tras un análisis objetivo, debemos agregar que, como apunta Jaime Rodríguez-Arana, la Ley en comento no recogió todos los principios contenidos en la Carta Iberoamericana y, en casos específicos, limita el concepto de ciertos principios para únicamente el procedimiento administrativo, por lo que “en materia de buena administración los principios sobre los que descansa deben ser

---

<sup>191</sup> Al respecto, Javier Barnés opina, respecto de los elementos del acto administrativo contenidos en esta ley, que su relevancia radica en “el hecho de que contenga una moderna regulación, en la implícitamente se advierte que hay múltiples reglamentos que no son meramente ejecutivos o de desarrollo de una ley previa, y con escasa capacidad de innovación, sino también normas *infralegales* con amplio margen de maniobra. Piénsese en el planeamiento territorial y urbanístico, por ejemplo [...]” BERNÉS, Javier, “La Ley de Procedimientos Administrativos, de 15 de diciembre de 2017, de El Salvador, en perspectiva histórica y comparada”, pp. 68 y 69. *Op. Cit.*, RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime y Henry Alexander Mejía (dirs.), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos...*

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 86.

generales para que puedan aplicar indistintamente al sector del derecho Administrativo que sea pertinente.”<sup>193</sup>

### 6.3. Legislación uruguaya

Lo que ocurre en ámbito del Uruguay es interesante, puesto que su Constitución<sup>194</sup> sí prevé a la buena administración e incluso contiene un precepto en el que faculta al Tribunal Administrativo para anular actos administrativos en interés de la regla de derecho o de la buena administración y expresamente señala que producirá efectos generales y además absolutos, a diferencia del resto de los actos administrativos anulados por lesión a cualquier otro derecho subjetivo, los cuales, como regla general, tienen efectos únicamente en el proceso que se dicte.

Se trata del artículo 311 que en lectura sistemática con el artículo 309, establece las causales de procedencia de la nulidad de los actos administrativos. No obstante, Augusto Durán Martínez, afirma que todas las causales quedan subsumidas a la que dispone la violación a regla de derecho,<sup>195</sup> ya que, de conformidad con el artículo 23, inciso a) del decreto-ley No. 15.524, regla de derecho es todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

<sup>194</sup> Parlamento del Uruguay, *Constitución de la República*, 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, [en línea] <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>, [consulta: 21 de junio de 2022].

<sup>195</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La jurisdicción contencioso-administrativa en el Estado Democrático de Derecho. La posición jurídica del ciudadano”, en *Temas actuales de Derecho Público*, Banco Central del Paraguay (ed.), Asunción, 2016, p. 191.

<sup>196</sup> Centro de Información Oficial (IMPO), Decreto Ley N° 15524, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Promulgación: 09/01/1984, Publicación: 30/01/1984, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo 1, Semestre 1, 1984, p. 41, [en línea] <<https://www.impoc.com.uy/bases/decretos-ley/15524-1984>>, [consulta: 22 de junio de 2022].

Respecto a la buena administración pública, el mismo autor indica que en ese país ha evolucionado, de modo que a la fecha es considerado derecho, deber y principio, pero en su opinión, significa:

elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia [y], [...] que los servicios públicos funcionen correctamente acorde a las necesidades reales [...], que los requerimientos sean atendido como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo todas las garantías.”<sup>197</sup>

Además, el autor añade que en esa noción queda comprendido el desarrollo sostenible, lo cual, desde nuestra perspectiva, es un tópico que en la medida que se continúe replanteando el concepto de buena administración pública, irá adquiriendo terreno, por lo que nos queda en el tintero dados los problemas medioambientales y el compromiso que la doctrina del derecho administrativo debe adquirir para enfrentarlos.

#### *6.4. En la legislación dominicana*

Finalmente, consideramos adecuado referirnos a la legislación de República Dominicana, ya que desde el 2013 la Ley Número 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, sancionada el 8 de agosto de 2013, recaba de forma puntual algunos preceptos de la Carta Iberoamericana, de modo que en su Título Segundo dispone un listado con 32 derechos contenidos en dicha Carta<sup>198</sup>, así como 5 deberes

---

<sup>197</sup> *Op. Cit*, DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La jurisdicción...”, p. 192.

<sup>198</sup> Artículo 4 de la Ley Número 107-03 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, Gaceta Oficial Número 10722, 8 de agosto de 2013, República Dominicana, Número de registro 3370586, consultado en vLex, número de identificador único del recurso: 840943346.

correlativos de las personas y añade un párrafo que establece que su incumplimiento no podrá ser invocado por la Administración Pública como argumento para ignorar el derecho reclamado por la persona, pero salvaguarda la posibilidad de que haya sanciones penales o administrativas ante su inobservancia.

Posteriormente, su artículo 6 regula lo relativo a los deberes del personal al servicio de la administración pública en el marco de las actuaciones y procedimientos administrativos, el siguiente relativo a los deberes en cuanto a la materia de información al público, entre los que destacan aspectos que incluso van más allá de lo establecido en la Carta Iberoamericana, como el de garantizar atención permanente y personal a las personas y atender a todos quienes hubieren ingresado dentro del horario de atención al público.<sup>199</sup>

No obstante, entre las observaciones que se han realizado a la Ley y sus disposiciones de la materia que aquí se estudia es que se encuentra limitado solo al procedimiento administrativo, aunque las apreciaciones de la figura de la buena administración en la legislación se entienden como un concepto amplio que incluso puede derivarse de los principios contenidos en su texto constitucional.<sup>200</sup>

### III. EL CONCEPTO DE BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1. *Aproximaciones de lo que puede considerarse una “mala” administración pública*

---

<sup>199</sup> Ídem.

<sup>200</sup> DE LA ROSA JOURDAIN, Nilo V, “Administración Pública: Innovación en el Desarrollo Institucional para un Alto Desempeño. –El Derecho Fundamental para la Buena Administración Pública: su construcción hacia el año 2030, en República Dominicana–”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Santo Domingo, 2018, [en línea] <<https://inap.gob.do/el-derecho-fundamental-a-la-buena-administracion-publica/>>, [consulta: 10 de septiembre de 2022].



Definir a partir del opuesto (*a contrario sensu*) puede ser un ejercicio cognitivo engañoso que lejos de darnos respuestas, amplía dudas, ya que se trata de “argumenta[r] a partir de lo que no se expresa en la norma o sentencia de referencia, o en el resultado de la prueba practicada”<sup>201</sup>, así lo define el Diccionario panhispánico del español jurídico.

En general, en el derecho es común encontrar posturas construidas a partir de opuestos, como resultado de una lógica dicotómica que reconoce solo dos formas de presenciar la realidad: blanco-negro; verdadero-falso; sí-no; bueno-malo... Por ello, hay que tener presente que nuestra finalidad no es construir un concepto de buena administración pública a partir de la noción de una “mala”, pero es importante pasar por este proceso porque nos permite reconocer elementos adicionales desde realidades alternativas. Lo anterior también permitirá excluir elementos prescindibles para el núcleo duro de este derecho.

En anteriores apartados nos hemos referido al Código de buena conducta administrativa, creado a partir de la propuesta del *ombudsman* (Defensor del Pueblo) europeo, por lo que cabe retomar lo que en su reporte anual de 1995 refirió para calificar a la mala administración, a decir, aquella que incurre en prácticas como irregularidades y omisiones legislativas, abusos de autoridad, negligencias, procedimientos ilícitos, agravios comparativos, casos de mal funcionamiento o incompetencia, discriminaciones, demoras injustificadas, falta de información o negativa a facilitar información, sin que pretendiera ser una lista exhaustiva sino solo para brindar una primera aproximación.

Además, añadió aceptó que “la experiencia de los Defensores del Pueblo nacionales demuestra que es mejor no intentar definir de manera rígida lo que

---

<sup>201</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico, voz “a contrario sensu”, [en línea] <<https://dpej.rae.es/lema/a-contrario-sensu>>, [consulta: 18 de junio de 2022].

puede constituir mala administración”<sup>202</sup> y que el carácter abierto de este concepto es uno de los elementos que distingue la función del Defensor del Pueblo de la de un juez. Sin embargo, precisó que hay límites para su definición, los cuales están enmarcados en las reclamaciones relativas a decisiones de carácter más político (no admisibles en términos de la legislación europea) que administrativo.

A lo anterior se incorpora el reporte de 1997, en el que afirma que su cometido más importante es “hacer frente a la mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios”<sup>203</sup> y que esta se determina caso por caso. En consecuencia, doctrinarios han reflexionado sobre si, derivado de esos pronunciamientos, se puede concluir que estamos frente a un principio meramente procedimental o un derecho sustantivo, puesto que estas nociones aportadas por el *ombudsman* europeo se aproximan a la primera opción.

En ese sentido, una primera conclusión arrojada por la doctrina anglosajona es que, si bien en un inicio se reguló a la buena administración pública en clave de principio procesal en la Carta de derechos fundamentales y subsecuentes interpretaciones, la medida adecuada de buena o mala administración pública no es estrictamente coincidente con una administración pública legalista.<sup>204</sup>

Otra cuestión relevante para la definición de una mala administración es el tema de la reparación de daños, que se desprende de una argumentación en el camino de la mala administración como ejercicio deductivo. Así lo ha entendido Beatriz Tomás Guillen cuando se refiere al derecho de los particulares a ser

---

<sup>202</sup> El Defensor del Pueblo, Informa Anual 1997, Estrasburgo, 20 de abril de 1998, pp. 24-26, [en línea] <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/es/3447>>, [consulta: 24 de junio de 2022].

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>204</sup> *Op. Cit.*, PETER NEHL, Hanns, “Good administration as procedural right and/or principle?”, p. 341.

indemnizados por el mal funcionamiento de la administración pública, tras realizar un estudio a los pronunciamientos jurisdiccionales de la materia.<sup>205</sup>

Por otra parte, hemos mencionado en apartados anteriores que existe una estrecha relación teórica entre la buena administración y el buen gobierno, lo cual se hace más evidente cuando revisamos autores que tienden a acudir a la buena administración pública para brindar una definición de buen gobierno. A modo de ejemplo, Francis Fukuyama publicó en el 2013 un artículo titulado “*What is Governance?*” (¿Qué es la gobernanza?)<sup>206</sup>, en el que propuso dos dimensiones para calificar un gobierno como bueno o malo: primero la capacidad del Estado y segundo su autonomía burocrática.

Ambas se estiman complementarias, ya que en la medida en que un Estado es capaz en virtud de los impuestos que recaba, habrá mayor grado de autonomía, puesto que la burocracia podrá operar. Sin embargo, Fukuyama acepta lo difícil que es determinar cuantitativa y cualitativamente cuándo una burocracia es autónoma por lo pobremente especificado que es aún el concepto.<sup>207</sup>

Lo anterior es relevante para este estudio porque en sus dimensiones está intrincada la buena administración pública, y esta visión pragmática nos brinda elementos clave para traducir los principios que conocemos en la norma como calidad, eficacia y eficiencia. Así, para Fukuyama, un mal gobierno es aquel que no es capaz y, por lo tanto, su burocracia no es autónoma (con sus respectivos

---

<sup>205</sup> Véase TOMÁS GUILLEN, Beatriz, *El derecho fundamental a una buena administración*, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 2004, p. 133.

<sup>206</sup> Para la traducción respectiva nos apoyamos del concepto de “gobernanza” que brinda Jaime Torres-Melo es su capítulo “Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual”, lo cual es importante acotar por su distinción de la voz “gobernabilidad” y “buen gobierno”. ZORRO SÁNCHEZ, Carlos (comp.), *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Koninkrijk der Nederlanden, Universidad de los Andes, Colombia, 2007, p. 412.

<sup>207</sup> “I believe that this is one of the most central and difficult issues in constructing a good measure of government quality. The most common approach is to use expert surveys in which experts are asked to evaluate the autonomy of a given bureaucracy.” *Op. Cit.*, FUKUYAMA, Francis, p.359.

matices); pero lo más relevante de su aportación es la afirmación de que entre menor capacidad tenga un Estado, mayor necesidad habrá de regular la conducta de sus funcionarios, “*because one could not trust them to exercise good judgment or refrain from corrupt behavior*”<sup>208</sup>. Entonces, es posible asentar estos conceptos en la confianza ciudadana, dado que en ese ámbito radica el impacto positivo o negativo de los estándares del nivel de vida.

Otra forma de conceptualizar a la buena administración pública a partir de su opuesto la encontramos en Jaime Rodríguez-Arana y Almudena Fernández Carballal, quienes en su obra “*La buena administración del urbanismo*”, refieren que una mala administración pública es aquella que “actúa subjetivamente, que se retrasa en la toma de decisiones y que en lugar de atender a las necesidades colectivas de las personas se convierte en fuente de decisiones arbitrarias en función de criterios extrajurídicos.”<sup>209</sup>

Dichas alusiones permiten desprender otros elementos que sin este método de conceptualización *a contrario sensu* pasarían inadvertidos, es el caso de la subjetividad, que si bien en reiteradas ocasiones se ha hecho referencia al interés objetivo, hacía falta echar mano de su opuesto para entender que una mala administración pública es aquella que atiende problemas colectivos desde una visión subjetiva, lo que implica la preponderancia de lo colectivo sobre lo individual, ejemplo de ello --por ser quizás el más sonado-- son los casos en los que está implicado el uso del erario público para enriquecimiento ilícito o el aprovechamiento de un cargo para negociar con simpatizantes o familiares. Dichas conductas tienen una tipificación con denominaciones distintas en cada país, pero la coincidencia es

---

<sup>208</sup> La cita completa traducida por la que suscribe la presente tesis es la siguiente: “En países de muy baja capacidad [...] uno querrá circunscribir el comportamiento de los funcionarios del gobierno con más reglas en lugar de menos porque uno no podría confiar en ellos para ejercer buen juicio o abstenerse del comportamiento corrupto.” *Ibidem.*, FUKUYAMA, Francis, p.360.

<sup>209</sup> Cfr. RODRIGUEZ-ARANA, Jaime y Almudena Fernández Carballal, *La buena administración del urbanismo. Principios y realidades jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 20.

que en todos los casos podemos encuadrarlos en los actos de corrupción por el abuso al detentar un cargo público.

Por su parte, Andry Matilla Correa en su obra “*La buena administración como noción jurídico-administrativa*” dedica un apartado a revisar el empleo de la expresión buena y mala administración en textos que se remontan a la Declaración de Virginia de 1776 y a autores como Alexis de Tocqueville para aseverar que no son voces recientes, ni mucho menos surgidas en este siglo; no obstante, considera que tanto en un sentido corriente (y podemos agregar que, con la finalidad de explicar fenómenos a la luz de otras disciplinas como la ciencia política y la sociología), su empleo por “los publicistas en general y los administrativistas en particular del siglo XIX y los primeros momentos del XX, buena administración (y mala administración) resultaba el etiquetado de una idea establecida pero no esclarecida, una suerte de sentimiento jurídico que anidaba en el universo *iusadministrativo*, pero sin acompañarse de una construcción jurídica [...]”.<sup>210</sup>

Para Marcos Gómez Puente --y de manera similar en Matilla Correa--, la configuración jurídica de la buena administración pública deriva en gran medida de las aportaciones británicas surgidas con el *Parliamentary Commissioner Act*, de 22 de marzo de 1967, ya que en el mismo se fijó la competencia del Comisionario Parlamentario para la Administración del Reino Unido de intervenir en casos de *maladministration* y se estableció una serie de actuaciones administrativas que por una vía distinta a la jurisdiccional, podían ser impugnables por casos de injusticia.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> MATILLA CORREA, Andry, “*La buena administración como noción jurídico-administrativa*”, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 36-56.

<sup>211</sup> GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad de la administración*, 4ª ed., Thomson Reuters, Navarra, 2011, pp. 64-65.

El Cambridge Dictionary define *maladministration* de la siguiente manera: “*lack of care, judgment, or honesty in the management of something*”<sup>212</sup>, lo que hace evidente la estrecha relación de la confianza con el manejo de los recursos que se ponen a cargo, en este caso, de la administración pública.

En ese sentido, no resulta ocioso buscar respuestas para el concepto de buena administración pública partiendo de los actos que configuran una mala, ya que ello permite delimitar las conductas antijurídicas concretas que se persiguen; pero, por otro lado, atendiendo a los principios que se ofrecen en la noción de buena administración pública como usualmente se nos presenta en la doctrina, el camino es quizás menos estrecho, puesto que dependiendo del caso concreto se tiene un espectro del derecho en el que con la debida argumentación se puede determinar si una actuación de la administración pública califica como buena o mala en atención al contexto de cada región.

Es decir, sostenemos que, si entendemos a la buena administración pública como un derecho humano o fundamental configurado a partir de principios y subderechos, es más sencillo adaptarlo al sistema jurídico en el que se requiera incorporar, ya que se concibe como *mandato de optimización*<sup>213</sup>, como más adelante abundaremos.

## 2. Diferencias entre el concepto de “buen gobierno” y “buena administración pública”

---

<sup>212</sup> Falta de cuidado, juicio u honestidad en el manejo de algo. Cambridge Dictionary, *maladministration*, [en línea] <<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-espanol/maladministration>>, [consulta: 19 de junio de 2022].

<sup>213</sup> Al respecto puede consultarse: Tesis: I.4o.A.4 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, “PRINCIPIO DE PONDERACIÓN. CONTENIDO Y ALCANCES EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.”, Registro digital: 2022079, Décima Época, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo II, página 967, y también: Tesis aislada en materia constitucional XII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno), “CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.”, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 23.

Es común encontrar similitudes con ambos conceptos en tanto se asumen como aspiraciones, ideales o valores rectores para el Estado, pero la inclinación por dedicar este apartado a sus diferencias se ve motivado por el cuestionamiento sobre si pueden encontrarse regulados en un mismo precepto normativo la buena administración pública y el buen gobierno, como lo hemos advertido en algunas legislaciones.

En la española, por ejemplo, encontramos algunos casos en los que se reconoce el derecho al buen gobierno, pero fundamentado en el de buena administración, es el caso del Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana<sup>214</sup>, en cuyo preámbulo expresamente señala que dicho Código parte del derecho a una buena administración reconocido en el artículo 41 de la referida Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo que nos lleva a cuestionar si será posible asumir que, para que surja el derecho a un buen gobierno, primero se necesita el reconocimiento del derecho a una buena administración pública.

La legislación de la Ciudad de México también se encuentra diseñada a partir del empleo de ambos conceptos, pues el título en el que la Constitución local prevé la garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública se denomina “del buen gobierno y la buena administración”. Posteriormente, su artículo 52.1 sobre las demarcaciones territoriales, señala, entre otros aspectos, que sus instituciones “se fundamentan en un régimen democrático, representativo, de participación ciudadana, así como en los preceptos del buen gobierno.”<sup>215</sup>

En la doctrina son diversas las aportaciones abordando principios que transversalmente ocupan a la buena administración pública y al buen gobierno, a

---

<sup>214</sup> Decreto 56/2016, de 6 de mayo. LCV 2016/47, Valencia, Aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

<sup>215</sup> *Op. Cit.*, Constitución Política de la Ciudad de México. Véase también el artículo 53.11 citado *supra*, en el que señala como uno de los principios a los que se sujetarán las alcaldías al buen gobierno, pero en el listado también se menciona a la buena administración y al gobierno abierto.

decir, la administración pública electrónica<sup>216</sup>, la transparencia<sup>217</sup>, el medio ambiente, entre otros, de manera que es común encontrarlos en estudios relevantes que defienden la centralidad de la persona como eje rector de la actuación del Estado.

Para resolver este embrollo, nos remontamos al administrativista mexicano José María del Castillo Velasco, quien distinguió la ciencia administrativa de la ciencia política para referir que la primera atañe a los actos administrativos y la segunda a los políticos<sup>218</sup>, cuyo tratamiento y reglas pueden variar; pero antes de adentrarnos al estudio que pretende diferenciar uno de otro, se ha de advertir que existe polémica sobre este tema, ya que en muchas ocasiones el administrador público es político también y el concepto de “político” –en su connotación vulgar a la luz de la actualidad-- lleva una carga sugestiva negativa en el lenguaje común.

Por ello, procurando alejarnos de esa concepción y abordándola de forma neutra, podemos afirmar que un acto político es aquel cuya naturaleza es inherente a la función de gobernar, como la defensa del territorio, las relaciones internacionales, etcétera. Así se entendió desde el derecho administrativo francés, el cual, con el objetivo de evitar que los órganos contencioso-administrativos fiscalizaran ciertos actos de los poderes públicos, incorporó a su regulación la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 para crear esos límites.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Vid. *supra*, ZAMBONINO PULITO, María (Dir.), *Buen gobierno...*

<sup>217</sup> Véase SPANO TARDIVO, Pedro, “El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración”, en *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, Núm. 1, Año 2016, enero-junio.

<sup>218</sup> CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, t. I, Taller de imprenta de la escuela de artes y oficios para mujeres, México, 1894, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 5-9, [en línea] <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/707/3.pdf>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

<sup>219</sup> Wolters Kluwer, Guías Jurídicas, Acto político, [en línea] <<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMS>



Aquí encontramos un punto de partida para aseverar que gobierno y administración pública van de la mano, pero no son estrictamente equivalentes. En ese tenor, desde el derecho administrativo como disciplina autónoma no solemos utilizar el concepto de gobernabilidad porque, como hemos referido con anterioridad, su parte estática y dinámica se ciñe al conjunto de instituciones en el primer ámbito y a su organización en el segundo, por lo que no se incorporan elementos como el factor democrático para analizar su funcionamiento y normas que le son aplicables.

Por su parte, la doctrina clásica nos dice que un acto administrativo es, en sentido amplio, “el realizado en ejercicio de la función de administración, que produce efectos jurídicos.”<sup>220</sup> Y en sentido restringido, “la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos”<sup>221</sup>, la cual excluye por definición a los actos contractuales y a los reglamentos.

De este modo, podemos desprender que la mencionada polémica entre los actos administrativos y los de naturaleza política gira en torno a la concepción que se tiene del acto administrativo en sí, precisamente por el cambio de paradigma derivado de la incorporación de los derechos humanos o fundamentales, los cuales, basados en aspiraciones democráticas, incluyen a la participación ciudadana como elemento crucial para su ejercicio, de modo que comenzamos a cuestionar la estricta unilateralidad de los actos administrativos y, como refiere María Zambonino Pulito, se recoloca el papel del gobierno, de la administración pública y de los ciudadanos, superándose las formas tradicionales en las relaciones de poder, “lo que supone, al tiempo, una profunda transformación del sistema que afecta a todos

---

bF1jTAAAUNDE1NztlUouLM\_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAVL28gTUAAAA=WKE>, [consulta: 20 de junio de 2022].

<sup>220</sup> *Op. Cit.*, FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, p. 131.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 32.

los niveles –local, regional, estatal, supraestatal—y sectores –público y privado--  
.”<sup>222</sup>

Otro concepto que atraviesa la columna vertebral del buen gobierno y la buena administración es la transparencia, en particular la relativa a la gestión de los bienes públicos, ya que implica tanto la difusión de la información generada por las instituciones, el derecho a la libertad de expresión, así como a participar activamente de la gestión democrática<sup>223</sup> y solicitar aquella información que le sea útil para esos efectos.

Estas son algunas de las razones de la insistencia en incursionar en la fusión de estos dos conceptos o de entenderlos como complementarios; sin embargo, insistimos en que se trata de dos categorías que se refieren a actos de naturaleza distinta, por lo que no coincidimos con la técnica legislativa que los regula conjuntamente y, en realidad, estimamos que lo más adecuado es únicamente reconocerse el derecho a una buena administración pública, ya que esta permite desprender elementos objetivos para su justiciabilidad, mientras que el buen gobierno corre el riesgo de caer en aspiraciones subjetivas, ya que dependerá de la ideología que impere lo que se concebirá como un acto de buen gobierno.

Aunado a lo anterior, es incuestionable que todos los pueblos, las regiones y por ende, las naciones, deben ser adecuadamente gobernadas, de hecho ese es el sentido del Estado, de que existan funcionarios públicos que, por la vía política sean electos para que tomen decisiones que velen por el interés común, pero, la exigibilidad de este cumplimiento no atañe de forma exclusiva a las vías jurídicas como un acto general, es decir, requerimos concretizar un acto realizado por una

---

<sup>222</sup> *Op. Cit.*, ZAMBONINO PULITO, María (Dir.), *Buen gobierno...* p. 15.

<sup>223</sup> SPANO TARDIVO, Pedro, “El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración”, en *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, Núm. 1, Enero-junio, 2016, [en línea] <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/article/view/6071>>, consultado el 20/06/2022.

persona funcionaria pública para encuadrarlo en una norma y, con ello, determinar si su actuación fue o no conforme a derecho, pero no podemos genéricamente –al menos no por la vía jurisdiccional– afirmar que, por un sentimiento de disgusto generalizado se está violando nuestro derecho a ser bien gobernados.

Por otra parte, Pedro Padilla Ruiz coincide con que no se debe confundir a la buena administración pública con lo que denomina “buena gobernanza”, aunque por razones distintas, puesto que considera que en cada una participan diferentes partes de la administración pública. En adición a ello, estima que, en la buena administración pública, “queda más restringido al ámbito interno de actuación de las organizaciones públicas y por tanto, [...] se encuentra más relacionado con la actuación del empleado público.”<sup>224</sup>

Así, existen distinciones prácticas y teóricas en las que se advierte una delgada línea entre el buen gobierno y la buena administración pública, por lo que nuestra postura se inclina por el reconocimiento normativo de la segunda, considerando inadecuado fusionar los conceptos, ya que el sincretismo metodológico nos lleva a confusiones que impiden que la legislación sea adecuadamente aplicada.

No obstante, no descartamos que existan otras vías para la defensa del buen gobierno, ya que coincidimos en que se trata de un imperativo ético, pero, a diferencia de la buena administración pública, son otros canales democráticos por lo que debe ser apostado, mismos que resultan la clave de su exigibilidad. Así, las revoluciones –no necesariamente violentas– forman un papel relevante en la deconstrucción de las instituciones, lo cual será siempre defendido por la que suscribe la presente tesis, aunado a que tenemos la certeza de que la crítica

---

<sup>224</sup> Cfr. PADILLA RUIZ, Pedro, “La buena administración como fundamento de actuación del empleado público”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 108. Mayo-Agosto, 2017, p. 384.

acompañada de propuesta es punta de lanza para el progreso que anhelamos como sociedad.

### 3. *La buena administración pública en la doctrina*

Una vez separada la posibilidad de abordar y regular conjuntamente al buen gobierno con la buena administración, pero en el entendido de que su contenido axiológico tiene coincidencias estrechas, es posible retomar el concepto de buena administración pública de forma particular. Asimismo, hemos revisado doctrina que nos da luz sobre lo que *a contrario sensu* se entiende por una mala administración pública, por lo que toca revisar lo que los administrativistas contemporáneos han entendido por una buena, incluyendo las posturas en las que estiman innecesario que se plasme expresamente en nuestra legislación.

En términos generales, advertimos que existe consenso entre los diferentes autores que han estudiado y defendido a la institución jurídica de la buena administración pública al afirmar que su origen se debe a un cambio de perspectiva del ejercicio del poder en el que las personas, miembros de una colectividad conformada como entidad política territorial, desde el municipio (en su caso) hasta el país entero, demandan información, formar parte en la toma de decisiones y exigen respuestas cuando cuestionan los motivos por los que sus gobernantes optaron —en el marco de la discrecionalidad que la ley les permite— por dar solución a algún problema común.

Así, desde antaño, 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”.<sup>225</sup>

En un sentido similar, 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* ». <sup>226</sup>

Por su parte, de vuelta al siglo XXI, el doctor Jorge Fernández Ruiz ha señalado que el conjunto de valores, principios y normas del derecho administrativo son “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”. <sup>227</sup>

Lo anterior nos invita a reflexionar sobre la vigencia de las aspiraciones, aunadas al estilo de administración pública que la ciudadanía espera. Es decir, no hay duda respecto a que a toda administración pública le deben regir principios para que opere adecuadamente: debe ser eficaz para resolver a la brevedad posible los problemas que se le presenten, a decir, una pandemia, un desastre natural, etcétera. También debe ser eficiente en el manejo de los recursos para una justa distribución en servicios públicos, en el pago de sus empleados, así como tener la habilidad para optar por un marco de colaboración con particulares que puedan

---

<sup>225</sup> 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.

<sup>226</sup> Cfr. HAURIUO, Maurice, *Précis de droit administratif : contenant le droit public et le droit administratif*, 2eme édition, L. Larose et Forcel, Bibliothèque nationale de France, France, 1893, [en línea] <<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb30581282v>>, [consultado : 21 de junio de 2022].

<sup>227</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo: acto y procedimiento*, (Pról. Min. Alberto Pérez Dayan), México, UNAM-Porrúa, 2017, pp. XXIII y XXIV.

brindar un servicio público mejor que como lo haría la propia administración pública, sin generar detrimento en la ciudadanía, es decir, que sea estrictamente consecuente con el pago de impuestos que esta realiza para poder acceder dignamente a dicha prestación. En consecuencia, debe suministrar servicios públicos con la calidad suficiente para que satisfagan las necesidades de quienes los utilizan, en aras de mejorar las condiciones de vida de las personas.

Sin embargo, la realidad actual alberga supuestos que entrañan pluralismo, lo que se traduce en necesidades diferenciadas en una misma sociedad que son motivo de exigencias diversas y cuya priorización es difícil de ponderar, puesto que son varias las que justifican su atención prioritaria: vacunación contra enfermedades que generan fenómenos pandémicos, régimen de jubilación, educación pública, migración, daños al medio ambiente, catástrofes naturales, seguridad pública... son solo algunos de los diversos asuntos que debe atender la administración pública y a ello se les agregan factores interseccionales<sup>228</sup> que ameritan un trato especializado.

Lo anterior lo ponemos sobre la mesa para vislumbrar el reto que se tiene en frente y, ante la evidencia de esta serie de asuntos que requieren atención prácticamente simultánea, la buena administración pública se presenta como un mandato jurídico para regular la atención que se da a esas necesidades y la forma en la que se ha planteado no puede visualizarse como una carga sino como un parámetro de actuación para las instituciones.

Por otra parte, estamos conscientes de que la sola referencia a lo público implica rechazo. Se tiene la idea de que administración pública es sinónimo de

---

<sup>228</sup> La interseccionalidad es un método de estudio de las desigualdades que va acumulando características o factores sociales que hacen complejas las desventajas que tiene una persona en un momento y lugar determinados. Se aplica en políticas públicas y análisis jurídico para visibilizar las condiciones.

carencias en la operatividad, de ineficiencia y falta de calidad, es decir, de aquellos principios que precisamente hemos encontrado plasmados en la norma.

Estos estándares atribuidos a las administraciones públicas se traducen en un sentimiento de desconfianza colectiva, lo cual no ha sido producto de un evento aislado sino de un cúmulo de eventos escandalosos, verbigracia, de casos de corrupción en los que se han visto involucrados funcionarios de diversos rangos. Por ello, la configuración del derecho a una buena administración tiene como propósito ser una herramienta jurídica para replantear la relación de las administraciones públicas con las y los particulares.

Al respecto, el doctor Jaime Rodríguez Arana, procurando dilucidar sobre esta cuestión, propone que probablemente se deba a lo siguiente:

a pesar del tiempo transcurrido desde el advenimiento del Estado social y democrático de Derecho, la legalidad administrativa, y sus principales actores, no han conectado a fondo con sus valores y vectores principales ni con las respuestas efectivas que éste nos propone. Las causas parecieran ser variadas, habrá que contrastarlas, por lo que debiéramos preguntarnos acerca de la necesidad de remozar los basamentos de un Derecho en el que la palabra dignidad humana, es verdad, no suele hacer acto de presencia en los manuales y cursos de la disciplina.<sup>229</sup>

Y añade que, por ello, cuando tuvo a su cargo la redacción de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en Relación con la

---

<sup>229</sup> Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El Derecho Administrativo y la dignidad humana (sobre la reconstrucción del Derecho Administrativo postpandemia)”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Núm. 22, 2021, p. 19.

Administración Pública (*vid. supra*), incorporó la voz de dignidad humana<sup>230</sup>, así como el concepto de derecho fundamental a la buena administración pública.

Sobre el particular, el mismo autor ha considerado que “la intervención pública, hoy especialmente, puede ordenarse a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos o a satisfacer las ansias de poder y privilegios de determinados grupos que aspiran al control social, hoy como ayer.”<sup>231</sup> Lo anterior pone de relieve la dualidad del derecho como herramienta de cambio social o también como forma de perpetuar el *statu quo*, algo de lo que debemos estar conscientes todas y todos quienes procuramos contribuir a la ciencia jurídica.

Desde otra perspectiva, el doctor Juli Ponce Solé ha abordado este tópico desde la discrecionalidad de los actos administrativos. Al respecto, el profesor de la Universidad de Barcelona expresa sobre la buena administración que se trata del núcleo esencial de la disciplina que ha surgido bajo la denominación de derecho administrativo global; asimismo, estima que tiene que ver con cualidades en la toma de decisiones, por lo que considera que no se trata de un cambio de paradigma sino una nueva forma de entender la legitimidad, basada en la toma de buenas decisiones con sustento en buenas razones.<sup>232</sup>

Lo anterior es interesante si consideramos que el derecho administrativo tradicional se entiende desde el principio de legalidad y su respectiva revisión judicial, pero para Ponce Solé, esta no es la vía idónea para que la buena

---

<sup>230</sup> El concepto de dignidad humana ameritó un estudio particular en la tesis para obtener el título de licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. BRITO JAIME, Xelha Montserrat, *El derecho humano a una buena administración pública* [tesis], Fernández Ruiz, Jorge, asesor, Licenciatura en Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 2019, pp. 26 y ss. [en línea] <<http://132.248.9.195/ptd2019/agosto/0795017/index.html>>, [consulta: 21 de junio de 2022].

<sup>231</sup> *Op. Cit.* RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El Derecho Administrativo y la dignidad humana...”, pp. 10-11.

<sup>232</sup> CERRILLO I. MARTÍNEZ, Agustí y Juli Ponce (eds.), *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*, Bruylant, Bruselas, 2017, pp. 25-27.



administración sea garantizada; por lo tanto, su expresión esencial se encuentra en la calidad de la motivación de las decisiones y en la regulación del margen de discrecionalidad que reviste al poder gubernamental.

Dicha concepción precisamente es en la que ronda nuestra propuesta, de modo que, si bien existen en México una serie de principios previstos en la Carta Iberoamericana multicitada, es menester promover una reforma en el ámbito constitucional federal.

Sobre esta proposición, hay estudiosos que opinan que no es necesario incorporar expresamente en el texto constitucional el derecho a una buena administración pública porque ya existe y está constitucionalmente garantizado. En esa tesitura, Alejandro Sánchez García considera que es “un derecho fundamental de la persona reconocido constitucionalmente de manera pasiva, esto es, a través del establecimiento del régimen de obligaciones públicas y responsabilidades constitucionales que tiene el Estado Administrador y sus servidores públicos, cuyos principios están garantizados por la carta fundamental.”<sup>233</sup>

Y añade que, “el hecho de que aclaremos de que (sic) ciertos derechos fundamentales tienen vigencia, no implica que estén dadas las estructuras y condiciones adecuadas para garantizar su ejercicio pleno, de ahí la importancia de enfatizar en el desarrollo e implementación del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública.”<sup>234</sup>

Al respecto, sostenemos que esta postura constituye una visión incompleta de lo que implica la buena administración pública, que se configura a partir de una

---

<sup>233</sup> SÁNCHEZ GARCÍA, Alejandro, “El derecho fundamental a la buena administración pública en el Derecho constitucional mexicano”, en RENDÓN-HUERTA BARRERA, Teresita (et al.), *Reflexiones jurídicas contemporáneas. Homenaje al Doctor Pedro López Ríos*, Universidad de Guanajuato, México, 2015, pp. 431-454.

<sup>234</sup> *Idem*.

concepción tradicional del derecho administrativo, interesado únicamente en la revisión de la legalidad de los actos en sede jurisdiccional y no como una garantía *a priori* de todas las actuaciones de la administración pública.

Por ello, proponemos mantener el texto del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea únicamente como un antecedente, pero no como un punto contundente para esgrimir un concepto de derecho a una buena administración pública. En su lugar, estimamos que el texto normativo que atiende el fenómeno de una forma más integral es la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Como hemos advertido a lo largo de esta investigación, parte de los principios que sirven de sustento al reconocimiento de la buena administración es la participación de los actores: sociedad y administración pública. Es decir, se propone un entramado que vincula a ambos, lo cual podemos traducir en una reconfiguración de la legitimación de los actos administrativos.

Hemos dicho también que el acto administrativo adquiere un nuevo significado a partir de los postulados de la buena administración pública, por lo que no resulta trillado afirmar que esos derechos y obligaciones que correlativamente circulan entre los agentes públicos y privados en la relación jurídica, tiene que ver con la necesidad de convenir y, con ello, legitimar los actos; en lugar de que unilateralmente se impongan a la colectividad y, en caso de inconformidad, ésta presente su respectiva demanda ante la instancia jurisdiccional que deba conocer, si la hay, puesto que la legitimación activa para el interés legítimo se encuentra ceñida a ciertas reglas procesales y con frecuencia no se confiere legitimación para

promover juicios contenciosos administrativos en casos en los que impere el interés legítimo sino, en su mayoría, solo procede el interés simple.<sup>235</sup>

#### 4. La buena administración pública como principio

Recordemos que tanto la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública como diferentes normas relativas a la buena administración en México y España consideran a la buena administración de forma ambivalente, como principio y como derecho (con sus obligaciones correlativas y como un deber a cargo del Estado). Así, por ejemplo, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México dispone literalmente: “Artículo 36. La buena administración *constituye un derecho fundamental* de las personas y *un principio de actuación para los poderes públicos*, [...]”<sup>236</sup> Y posteriormente establece un listado de conductas con las cuales se le da cumplimiento.

De un primer vistazo no se advierten problemas de interpretación, puesto que el legislador abarcó el plano axiológico y lo asentó en pautas con clave de derechos, pero falta analizar aquellos aspectos por los cuales se justifica su regulación en tal tenor y, para ello, primero debemos entender la estructura y concepto de los principios en el contexto europeo, ya que es ahí donde surge la noción de buena administración plasmada en una norma.

Cabe advertir a la persona lectora que la convivencia de principios y reglas en el orden jurídico ha sido motivo de inacabadas discusiones teóricas, las cuales tienen como origen la visión del derecho como objeto de estudio, su concepto y

---

<sup>235</sup> A diferencia de diversas legislaciones que regulan el procedimiento administrativo local, en la Ciudad de México, como en la Ley de Amparo, se prevé la posibilidad de impugnar los actos a personas que aduzcan tener un interés simple y también a quienes tengan uno legítimo.

<sup>236</sup> *Op. Cit.*, Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México. Las cursivas son añadidas.

estructura. Así, de forma general, las posturas oscilan entre el positivismo y el iusnaturalismo, con sus respectivas variantes. No sobra decir que, con el reconocimiento de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, han permeado las posturas que concilian ambos extremos, aunque depende en gran medida del intérprete el acercamiento que se tiene hacia uno u otro extremo.

De conformidad con Riccardo Guastini, un principio presenta dos características: la primera es que se encuadra en un subconjunto de normas que velan por el objeto de una subdisciplina concreta (derecho civil, penal, en nuestro caso, administrativo) con un contenido axiológico de posturas política en torno a la idea de justicia. Con ello, lo entiende como una norma fundamental que caracteriza el sistema jurídico en cuestión y se concibe como evidentemente correcta, lo cual le brinda una especial importancia al dar identidad o fisonomía al sistema jurídico.

Su segunda característica es que es una norma indeterminada, de textura abierta en dos sentidos: “*defettibilità (defeasibility)*, e genericità”<sup>237</sup>. El primero, la defectibilidad, se refiere a que es revocable, es decir, no establece los hechos condicionantes o no contiene una lista con todas las excepciones, por ejemplo, al prohibir la discriminación y no se mencionan exhaustivamente todos y cada uno de los supuestos. El segundo atiende a que, a diferencia de una regla precisa (susceptible de aplicarse a casos concretos), un principio es genérico porque requiere la formulación de otras normas que lo concreten y existen diversas alternativas para que esto ocurra.

Asimismo, Guastini propone una clasificación de principios que hemos esquematizado de la siguiente manera:

---

<sup>237</sup> GUASTINI, Riccardo, *Il diritto come linguaggio lezioni*, G. Giappichelli editore, 2° ed., Torino, 2000, p. 37.

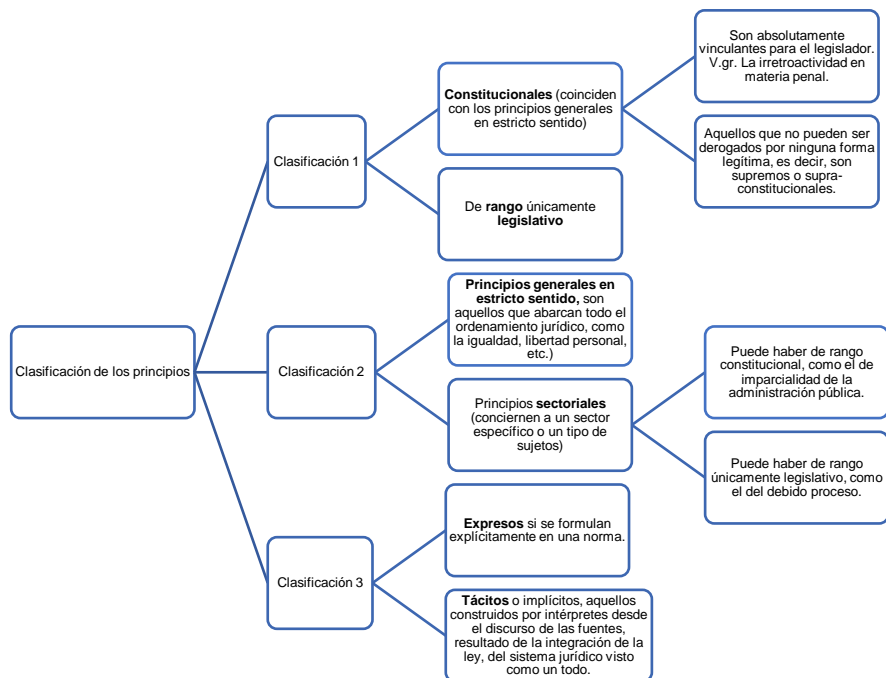


Ilustración 9. Clasificación de principios según Riccardo Guastini.<sup>238</sup>

De acuerdo con la metodología dicotómica aplicada por Guastini para esta clasificación, un solo principio puede ser ubicado en cada una de las clasificaciones, por lo que para ubicar nuestro objeto de estudio, es posible desprender que la buena administración pública podría ser ubicada como principio constitucional y también sectorial, puesto que es aplicable al ámbito administrativo. No obstante, queda pendiente para futuros trabajos de investigación indagar si se trata de un principio constitucional que puede o no ser derogado, lo cual seguramente dependerá de la idea de justicia que impere en un momento determinado.

Por su parte, Francisco Balaguer Callejón de una forma simplificada afirma que “los principios están sometidos a la exigencia de desarrollo normativo para que puedan desplegar su eficacia respecto de los ciudadanos. En estas condiciones,

---

<sup>238</sup> GUASTINI, Riccardo, *Il diritto come linguaggio lezioni*, G. Giappichelli editore, 2° ed., Torino, 2000, pp. 38-40.

puede decirse que los principios vinculan a los poderes públicos de la Unión y de los Estados, pero las modalidades de su aplicación dependen de la configuración concreta que realice el legislador.”<sup>239</sup>

Ronald Dworkin, teórico del pospositivismo, impulsó la concepción del derecho como un conjunto de principios jurídicos que, junto con las reglas, forman parte de una operatividad más compleja de dicha disciplina, al grado que se aprecia una vinculación estrecha con la moral, algo distante a las posturas positivistas como la de Hans Kelsen y Herbert L. A. Hart.

Para Dworkin, los principios son estándares, “exigencia[s] de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”<sup>240</sup> y, a diferencia de las demás normas, “enuncia[n] una razón que discurre en una sola dirección, pero no exige[n] una decisión en particular.”<sup>241</sup>

Esta visión es asentada por Zagrebelsky cuando afirma: “las normas legislativas son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios [...]. Por ello, distinguir los principios de las reglas significa, a grandes rasgos, distinguir la Constitución de la ley.”<sup>242</sup>

Con lo anterior, podemos anticipar una primera conclusión de este apartado: la buena administración pública como principio encuentra sustento en una postura en que vincula al derecho con los valores, ya que la dignidad humana como condicionante para su apelación forma parte de su configuración normativa en el

---

<sup>239</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, La configuración normativa de principios y derecho constitucionales en la Constitución Europea, [en línea] <<https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/04balaguer.htm#:~:text=En%20efecto%2C%20a%20diferencia%20de,su%20eficacia%20respecto%20de%20los>>, [consulta: 26 de junio de 2022].

<sup>240</sup> DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Marta Guastavino (trad.), 5ª reimpr., Ariel, Barcelona, 2002, p. 72.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>242</sup> Cfr. Op. Cit. ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil... pp. 109-110.

sistema jurídico. Así, retomando a Zagrebelsky, se trata de una herramienta jurídica que debe ser entendida en su *ethos*, por lo que es crucial tener conocimiento del “mundo de los valores, las grandes opciones de cultura jurídica de las que forman parte y a las que las palabras no hacen sino una simple alusión.”<sup>243</sup>

Aplicado a la buena administración pública, Andry Matilla Correa considera que, en tanto principio jurídico, “alude más a la materialidad de un fenómeno y no sólo a la ordenación formal del mismo.”<sup>244</sup> Asimismo, asume a este principio como la esencia del fenómeno administrativo y la condición de su configuración jurídica, de modo que reviste a la parte estructural (a nuestra consideración coincidente con la parte estática de la administración pública en la doctrina del doctor Jorge Fernández Ruiz, *vid. supra*) y a la funcional (la parte dinámica).

En síntesis, la buena administración como principio, fija parámetros objetivos en función de ciertos fines, de modo que “ha de tocar directamente tanto el orden del alcance o cumplimiento de determinados resultados, como de los medios para conseguir esos resultados”.<sup>245</sup>

Por otro lado, hay quienes consideran que este principio tiene una principal consecución en la actuación de las personas empleadas públicas (funcionarios y servidores públicos), por lo que resulta crucial su incorporación en la legislación que les rige, al igual que en la relativa al procedimiento administrativo, puesto que “será en el procedimiento administrativo donde la actuación del empleado público se va a hacer más patente frente al ciudadano, quien siendo destinatario final de los bienes

---

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>244</sup> MATILLA CORREA, Andry, “La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual”, en *Revista Derechos en Acción*, Núm. 10, Año 4, 2018-2019, p. 121, [en línea] <<https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/6718>>, [consulta: 26 de junio de 2022].

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 158.

y servicios administrativos tiene derecho y puede exigir un actuar diligente y conforme a los requisitos de la buena Administración.”<sup>246</sup>

Contrario a lo que hemos sostenido, también encontramos posturas en contra, de autores que afirman que la buena administración pública no es un principio *per se*, sino la expresión de un conjunto de otras normas dispersas en el sistema jurídico y más bien el objetivo del Estado como ente. De esta reflexión advertimos una posible falacia iusnaturalista, desde la cual se deduce el ser de un deber ser, por ello, consideramos adecuada la transcripción de la cita del autor:

La pregunta es: sería posible crear un Estado, o un ente internacional, o un ente nacional, o una forma asociativa de la sociedad civil, porque administra “mal”, ¿porque hace “mala” administración?

No, entonces el derecho a una buena administración es simplemente el derecho a ser administrados en el mejor modo posible, *esto coincide con los mismos objetivos por los cuales (y sobre los cuales) se funda el ente.*

Creo entonces que en los ordenamientos liberal-democráticos, el “derecho a una buena administración” no es ni una norma ni un principio, o cuando menos un principio que no sea haya expresado en otras formas, cada vez más genéricas o al contrario más específicas, enunciadas a varios niveles normativos en sistemas positivos; en particular —donde sean previstas— la división de los poderes, la sujeción de la administración a la ley, la *rule of law*, la reserva de ley, la preferencia legislativa, el justo procedimiento, las cláusulas sobre el exceso de delegación legislativa, el principio de razonabilidad, el de proporcionalidad, el deber de motivación de los actos administrativos, el principio de participación, la subsidiaridad, la información sobre los actos administrativos, *l' habes data*, etc., hasta sucesivas concretizaciones puntualmente previstas a varios niveles normativos o

---

<sup>246</sup> *Op. Cit.*, PADILLA RUIZ, Pedro...



jurisprudenciales. Donde sean ya contemplados, a cualquier nivel, principios y/o derechos que enuncien o disciplinen las estructuras, los límites, los fines, los objetivos de la (por fuerza “buena”) administración, enunciar un “derecho a la buena administración” puede configurar un ejercicio verbal que se interpone con carga emotiva y simbólica entre otros enunciados de las mismas situaciones jurídicas.<sup>247</sup>

La posible falacia la advertimos en el párrafo en el que se da por sentado que es un objetivo sobre el que *se funda* la administración pública o el Estado como ente, por lo que la buena administración no puede erigirse como principio ni como derecho. La construcción en presente de la oración deja entrever un dogmatismo de cómo se aprecia una realidad desvirtuada, por lo que estimamos que es importante partir del hecho de la necesidad de regulación porque precisamente no hay coincidencia con la aspiración de su asiento en la realidad con el de la hipótesis normativa. Sin embargo, como hemos expresado en apartados previos, debemos ser conscientes de que la herramienta jurídica es solo una de las muchas que se ven implicadas para un impacto efectivo.

De lo anterior, colegimos que en tanto exista polémica respecto al concepto del derecho y su integración como un conjunto de principios, valores y normas (lo cual en gran medida surge por la teoría jurídica desde la cual se plantea un caso) persistirá también el dilema de la concepción de todos los derechos que lo conforman, ya que, sea como lenguaje, discurso, aspiración o traslado de demandas sociales, el derecho está en constante evolución y la incorporación de los principios como punto de partida interpretativo nos proporciona elementos axiológicos que aportan a su justiciabilidad.

---

<sup>247</sup> PEGORARO, Luciano, “¿Existe un derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra “derecho””, en ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María et al. (coords.), *El derecho a una buena administración pública y la ética pública*, Tirant lo Blanch, monografías 746, Fundación General de la Universidad de Málaga, Valencia, 2011, pp. 36-37. Las cursivas son del autor.

En adición, consideramos que el mayor problema surge cuando esos principios únicamente son observados en sede jurisdiccional, ya que la idea del planteamiento de la buena administración pública pretende permear, sobre todo, en las entrañas de la actividad cotidiana de su ámbito, con el objetivo de que el particular confíe en que la operatividad de esta es conforme a los estándares que fijan las normas.

No obstante, las incógnitas derivadas de la eficacia de la norma ameritan un estudio desde otras disciplinas, ya que la jurídica apenas nos da luz sobre su regulación, por lo que la complejidad de los problemas a resolver requiere un abordaje mucho más integral.

Con este panorama, procedemos a la mención de los principios que consagra la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales, junto con los derechos y obligaciones, forman el *corpus iuris* más robusto de lo que implica una buena administración pública. Además, con el propósito de contribuir a la sistematización y desarrollo en la doctrina, hemos propuesto su división en seis grandes rubros:

- 1) Generalidades de la buena administración pública, en las que encontramos sustentos fundamentales para toda actuación, tales como:
  - a. La dignidad;<sup>248</sup>
  - b. El servicio objetivo al atender los asuntos que son de interés general;
  - c. La buena fe;
  - d. El ejercicio normativo del poder, prohibiéndose su abuso o exceso para fines distintos al interés general y

---

<sup>248</sup> Sobre el concepto, es de precisar que no nos decantamos por el uso de “dignidad humana” porque apreciamos que con ello se excluyen otros temas en estudio, por ejemplo, el que tiene que ver con concepciones particulares respecto al medio ambiente y los derechos de los animales.

- e. La promoción de los poderes públicos al crear condiciones para la libertad e igualdad y remover obstáculos que las impidan
- 2) Relacionados con la prestación de servicios públicos que, como su nombre alude, se sectoriza al ámbito de los servicios que presta la administración pública, por lo que en este rubro encontramos:
- a. La evaluación permanente para adecuar a la mejor continua de infraestructura, funcionamiento y actividad y
  - b. Los principios de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general.
- 3) Relacionados con aspectos procesales, cuya aplicación se circunscribe a aspectos adjetivos, aunque algunos no de forma estricta o tajante, a decir:
- a. La racionalidad en la motivación y argumentación de las actuaciones;
  - b. La igualdad de trato con el empleo de ajustes razonables cuando así se requiera;
  - c. La celeridad, optimización del tiempo y resolución en plazo razonable, la seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa;
  - d. La proporcionalidad de las decisiones administrativas, cuidando el equilibrio de intereses y evitando cargas irracionales o incoherentes;
  - e. El debido proceso en las actuaciones administrativas, de acuerdo con las normas del procedimiento y competencia.
- 4) Relacionados con el empleo de los recursos en la actividad administrativa, los cuales, en gran medida se encuentran en nuestras legislaciones porque redundan en lo que se espera cumpla mínimamente la administración pública dada su razón de ser, por ello, destacan:
- a. La eficacia en las actuaciones orientada en la mayor satisfacción;
  - b. La eficiencia en la optimización de recursos para lograr resultados;
  - c. La economía en el uso racional de recursos disponibles;
  - d. La responsabilidad de la administración pública en caso de lesión a bienes/derechos;
  - e. La ética de las personas servidoras públicas.

- 5) Relacionados con la participación ciudadana, que se convalidan en:
  - a. La influencia que la ciudadanía tiene en cuestiones de interés general y en el control de la actividad administrativa.
- 6) Relacionados con la información pública que, aunque tienen una estrecha vinculación con la participación ciudadana, estimamos adecuado separarlos en virtud de su naturaleza, así, en este encontramos a:
  - a. La publicidad y claridad de normas y procedimientos, respetando el derecho a la intimidad y confidencialidad;
  - b. La transparencia y acceso a la información de interés general;
  - c. El impulso de oficio el uso de tecnologías de la información y comunicación;
  - d. La protección de la intimidad en el uso de datos personales;
  - e. La transparencia y acceso a la información de interés general;
  - f. El impulso de oficio en el uso de tecnologías de la información y comunicación y la facilitación para que los ciudadanos encuentren las mejores condiciones de amabilidad y cortesía para la tramitación y asesoramiento de asuntos públicos.

A lo anterior es menester añadir un punto de reflexión, a fin de esbozar una conclusión relativa a si la buena administración puede configurarse a partir de un conjunto de principios. Para ello, nos apoyamos de los postulados de Robert Alexy, quien en su obra *El concepto y validez del derecho*, se refiere a la dignidad como uno de los contenidos de la constitución que trasciende a la perspectiva del derecho solo como un conjunto de reglas, convirtiéndose en un marco irradiado por valores que, independientemente de su positivización, proporciona un contenido substancial al sistema jurídico.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, 2ª ed., Gedisa editorial, Barcelona, 2004, p. 159.

Asimismo, cuando se refiere a los principios como mandatos de optimización, menciona que se caracterizan porque “pueden ser cumplidos en diferente grado y la medida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas.”<sup>250</sup> Por ende, quedan diferenciados de las reglas, que, por sus cualidades, son normas que se tienen por cumplidas o incumplidas, de modo que tienen una determinación tanto jurídica como fáctica.

De lo anterior desprendemos que el principio fundamental del que se sustenta la buena administración pública y que además se encuentra expresamente reconocida a la largo de la Carta Iberoamericana, es la dignidad:

En el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico, la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los principios expuestos en los siguientes preceptos, que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública en cuanto este está *orientado a la promoción de la dignidad humana*.<sup>251</sup>

Así, lo que pareciera se aborda como una finalidad o consecuencia de la serie de actos que procuran concretizar a la buena administración, a nuestra óptica resulta el punto de partida, por lo menos para proseguir con un texto normativo que sea interpretado en nuestro contexto.

En consecuencia, en el apartado subsecuente sostendremos que la buena administración pública se rige por principios que se encuentran consagrados en la Carta Iberoamericana multicitada y que, aplicados al sistema jurídico mexicano,

---

<sup>250</sup> Op. Cit. ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86.

<sup>251</sup> Capítulo tercero, numeral 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, *Op. Cit.*

serían considerados derechos humanos en tanto establecen mandatos susceptibles de ser optimizados, por lo que adelantamos que nuestra postura se decanta por el reconocimiento del derecho humano a una buena administración pública, conformada por diversos principios que lo instrumentalizan para hacer efectiva la amplia gama de actos y orientaciones en las que tiene lugar la administración pública (en tanto compleja y plural, como hemos sostenido) y se rige por un total principio: el de la dignidad, el cual, basta mencionar, permea y da fundamento a todos los derechos humanos.

##### *5. La buena administración pública como derecho*

No es sencillo configurar un derecho, mucho menos un “nuevo derecho humano”. Sobre todo, cuando a nivel discursivo, el hablar de buena administración en esta clasificación resuena en quienes con escepticismo miran a la teoría de los derechos humanos. Desde nuestra perspectiva, consideramos que no podemos negar las carencias e inconsistencias entre lo que la ley establece y lo que la realidad nos arroja, por ello, la insistencia de que el derecho es solo una herramienta más para la solución de problemas sociales complejos.

Aun cuando se hable doctrinalmente de la buena administración pública en un sentido aspiracional y como demanda social, e incluso se encuentre positivizado en la legislación de la Ciudad de México, el sostener que es necesario que se incorpore como un nuevo derecho en la norma fundamental implica bajar del plano filosófico al lenguaje ciudadano sus postulados, alcances y contenido, de modo que pueda realmente contribuir a su aplicación efectiva.

Por otra parte, debemos tener presente que la dimensión argumentativa del derecho e incluso la concepción de que se apoya principalmente en la argumentación, constituyen posturas teóricas de la justicia que han impactado con fuerza en este siglo. Con ello, parte de la idea de la justicia en un Estado Constitucional de Derecho se encuentra en las razones que justifican los actos de

autoridad<sup>252</sup>, los cuales, tradicionalmente han formado el pilar del principio de legalidad, traducido en el deber de fundar y motivar, pero que ahora contiene impregnado este ejercicio a la luz del criterio hermenéutico del principio *pro persona*.

Así, aunque en sus orígenes la buena administración pública en tanto derecho se ha calculado con el adjetivo fundamental, en el ámbito latinoamericano y particularmente en el mexicano, encuadraría en la categoría de los derechos humanos.<sup>253</sup>

Dado el panorama, vale la pena comenzar esta tarea de construcción argumentativa con la postura de Hannah Arendt, quien, desde la filosofía política, consideró que el fundamento u origen del *derecho a tener derechos* se encuentra en la pertenencia a una comunidad política. Esto ha inspirado reflexiones que se acotan al derecho internacional de los derechos humanos, puesto que invita a replantearse si para gozar de derechos es necesario tener una nacionalidad o, incluso, la condición de ciudadano.<sup>254</sup>

Dichos postulados nos hacen recordar que el derecho a una buena administración pública es una creación humana, un artificio, como lo es todo el derecho, pero su justificación requiere un planteamiento que vaya más allá de las teorías contractualistas del origen del Estado, por lo que la postura de Hannah

---

<sup>252</sup> ATIENZA, Manuel y Luigi Ferrajoli, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, 3a. reimp., IIJ-UNAM, México, 2017, pp. 1, 8-15, [en línea] <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1695-jurisdiccion-y-argumentacion-en-el-estado-constitucional-de-derecho>>, [consulta: 30 de junio de 2022].

<sup>253</sup> 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, pp. 21-37.

<sup>254</sup> KESBY, Alison, *The right to have rights. Citizenship, Humanity and International Law*, Oxford, New York, 2012, pp. 1-3.

Arendt es útil para partir de una perspectiva pragmática de la conformación del derecho de la ciudadanía a una buena administración pública.

En ese sentido, la incógnita que podría surgir es ¿alguien que no tiene el carácter de ciudadano (jurídicamente o *de facto*), podría ser titular del derecho a una buena administración pública? En torno a esto recordemos los engorrosos procedimientos que en algunos países existen para obtener una identificación oficial, pasaporte e incluso un acta de nacimiento, por lo que, desde ese acto originario, podemos ver cómo el derecho tiene la necesidad de institucionalizar para reconocer la personalidad jurídica. Por ello, podemos afirmar que el derecho a una buena administración pública se ejercita en una comunidad política específica, bajo criterios de un ordenamiento jurídico nacional y con la previsión de obligaciones correlativas por parte de quien lo ejerce, de ahí que podamos concluir anticipadamente que se requiere tener el carácter de ciudadano para ser titular de este derecho.

Lo anterior no descarta la posibilidad de que con argumentos se puedan ampliar los alcances del derecho a una persona que, si bien no tiene la categoría de ciudadana, requiera que el Estado, en su caso particular, con fundamento en la dignidad que tiene como persona, le brinde un servicio público bajo criterios de igualdad y no discriminación, pero ello requerirá un mayor análisis con las particularidad del caso concreto, puesto que debemos tener presentes las obligaciones correlativas que corren a cargo de la persona en un afán de equilibrio y justicia social.

La estructura de un derecho, según los teóricos, se puede descomponer si nos referimos a uno en sentido objetivo y otro en sentido sustantivo. El objetivo lo descartamos porque se refiere a todo el conjunto de normas de un sistema jurídico, pero el subjetivo es una herramienta para formular normas o para describir su contenido, pero, de conformidad con Riccardo Guatini, hay siete tipos de situaciones jurídicas subjetivas que suelen denominarse derechos: libertad en sentido fuerte,



libertad en sentido débil, como reclamo (*pretesa*), como poder o competencia, en tanto inmunidad en sentido débil, inmunidad en sentido fuerte y como una situación jurídica compleja que combina algunas de las mencionadas.

Lo interesante de la buena administración, de acuerdo con la clasificación presentada, es que, en este caso, opera en el último rubro, al tratarse de un reclamo (*pretesa*) en tanto se exige que el Estado cumpla su obligación de desempeñarse al tenor de un marco de principios a los que debe ceñirse, y también como poder, siempre y cuando la norma prevea puntualmente las condiciones en las que la persona ciudadana puede participar en la evaluación de la administración pública, pedirle información, etcétera.<sup>255</sup>

Lo anterior es usual a nivel teórico y también práctico, tal y como lo describe Guastini: *“Le autorità normative, talvolta, conferendo un "diritto", attribuiscono in realtà non uno ma più "diritti" elementari congiuntamente: per esempio, non solo una libertà o una pretesa, bensì una libertà più una pretesa, o una libertà più un'immunità, o una libertà più un'immunità più un potere, e così via esemplificando.”*<sup>256</sup>

Con ello, es evidente que esta doctrina nos sirve a partir de que el derecho se encuentra positivizado, pero no está de más para justificar su convergencia con el sistema jurídico; no obstante, para abonar elementos que justifiquen su visualización como un derecho, debemos echar mano de la teoría de Robert Alexy,

---

<sup>255</sup> *Op. Cit.* GUASTINI, Riccardo, pp. 41-45.

<sup>256</sup> “A veces, al conferir un "derecho", las autoridades reguladoras atribuyen en realidad no uno, sino más "derechos" elementales en forma conjunta: por ejemplo, no solo una libertad o un derecho, sino una libertad más un derecho, o una libertad más una inmunidad, o una libertad más una inmunidad más un poder, y así ejemplificando”. *Cfr. Ibidem*, p. 45.

para quien los derechos humanos (fundamentales<sup>257</sup>) se erigen como mandatos de optimización.

Al tenor de sus postulados, se concibe al derecho a partir de la razón práctica, por lo que lo aprecia en tres dimensiones: como reglas, principios y procedimientos, coincidentes en su teoría de los derechos fundamentales con las dimensiones formal, sustancial y procedimental, respectivamente. Así, para Alexy, un derecho humano institucionalizado, es decir, positivizado en el ordenamiento jurídico, se traduce en derecho fundamental, pero es crucial “que la ley fundamental organice una forma de democracia capaz de realizar el ideal discursivo en la práctica”.<sup>258</sup>

Como mencionamos en el apartado anterior, en los mandatos de optimización cada legislación adapta su regulación a fin de que tengan aplicabilidad práctica, de lo contrario se tornan en lo que diversos críticos han acertado: solo aspiraciones. Además, dado que la estructura normativa de dichos mandatos de optimización (derechos humanos o fundamentales) no es la misma que las reglas, es decir, no son normas jurídicas aplicables a un caso concreto (detallado y determinado) por medio de una subsunción o ejercicio lógico, sino que operan como principios, es posible emplearlos como 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.

Así, el contenido y alcance de este derecho evolucionará con las necesidades históricas de cada sociedad y, además, podrá ser variable de región a región, pero su núcleo duro, en tanto esté conformado por un cúmulo de garantías, principios e

---

<sup>257</sup> Para la precisión del concepto en Robert Alexy véase ALEXY, Robert, “La teoría del discurso y los derechos fundamentales”, en MENENDEZ, Agustín José (et al, eds.), *La argumentación de los derechos fundamentales, El Derecho y la Justicia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp. 31-32.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 40.

incluso derechos, en gran medida positivizados en diversos sistemas jurídicos, forma parte de un esfuerzo de sistematización para abonar a la evolución de la concepción del derecho como argumento<sup>259</sup> y con la centralidad de la persona para toda clase de actos que ejecute el Estado, en un afán de respeto a dichos derechos y, a la par, como blindaje a la actuación arbitraria y discrecional sin debida motivación.

Resulta útil abonar a nuestro estudio lo que ya ha planteado Izaskun Linazasoro Espinoza, quien sostiene que

para lograr la abdicación del derecho en favor de la técnica y las ciencias, necesitamos una regla adaptativa y dinámica que permita otorgarle una doble función al derecho, como herramienta de actuación e intervención administrativa para solución de problemas públicos complejos y, como contrapartida, un derecho de los ciudadanos a exigir un actuar eficiente y eficaz. Esa regla bien podría ser el reconocimiento del derecho a una buena administración pública.<sup>260</sup>

Otra cuestión digna de mención es que varios de los subderechos se encuentran legislados en constituciones iberoamericanas, sin embargo, como ya hemos referido, son precisamente el “talón de Aquiles” de las administraciones públicas, mismas que, ante la exigencia del cumplimiento de garantizar un derecho humano, tienden a ser omisas o no emiten respuesta al tenor de la figura del silencio administrativo, lo que lleva consigo, en el mejor de los casos, una impugnación, así

---

<sup>259</sup> *Op. Cit.*, ATIENZA, Manuel y Luigi Ferrajoli, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, pp. 1, 8-15.

<sup>260</sup> LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun, “La buena administración como regla de adaptabilidad ante el cambio climático”, *Revista de Derecho Ambiental*, Universidad de Chile, Núm. 13, Junio, 2020, p. 150, [en línea] <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/issue/view/5337>>, [consulta: 29 de junio de 2022].

como el fincamiento de responsabilidades administrativas, pero en el peor, ninguna consecuencia que abona al mismo círculo vicioso.

En este aspecto hacemos un paréntesis para mencionar su vinculación con la justiciabilidad de los DESCAS, pues ambos siguen la lógica de hacer valer derechos y obligaciones que apriorísticamente tienen las personas frente a la administración pública y que se circunscriben a la efectividad de los servicios públicos, así como la receptividad con que, en general, debe actuar el Estado.

Por ello, consideramos que el reconocimiento del derecho a una buena administración pública tanto en México como en otras latitudes conllevaría un cambio paradigmático en la perspectiva de la relación administración-administrados, ya que, si bien múltiples derechos se encuentran legislados, están dispersos en diversas normas y no están homologadas en el nivel local (entidades federativas) ni municipal.

Asimismo, de reconocerse como un derecho humano, su interpretación se regiría por las mismas reglas y criterios de interpretación que el resto de esta clase de derechos, tales como el principio *pro persona*, el principio de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, etcétera, lo que llevaría a los juzgadores a pronunciarse respecto al fondo de las violaciones a los derechos violados por la omisión o incorrecta prestación de ciertos servicios públicos y no solo respecto de aspectos legales o procedimentales.<sup>261</sup>

## 6. La buena administración pública como obligación

---

<sup>261</sup> BRITO JAIME, Xelha Montserrat, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCAS) y su relación con el derecho humano a una buena administración pública”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Guadalupe (et al. Coords.), *Los retos del derecho administrativo en contextos ordinarios y extraordinarios. Una visión de la juventud iberoamericana*, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2022, pp. 292 y 293.

En este apartado distinguiremos las obligaciones a cargo de los particulares que establece la Carta Iberoamericana del cúmulo de obligaciones generales a las que se encuentra sujeta la administración pública como sujeto activo en la relación con los particulares.

Lo anterior es importante, toda vez que sostenemos que la garantía de los derechos humanos se traduce en herramientas que hagan efectivo el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado, independientemente de la clasificación de que dicta la doctrina del derecho romano (*datio, facere o praestare*<sup>262</sup>).

Por una parte, como hemos explicado, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, 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

---

<sup>262</sup> Dar, hacer, prestar.

recurso administrativo, de un juicio contencioso administrativo o una demanda de amparo que solicite la nulidad del acto que genera perjuicios al particular.

De conformidad con los artículos 1° 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 significa que las convenciones internacionales firmadas por el presidente de la República y ratificadas por el Senado, son parte integrante del orden jurídico mexicano.

En esa lógica, si bien la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos no hace mención expresa de la administración pública sino solamente del Estado como sujeto de derecho internacional, su artículo 1.1 da sustento a la actuación del ente público con relación a los demás derechos contenidos en su articulado, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En dicho numeral dispone 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.

En cuanto a la de respetar, se ha entendido en dos sentidos, como una obligación de hacer o no hacer; en el segundo caso, se traduce en la abstención de la administración pública de llevar a cabo actos que trasgredan los derechos y libertades de los particulares contenidos en la Convención, por lo que el contenido específico de la obligación será en función del derecho o libertad del que se trate. Al respecto, el 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.<sup>263</sup>

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 de notarse que, desde la primera sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 29 de julio de 1988, respecto al 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 dicha violación.

167. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los citados derechos 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.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Op. Cit. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Carlos María Pelayo Möller, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...*, pp. 23-27.

<sup>264</sup> 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, debe reparar el daño producido, lo cual se efectúa mediante 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 tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales de los que México es Parte, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que hemos revisado.

Cabe añadir que, a nuestra consideración, estas garantías 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.

En cuanto a la Carta Iberoamericana, si bien no se trata de un tratado internacional en su definición formal, como hemos sostenido, se trata de un documento orientativo tipo *soft law* de especial relevancia por el abordaje integral respecto al tema de la buena administración pública. Recordemos que en la definición que propone de buena administración pública se refiere a ella como obligación de los poderes públicos 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.

También, en su preámbulo establece como obligación especial la “tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social.”



Como se observa, la obligación de promoción forma parte de las obligaciones generales previstas en nuestro texto constitucional, de modo que la Carta Iberoamericana ofrece parámetros armónicos con los preceptos constitucionales, lo que permite su aplicación a casos concretos. Asimismo, existen particularidades que derivan de actividades concretas de la administración pública. Sin duda una de las más importantes es la materia sanitaria, puesto que de la garantía del derecho a la salud se pueden ejercer otros derechos que, por la naturaleza interdependiente de los derechos humanos, tienen lugar.

Así lo ha evidenciado Ma. Dolores Calvo Sánchez, quien afirma que con la emisión de legislación armónica con los principios y derechos de la buena administración pública “[se] integra[n] [...] estructuras y servicios sanitarios dentro de un único sistema público, extendiendo la cobertura asistencial a la prevención, potenciando la docencia e investigación como elementos inseparables a la asistencia y a la vez facilita la descentralización territorial sanitaria, elementos favorecedores, sin duda, hacia la pretendida buena Administración.”<sup>265</sup>

Por otra parte, la Carta Iberoamericana prevé una serie de obligaciones correlativas a los derechos que tiene la ciudadanía y establece enunciativamente los siguientes:

48. Lealtad. Los ciudadanos deberán acatar con lealtad la Constitución, las Leyes así como el entero ordenamiento jurídico con arreglo a las exigencias de un Estado de Derecho.

49. Buena fe. Los ciudadanos habrán de actuar siempre de acuerdo con el principio de buena fe, tanto en el uso de la información obtenida de la Administración Pública, la cual deberá ser utilizada con interés legítimo, como

---

<sup>265</sup> CALVO SÁNCHEZ, M.<sup>a</sup> Dolores, “Patrón de conducta exigible a una buena Administración Pública Sanitaria”, en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, diciembre, Universidad de Salamanca, 2014, p. 61.

así también abstenerse del uso de maniobras dilatorias en todo procedimiento o actuación en relación con dicha Administración Pública.

50. Veracidad. Los ciudadanos tienen la obligación de ser veraces en todas sus relaciones con la Administración Pública, evitando toda afirmación o aportación falsa o temeraria a sabiendas.

51. Responsabilidad. Los ciudadanos deben ejercer con la máxima responsabilidad los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, absteniéndose de reiterar solicitudes improcedentes o impertinentes o de presentar acciones que representen erogaciones innecesarias de los recursos del Estado.

52. Respeto y decoro. Los ciudadanos observarán en todo momento un trato respetuoso con las autoridades, funcionarios y con todo el personal al servicio de la Administración Pública.

53. Colaboración. Los ciudadanos deberán colaborar siempre y en todo momento al buen desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas, cumpliendo diligentemente todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico, especialmente en materia tributaria, reconociendo los costos establecidos para la atención demandada.

En el apartado en el que estudiamos el contenido y orígenes de la Carta Iberoamericana (*vid. supra*) identificamos la correlación de estos con algunos de los derechos; sin embargo, al tratarse de aspectos generales, es posible afirmar que la clasificación propuesta sirve como punto de referencia, pero no completa el amplio espectro de posibilidades en las que puede tener lugar la exigencia de un comportamiento acorde con la legislación, por lo que su aplicabilidad tendrá que ser revisada a partir de estas exigencias generales y ser aplicadas a casos concretos, lo cual se fundamenta en el justo equilibrio de las partes que intervienen en este replanteamiento de la relación de la ciudadanía con la administración pública.

Por ello, sostenemos que una legislación completa que prevea el derecho a una buena administración pública es aquella que cierra el círculo de la relación bidireccional de la administración pública con las personas ciudadanas, previendo un marco de obligaciones correlativas con miras a un balance conductual, que tienda a la justicia y que implique el cuidado de la actividad gubernamental, pero también una sujeción de ejercicio responsable de los derechos.

### *7. La justiciabilidad del derecho fundamental a una buena administración pública en México<sup>266</sup>*

Hemos considerado pertinente abrir un apartado exclusivo para referirnos a la justiciabilidad del derecho en estudio, aunque precisamos que este estudio se ciñe al ámbito territorial de la Ciudad de México. No obstante, se estima relevante porque se abordan casos en los que ha habido pronunciamientos de tribunales federales, lo que sirve de sustento para conocer la forma en la que se está aplicando por los entes jurisdiccionales el multicitado derecho.

Asimismo, es importante en tanto brinda un panorama de la efectividad de este derecho desde la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México y las leyes secundarias a las que hemos hecho referencia y, de igual forma, abona a los argumentos esgrimidos con anterioridad sobre la necesidad de armonización de la ley procedimental administrativa local.

De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, “justiciabilidad” es la “calidad de los derechos que los hace susceptibles de ser alegados y exigidos ante los tribunales de justicia y la Administración pública, aun a

---

<sup>266</sup> El tema de la justiciabilidad y una breve evaluación de lo que el juicio de amparo ofrece para ello en materia de buena administración pública se encuentra en BRITO JAIME, Xelha Montserrat, “Hacia la justiciabilidad del derecho humano a una buena administración pública”, en *Boletín de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo*, Núm. 1, enero-junio, 2022, pp. 27-52.

falta de norma jurídica expresa, a fin de evitar que su violación o desconocimiento sean utilizados como justificación para su no aplicación.”<sup>267</sup>

La definición que brinda dicho registro se puede resumir en los siguientes tres aspectos: 1) la justiciabilidad es una calidad; 2) es justiciable un derecho aunque no haya norma escrita que lo contemple y 3) el que no haya norma expresa no es obstáculo suficiente para que el derecho carezca de observancia. Por ende, es notorio que apela a una corriente filosófica de la justicia más cercana al iusnaturalismo, en el que los derechos no están sujetos al otorgamiento del Estado sino existen más allá de él. Son, por lo tanto, inherentes a la condición humana y la dignidad de la persona.

El mismo diccionario define como “justiciable”, en tanto sujeto, a aquella “persona cuyos derechos o intereses dependen de lo que resuelvan sobre ellos los tribunales de justicia”. Como forma adjetiva del verbo implica estar “sometido a la consideración de un órgano jurisdiccional”<sup>268</sup>, en ambos casos, se da por hecho que la justicia deriva de lo que dicte un tribunal, una institución dedicada a pronunciar aquello que es justo. Es aquí donde caben los cuestionamientos filosóficos, por ejemplo, respecto al paralelismo o equivalencia de justicia y ley o justicia y derecho.

El concepto de “justiciabilidad” ha sido empleado en mayor medida por defensores y estudiosos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; así, encontramos que la literatura del tema se refiere a la posibilidad de invocar ante tribunales un derecho específico, por ejemplo, cuando Ferrer MacGregor expresa: “Existe, sin embargo, una aparente tensión interpretativa con los alcances que deben darse al artículo 26 del Pacto de San José en relación con el

---

<sup>267</sup> *Op. Cit. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, voz “justiciabilidad”.

<sup>268</sup> *Ibidem*, voz “justiciable”.

artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador que limita la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a ciertos derechos.”<sup>269</sup>

Asimismo, cuando se han referido a derechos concretos, como al agua y al saneamiento, autoras han empleado el vocablo “derecho justiciable” en una oración condicionante con la expresión “garantizar la efectividad”. Para ello, añaden que, si bien es importante la labor jurisdiccional, se requiere previamente la intervención de órganos tanto legislativos como administrativos y de control.<sup>270</sup> Respecto a esta última premisa, entendemos entonces que la justiciabilidad no solo implica la labor que realizan los tribunales para dictar lo conducente, sino también las acciones que otros ámbitos del Estado (como la administración pública) lleven a cabo para que un derecho sea efectivo.

Por fortuna, el concepto de “justiciabilidad” no es exclusivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y también ha sido acuñado en otras ramas, a decir, la electoral. En esta materia ha sido empleado *a contrario sensu* para explicar la improcedencia del amparo para que la Suprema Corte conozca y discuta cuestiones de índole político. Así, por ejemplo, Cienfuegos Salgado señala: “La doctrina de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas se mantendría hasta fines del siglo XX, cuando las circunstancias resultantes de la vida política nacional hicieron patente la necesidad de mecanismos procesales que resolvieran los conflictos derivados de los procesos electorales [...]”<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el sistema interamericano de derechos humanos*, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, Número 5, UNAM-IIJ-CNDH, México, 2017, p. 150.

<sup>270</sup> Cfr. TELLO MORENO, Luisa Fernanda, *La justiciabilidad del derecho al agua en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016, p. 65.

<sup>271</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justiciabilidad electoral en México. Reflexiones, retrospectivas y retos*, Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, México, 2013, p. 17.

En este caso, el autor echó mano de la voz en comento para referirse a la imposibilidad histórica de que, por la vía jurisdiccional, se invoquen cuestiones político-electorales y, para ser más precisos, de la competencia para que el Alto Tribunal se pronuncie al respecto, siendo esta, en la actualidad, exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>272</sup> Por lo tanto, para el doctrinario, la “justiciabilidad” electoral en México y particularmente de las cuestiones políticas federales y locales, se enfrenta a la decisión (e interpretación) irrestricta del órgano jurisdiccional, en apego a la legislación vigente.

De los ejemplos anteriores, así como la definición contenida en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, podemos colegir que la “justiciabilidad” se acerca a la concepción de la idea de justicia que permea en las distintas materias en las que tiene cabida. En el caso de los derechos humanos, dado el cariz iusnaturalista que predomina, es usual que se vincule con la necesidad de que el juzgador vaya más allá de la letra de la ley e incluso que asuma un papel “remedial” para aquellos casos en los que el legislador o la administración pública han sido omisos.

En el caso del derecho a una buena administración pública, esta función remedial es importante, ya que, como se ha vertido con anterioridad, no es un derecho positivizado en el ámbito federal sino únicamente en el local de la Ciudad de México, lo que para fines prácticos podría considerarse para una persona juzgadora de criterio eminentemente legalista, que no es justiciable por la vía de amparo sino únicamente por los tribunales cuya competencia sea la interpretación de las leyes capitalinas.

---

<sup>272</sup> No pasamos por alto algunas excepciones que rayan en la materia política, por ejemplo, la revisión de la constitucionalidad de la consulta popular; sin embargo, para efectos del presente estudio, únicamente traemos a colación lo vertido por el autor para ejemplificar las formas en que es empleado el concepto de “justiciabilidad” de los derechos.

Lo relevante es que esta afirmación es ahora puesta en duda, en virtud de las recientes determinaciones del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que se pronunció en una sentencia de fondo sobre el derecho en comento.

El 10 de diciembre de 2021 se publicaron tres tesis aisladas, derivadas del juicio de amparo directo registrado como D.A. 309/2021 y resuelto por dicho Tribunal<sup>273</sup>. Para comprender su contexto es preciso referirnos brevemente a los antecedentes del caso: el amparo derivó de una solicitud sobre alineamiento y número oficial a una autoridad administrativa local (de una Alcaldía en la Ciudad de México), realizada por una persona a nombre de una asociación vecinal, debido a la afectación que consideraba sufría por la construcción en un predio colindante. En respuesta, la autoridad administrativa adujo que no se acreditaba el interés legítimo, en términos del artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México<sup>274</sup> y, por lo tanto, que no se podía atender su solicitud.

Derivado de lo anterior, se promovió un juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en cuyo fallo se declaró la nulidad del acto. Como consecuencia, la autoridad administrativa interpuso un recurso de apelación ante el Pleno del mismo órgano jurisdiccional que culminó con la confirmación la sentencia de nulidad, pero, debido a la falta de estudio de la parte sustancial y la reiteración sobre la ausencia de interés legítimo,

---

<sup>273</sup> A la sentencia tuvimos acceso por primera ocasión por medio de Twitter, fue publicada en la cuenta del magistrado Jean Claude Tron-Petit el 7 de noviembre de 2021, [en línea] <<https://twitter.com/jctronp/status/1457391444172238852>>, [consulta: 18 de enero 2022].

<sup>274</sup> Artículo 35 Bis.- Los interesados tienen en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentran, así como el acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal, formen las autoridades. Así mismo, se les podrán expedir a su costa; y siempre que así lo soliciten, copias y certificaciones de los documentos que obren en los expedientes previo pago de los derechos que correspondan. Sólo podrá negarse la información o el acceso a los expedientes, cuando se involucren cuestiones relativas a la defensa y seguridad nacional, esté protegida dicha información por el secreto industrial, comercial o por disposición legal; o porque el solicitante no sea el titular o causahabiente, o no acredite su interés legítimo en el procedimiento administrativo.

la particular promovió el juicio de amparo directo que aquí se menciona<sup>275</sup> y del cual derivó la triada de tesis aisladas que a continuación analizaremos.

a) Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (legislación de la Ciudad de México)<sup>276</sup>

Dado que esta y las próximas tesis a las que haremos alusión son consultables en el Semanario Judicial de la Federación, evitaremos la reiteración de lo ahí redactado y nos dedicaremos a reflexionar sobre el criterio jurídico sentado por el Tribunal Colegiado de Circuito, principalmente en el que sostuvo que el margen de actuación de los servidores públicos en la Ciudad de México debe ser conforme al principio y derecho fundamental de la buena administración.

Como hemos referido con anterioridad, la dualidad de la buena administración pública (como principio y como derecho) deriva de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano frente a la Administración Pública y es retomado por la legislación constitucional y secundaria capitalina para determinar normativamente su contenido; no obstante, el Tribunal lo amplió al identificar su interrelación con otros derechos, lo cual es distintivo de la sentencia en estudio, aunque no novedoso en términos doctrinarios. Esos derechos son el acceso a la información pública y la transparencia, además de la tutela judicial efectiva y el derecho de petición.

Cabe añadir que la Carta Iberoamericana además advierte una tercera funcionalidad de esta institución y es el vislumbrar a la buena administración pública

---

<sup>275</sup> Párr. 1 a 18 de la sentencia.

<sup>276</sup> Tesis aislada I.4o.A.5 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, registro digital 2023930, Tribunales Colegiados de Circuito, viernes 10 de diciembre de 2021. VER ANEXO 4.



como una obligación, pero consideramos que basta con el reconocimiento como derecho de los ciudadanos y como principio de actuación para derivar esta tercera.

Si bien hemos sostenido que la Carta no es un tratado internacional sino un instrumento internacional tipo *soft law* con lineamientos orientadores y, por lo tanto, no un derecho positivo,<sup>277</sup> ello no la hace menos relevante para la función que le dio origen. Pero es notorio que, si no estuviera regulado en el ámbito de la Ciudad de México el derecho a la buena administración pública, probablemente la línea argumentativa no hubiera culminado en el otorgamiento del amparo respectivo.

Por ende, es relevante que, a diferencia de la legislación federal mexicana, el derecho a una buena administración se encuentre positivizado en la Constitución Política de la Ciudad de México, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y en la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías y, sobre todo, es notable que un tribunal federal retome tanto este marco jurídico, como la Carta en calidad de instrumento jurídico, para considerar dicho derecho como parte del parámetro de regularidad constitucional, al estimar que, derivado de la interpretación amplia del artículo 1° de la Constitución Federal, se incorporan derechos humanos no reconocidos expresamente en esta.

En otras palabras, para el Tribunal que resolvió, el catálogo de derechos puede ser invocado –e incluso ampliado– a partir de instrumentos distintos a la Constitución Federal, pero el precepto que refuerza la posibilidad de garantizarlo, sin duda se encuentra en la Constitución local y en las leyes secundarias relativas, que establecen expresamente el derecho en comento. Por ello, consideramos un

---

<sup>277</sup> Entre las relevantes investigaciones que se han realizado en Latinoamérica, hay algunas que se decantan por esta postura, verbigracia, LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun. “El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno”, *Revista de Derecho Público*, Núm. 93, Chile, 2020, pp. 63 y 64.

acierto la concesión del amparo con esta argumentación que prepara el camino para la justiciabilidad del derecho a una buena administración pública.

Cabe añadir que en el presente estudio nos limitamos a destacar los aspectos positivos de la sentencia y las tesis que se mencionan, pero no pasamos por alto algunas áreas de oportunidad en la misma, por ejemplo, la probable inexactitud relativa al parámetro de control constitucional y la mención a la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano frente a la Administración Pública como “una regulación” (pág. 34, párr. 42).

Asimismo, estimamos que la metodología empleada para la redacción pudo evitar reiteraciones y podría haber sido más sistemática, al simplificar la mención de premisas similares<sup>278</sup>. No obstante, la concesión del amparo y haber invocado (entre las primeras ocasiones en tribunales de este nivel) ya constituye en sí mismo un logro histórico que apreciamos no debe minimizarse.

b) Petición relacionada con la materia de una acción pública. Cuando se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en el ámbito urbanístico la autoridad, en acatamiento al derecho a la buena administración pública, debe contestarla bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente de los aspectos señalados, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas (legislación de la Ciudad de México).<sup>279</sup>

Sobre esta tesis aislada y nutriéndola con la lectura de la sentencia en comento, podemos aseverar que, si bien el Colegiado puso mayor énfasis en el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y el de petición,

---

<sup>278</sup> Por ejemplo, véase en las páginas 34 a 38 que se transcriben los artículos que establecen el derecho a una buena administración pública, posteriormente, se explica lo transcrito y en subsecuentes páginas 40 y 41 se reitera a modo de conclusión.

<sup>279</sup> Tesis aislada I.4o.A.6 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, 2023954, Tribunales Colegiados de Circuito, 10 de diciembre de 2021. VER ANEXO 5.

respecto al derecho a una buena administración realizó algunas reflexiones en las que se ve materializado, por ejemplo, en el ámbito urbanístico desde el punto de vista del derecho de petición, particularmente sobre la obligación de la autoridad (como sujeto obligado por la legislación de la materia) contestar y ocuparse, incluso oficiosamente, de casos que revisten interés público.

En términos generales, una buena administración pública presupone como elemento fundamental la transparencia, pues en sí misma dota de valor al derecho de los particulares a reclamar “una Administración que cuente con el personal adecuado, al servicio de los habitantes y que actúe de acuerdo con las reglas de la ética pública.”<sup>280</sup> En otras palabras, la obligación de respeto a los derechos y libertades de los particulares cobra relevancia, pues su violación es precisamente la raíz de un sistema político fallido donde el binomio corrupción-impunidad se pondera sobre la legalidad y la ética.

Por ello, sobre el sentido de la sentencia en comento, cabe reflexionar sobre al papel que jugó la participación ciudadana, aunado a la existencia de la acción pública prevista en Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, norma que faculta a los ciudadanos (y, en consecuencia, les otorga interés legítimo) para denunciar posibles irregularidades por las que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el

---

<sup>280</sup> Cfr. DELPIAZZO, Carlos, “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, *Revista de Derecho. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, Núm. 10, 2016. p. 41-57, [en línea] <<https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/issue/view/23/12>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.<sup>281</sup>

Por otra parte, en tanto pública, la administración no puede ser menos que transparente, por lo que, como es el ejemplo en comentario, el concepto de “discrecionalidad” no debe ser aplicado como homólogo de arbitrariedad, sino en una aplicación racional de las normas, debe notarse que estas delimitan un margen de acción dentro del cual la autoridad puede ejercer. Por ende, esas disposiciones deben ser vislumbradas como orientaciones normativas que van más allá de la mera legalidad y, como fin último, aspiran a la justicia.

Aunado a lo anterior, hemos de recordar que la apuesta de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano frente a la Administración Pública precisamente es la condición activa de los particulares y la deliberación en asuntos de interés público; por ello, como su nombre evoca, se trata de una relación de la ciudadanía con la Administración Pública en la que van de por medio derechos, pero también obligaciones.

Al respecto, recordemos que la Carta establece, como parte de los principios que integran la buena administración pública, que esta debe garantizar que los ciudadanos estén presentes e influyan en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos de aplicación, así como propiciar que participen en el control de la actividad administrativa.<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> Artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/69415/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69415/31/1/0)>, [consulta: 20 de junio de 2022].

<sup>282</sup> *Op. Cit.* Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Capítulo Segundo: Principios, Numeral 13.

Sobre lo anterior, la sentencia destaca esta posibilidad al afirmarse que, con el empleo de la acción pública, la persona denunciante deja “de ser un simple vigilante para convertirse ahora en un actor central del control de la acción pública y combate a la corrupción; de ahí que se le otorgó una participación activa.”<sup>283</sup> Por ende, confirmamos que el derecho de petición, enmarcado en la participación ciudadana, constituye uno de los derechos que integran la buena administración pública y la respuesta de la autoridad forma parte del régimen de garantías que permite la consolidación de un auténtico Estado constitucional de Derecho, tal y como también es planteado por la legislación capitalina y por la Carta multicitada.

c) Acceso a la información pública. No es exigible acreditar un interés legítimo en el escrito de petición mediante el cual, directa o indirectamente se solicite, a menos que los sujetos obligados justifiquen fehacientemente que se trata de información reservada o confidencial, acreditando tales extremos para validar la restricción (legislación de la Ciudad de México)<sup>284</sup>

En esta tercera tesis no hay mención expresa al derecho a una buena administración pública, sin embargo, por el hilo conductor de las anteriores y el estudio que se realiza en la sentencia es pertinente que la retomemos, ya que condensa la interpretación que la quejosa buscaba para que el juzgador se pronunciara sobre el innecesario acreditamiento de un interés jurídico para hacer valer su derecho de acceso a la información pública, aunado a que, en principio, el requerimiento no constituía datos reservados ni confidenciales.

El tribunal justifica su criterio expresando que existe una sinergia ineludible entre los derechos fundamentales de petición y el de acceso a la información, los cuales entrañan características para poderse considerar cabalmente cumplidos,

---

<sup>283</sup> Párr. 55.

<sup>284</sup> Tesis aislada I.4o.A.7 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, registro digital 2023922, Tribunales Colegiados de Circuito, 10 de diciembre de 2021. VER ANEXO 6.

tales como el ser atendido en breve término, por escrito, con la información veraz y oportuna que se disponga. Por ello, no se requiere acreditar *a priori* un interés legítimo para su acceso y, en cambio, la información debe ser considerada como de dominio público a la luz del principio de máxima publicidad.

Un segundo asunto del que surgió una cuarta tesis aislada en materia de buena administración pública fue el Amparo Directo 315/2021, también del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>285</sup> Dicho caso fue trágico, ya que una persona, al conducir su motocicleta, perdió el control al pasar por un “bache” en un puente vehicular al que le faltaba mantenimiento. La persona falleció y su cónyuge reclamó la responsabilidad patrimonial contra la actividad irregular de la Agencia de Gestión Urbana de una Alcaldía de la Ciudad de México. En consecuencia, el tribunal le concedió el amparo, justificando la actualización de dicha responsabilidad e invocó el derecho fundamental a una buena administración pública.

Como una primera conclusión para este apartado, podemos esgrimir algunas consideraciones: lo primero es entender que la función jurisdiccional tiene un papel preponderantemente remedial, por lo tanto, es pertinente plantear las consecuencias de apostar por el acceso a la justicia únicamente por la vía de la *iurisprudencia* y entender que esto puede resultar insostenible, en parte, por la carga de trabajo que rebasa los recursos humanos para que la justicia sea pronta y expedita y, por otro, porque se actualiza la posibilidad de crear antagonismos en el ejercicio del poder, lo cual, lejos de constituir un contrapeso objetivo y útil, genera una regla implícita de estar persistentemente en contra de lo que realice la administración pública dirigida por el gobierno en turno, ya que, como hemos

---

<sup>285</sup> Tesis aislada I.4o.A.14 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro digital 2024340, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Libro 11, Marzo de 2022, Tomo IV, página 3463. VER ANEXO 7.

analizado en el apartado de la definición de administración pública, esta se mide por su actividad, su notoriedad hacia el exterior.

Por lo anterior, más allá de lo que jurídicamente advertimos desde el plano del deber ser, un factor indispensable para toda reforma es la previsión del impacto social y político. Además, consideramos que, si bien el Derecho es una herramienta de cambio, se requieren acciones que incidan en diversos senderos de la vida pública para impactar y lograr las metas planteadas en las luchas sociales.

De forma particular y como hemos advertido con antelación, en la Ciudad de México confluyen rasgos que no debemos pasar por alto. Territorialmente es la sede de los poderes de la Unión, por lo que conviven tres niveles de administraciones públicas: la federal, la local como ciudad capital y además las de las Alcaldías. En ese sentido, es especialmente relevante la existencia de un tribunal administrativo dedicado a conocer y dirimir controversias en materia de buena administración pública.

Además, en coincidencia con Arena Bátiz, desde el plano jurisdiccional local, sostenemos que, si bien la Constitución federal garantiza derechos fundamentales “mínimos”, las entidades federativas pueden establecer derechos adicionales, al respecto,

la tutela de estos derechos estatales debe considerarse atribución privativa de los poderes judiciales locales, sólo en lo que son superiores a los derechos consignados en la Constitución del país. Asumir esta perspectiva de las cosas permitiría a los estados desarrollar nuevos o más amplios derechos fundamentales. Caso de un nuevo o más amplio derecho fundamental sería, por ejemplo, que un tribunal superior determinara que en su estado el derecho

fundamental de igualdad debe extenderse hasta el punto de prohibir que se discriminen los matrimonios entre homosexuales.<sup>286</sup>

Lo expresado tiene como consecuencia que un tribunal local con mayor grado de especialización (el de buena administración) sea revisado por un tribunal federal con competencia material administrativa general. Por lo que, en lo que concierne al amparo, los tribunales del Poder Judicial de la Federación podrían considerarse de una jerarquía superior en tanto son los que revisan la constitucionalidad y convencionalidad de los fallos.

No obstante, esa mención jerárquica la realizamos con cautela, porque en estricto sentido, para las labores que a diario implican las actividades jurisdiccionales de cada tribunal, lo más preciso es decir que cada uno cuenta con distinto ámbito competencial y no necesariamente una jerarquía, salvo cuando se pone en marcha la maquinaria procesal mediante el juicio de amparo, que implica en sí mismo un ejercicio de control.

Asimismo, debemos tener presente que, a pesar de que el texto constitucional prevé un control difuso, la interpretación que la Suprema Corte ha realizado para su cumplimiento por parte de los tribunales administrativos se encuentra limitado. Así, por un lado, podemos deducir que dicha determinación evita la emisión de fallos contradictorios, pero por otro, resulta un desgaste para los particulares tener que acudir al amparo para que le sean reconocidas violaciones a derechos humanos y sus garantías, ya que, lo que han entendido la mayoría de los tribunales administrativos es que su papel redunda en el cuidado de la legalidad de los actos administrativos (la anulación de los actos administrativos por no cumplir con criterios

---

<sup>286</sup> ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “La codificación de la justicia constitucional estatal”, en *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*. Memorias de la cuarta mesa redonda Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 47, [en línea], <[https://www.te.gob.mx/mesas\\_redondas/media/pdf/07a5218e7c74912.pdf](https://www.te.gob.mx/mesas_redondas/media/pdf/07a5218e7c74912.pdf)>, [consulta: 21 de noviembre de 2022].



estrictamente legales, *a contrario sensu*), pasando por alto cuestiones de constitucionalidad y, en cumplimiento a la jurisprudencia, optan por mencionar que no se advirtió violación alguna a derechos humanos, para que se estime que realizaron el control difuso y respetaron el principio de exhaustividad.

Otro aspecto que influye en la forma en que operan estos tribunales tiene que ver con que la naturaleza de la materia administrativa, la cual, a diferencia de otras, al encontrarse estrechamente vinculada con la actividad gubernamental, presenta desafíos particulares para las y los juzgadores, puesto que constantemente se encuentra de por medio la determinación de intereses públicos y particulares. Es decir, la tensión entre el beneficio al aparato estatal *versus* el reconocimiento de la persona como centro de su actuar.

Es en este segundo postulado es donde han surgido argumentos en defensa del derecho humano a una buena administración pública, pues en esencia, implica un cambio de paradigma en el que el Estado deja de vislumbrarse verticalmente, como autoridad inapelable y justificando actuaciones discrecionales como regla general y, por el contrario, se pondera como centro de la actividad estatal a la persona humana y sus derechos, lo que implica que la interpretación de la norma, en todos los ámbitos, se aplica en su mayor beneficio, tal y como lo establece el texto constitucional.

Por ello, consideramos que el papel de los tribunales administrativos debe transitar a la aplicación del control difuso de la constitucionalidad y la convencionalidad, lo cual contribuirá en gran medida a la justiciabilidad de los derechos humanos. Así, estimamos que la legislación vigente, al menos en el ámbito de la Ciudad de México y con las herramientas jurídicas previstas es suficiente en cuanto al derecho sustantivo, pero hace falta la armonización de las normas procesales para dotar de mayor efectividad al derecho a una buena administración pública, aunado a que se encuentra pendiente la reforma constitucional federal en la materia para que el ordenamiento jurídico tenga una

completa configuración que permita sea directamente invocado tanto en las sentencias de todo órgano jurisdiccional, como en las políticas públicas se pongan en marcha.

Por otra parte, consideramos relevante incorporar a nuestro estudio los mecanismos no jurisdiccionales para hacer efectivo el derecho de mérito, y eso se debe en gran medida a la argumentación que hemos realizado, respecto a que entender este derecho enmarcado únicamente en la revisión judicial de las actuaciones administrativas es una visión estrecha de su finalidad.

Así, proponemos un estudio de mecanismos jurídicos, en genérico, que han servido para la defensa del derecho a una buena administración pública y que consideramos resultan aplicables a la legislación mexicana para la propuesta que realizaremos en el último capítulo.

En ese tenor, como se demostró en el apartado correspondiente a la legislación europea (*vid. supra*), el papel del Defensor del Pueblo fue determinante para la elaboración del Código de buena conducta administrativa y, por ende, para el desarrollo del derecho fundamental en estudio, más allá del principio de legalidad aplicado al ámbito administrativo, en uso de sus facultades para conocer de denuncias hechas por ciudadanos o cualquier persona residente en la Unión Europea, previsto en el artículo 43 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

En ese sentido, es posible tomar como ejemplo esta experiencia para proponer que en nuestra legislación sean los organismos constitucionales autónomos de protección de los derechos humanos de entidades federativas, así como en el plano federal la Comisión Nacional, los que cuenten con facultades para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Quizás sea noticia para la persona lectora leer a continuación que este es precisamente el contenido vigente del primer párrafo del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, la noción de defensa del derecho a una buena administración se ha inclinado doctrinariamente en el juicio de amparo, quizá porque desde el plano jurisdiccional sí son vinculatorias las sentencias (a diferencia de estos órganos de protección de los derechos humanos que formulan recomendaciones no vinculatorias), o bien, otra conjetura es la derivada de la crisis por la que atraviesan las instituciones con autonomía constitucional en nuestro país.

Sin embargo, sostenemos que ese mecanismo no jurisdiccional es un área de oportunidad factible, puesto que es parte de las funciones que ya realiza la CNDH con servidores públicos especialistas en la materia, lo que indica que profesionalmente es una institución capaz de actuar con objetividad en estos casos.

Como anteriormente mencionamos, en la Ciudad de México se previó la creación de una sala especializada en la materia en el Tribunal de Justicia Administrativa, tanto en la Constitución local como en la legislación secundaria, aunado a que la Ley Orgánica de dicho Tribunal establece como facultades de su Pleno General –entre otras-- presentar cada 5 años un diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de la Sección de Sala Superior y de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Derecho a la Buena Administración, con el deber de remitirse para su consideración al Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción, a efecto de que este emita recomendaciones sobre la creación o supresión de Salas Especializadas en la materia.

Para abundar al respecto podemos señalar que la referida Ley dedica el capítulo X a la sala especializada enunciada, el cual establece que se integrará por 3 magistradas o magistrados y, en lectura complementaria con el artículo 4 desprendemos que conoce de los siguientes asuntos:

1. Los procedimientos y resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México; los Órganos Internos de control de los entes públicos y demarcaciones territoriales, o por la Auditoría Superior de la Ciudad de México, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes.
2. Impone sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades.
3. Finca a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública local o al patrimonio de los entes públicos locales y de las demarcaciones territoriales.
4. Dicta las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.
5. Resuelve el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.
6. Conoce de asuntos que le sean turnados para sancionar responsabilidades administrativas que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos.
7. Conoce del recurso para impugnar la resolución por la que se califica como no grave, la falta administrativa que se investiga contra una persona servidora pública.
8. Finca a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública local o al patrimonio de los entes públicos.

Asimismo, la Constitución local y la Ley Constitucional de Derechos Humanos prevén el respectivo organismo autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México el cual, de su ley especial se desprende que para la defensa, protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, la Comisión ajustará su actuación a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración (artículo 4, fracción II) y en el artículo 112 determina que el personal prestará sus servicios de conformidad con el principio de buena administración.

Pese a lo anterior, no se advierte una disposición expresa como en el orden federal, salvo algunas disposiciones en las que, por ejemplo, se establece que la Comisión brindará asesoría jurídica a las personas víctimas para hacer de su conocimiento los derechos que le asisten, así como para que las denuncias sean presentadas ante las autoridades correspondientes, cuando a raíz de una investigación practicada se presume la comisión de faltas administrativas (artículo 95).

Aunado a lo anterior, el control jurisdiccional es crucial, en virtud de la fuerza vinculante como revisor de la constitucionalidad de los actos de la administración pública, en cuyo caso, se tienen los casos de éxito que, como hemos revisado, se ha concedido el amparo a particulares a quienes les fue vulnerado su derecho a una buena administración pública, en estrecha relación con otros derechos humanos que sirvieron para abonar al desarrollo jurisprudencial de la materia, pero recordemos que, en este caso, nos encontramos frente a una figura remedial, salvo en los casos de activismo judicial, ámbito que requiere esfuerzos extraordinarios para su operabilidad en nuestro país.

### **CAPÍTULO 3. RECONSTRUCCIÓN NORMATIVA PARA LA INCLUSIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO**

Este tercer y último capítulo se divide en cuatro apartados que se sustentan en la técnica legislativa. En el primero, mencionaremos las iniciativas que hasta el momento en que se redacta esta investigación, han sido presentadas en el Congreso de la Unión; en segundo lugar presentaremos un *test* de impacto legislativo con los elementos esenciales que estimamos deben contemplarse tanto al proponer como al dictaminar cualquier reforma, a decir: identificar el problema, diagnosticarlo, evaluar el impacto social y, aunque no sea un elemento propiamente jurídico, se aprecia necesario hacer alusión a su viabilidad política.

Posteriormente, presentaremos la propuesta de adición del artículo 1 bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un cuarto y último apartado nos referiremos a las reformas a las leyes secundarias administrativas que, de un análisis de las leyes administrativas vigentes en nuestro país, se ha advertido la necesidad de armonización con el texto constitucional que se propone reformar.

#### **I. INICIATIVAS YA PRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA MATERIA<sup>287</sup>**

A la fecha de la entrega de esta investigación, se han presentado algunas propuestas de reformas y adiciones normativas en las dos cámaras legislativas

---

<sup>287</sup> Última actualización de la búsqueda: 27 de enero de 2023.

mexicanas: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En general, de su lectura se advierte que no existe homogeneidad en algún grupo parlamentario cuya agenda se vea inclinada hacia este tópico, sino que diversos legisladores de diferentes partidos han propuesto iniciativas relacionadas con este tema, aunque es importante mencionar que, a la fecha, ninguna ha logrado un curso trascendente salvo en el caso de la Ley de Austeridad, como más adelante demostraremos.

La información que se presenta derivó de una búsqueda documental realizada con apoyo de la plataforma *vLex* y la misma fue cotejada con las Gacetas Parlamentarias de sendas cámaras, de acuerdo con la fecha en que fue presentada. En ese tenor, aquí describimos 7 iniciativas federales con un breve análisis de cada una, con el fin de conocer el interés del legislador y algunas concepciones normativas de la buena administración pública.

1. El 22 de noviembre de 2018 se presentó la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado; se reforman los artículos 7, 10, 49, 53, 59 y se adicionan los artículos 7 Bis, 43 Bis, 60 Bis, 64 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; se reforma el segundo párrafo y la fracción II del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; se reforma el artículo 29 y se adiciona el artículo 13 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”<sup>288</sup>, por el diputado Benjamín Saúl Huerta Corona del grupo parlamentario de Morena.

Si bien la iniciativa abarcó diversos aspectos que no son materia de estudio de la presente investigación, hemos de destacar de la exposición de motivos la siguiente afirmación del legislador:

---

<sup>288</sup> Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria año XXI, número 5161-IV, jueves 22 de noviembre de 2018, [en línea] disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de abril de 2022].

A partir de esta ley, la austeridad republicana será un principio conductor de la buena administración y se convertirá en eje estratégico del gasto público. También permitirá que la austeridad republicana se establezca como principio rector de observancia obligatoria para todo servidor público y como política de Estado transversal para todo el gobierno.<sup>289</sup>

En lo que respecta a esta iniciativa, es preciso añadir que en la fracción VI del artículo 26 del proyecto de decreto de la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado, se propuso incorporar el principio de buena administración pública para quedar como a continuación transcribimos:

Para administrar los recursos humanos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y mejorar la prestación del servicio público, los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal desempeñarán sus actividades con apego a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de conformidad con las disposiciones contenidas en los lineamientos que emita la Secretaria (sic). En particular los funcionarios públicos de alto mando y servidores públicos de confianza:

[...]

VI. Están obligados a brindar en todo momento un trato expedito, digno, respetuoso y amable a los ciudadanos que requieran sus servicios, honrando así el principio del derecho humano a la buena administración pública; y

Cabe añadir que en nuestra legislación vigente sí se recogieron elementos sustantivos de esta propuesta, de modo que la fracción II del artículo 21 de la

---

<sup>289</sup> *Ídem.*



Ley Federal de Austeridad Republicana de manera similar establece lo siguiente:

Artículo 21. Para administrar los recursos humanos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y mejorar la prestación del servicio público, los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal desempeñarán sus actividades con apego a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de conformidad con las disposiciones contenidas en los lineamientos que emita la Secretaría. Dichos servidores públicos:

[...]

II. Deberán brindar en todo momento un trato expedito, digno, respetuoso y amable a las personas que requieran sus servicios, honrando así el principio del derecho humano a la buena administración pública;<sup>290</sup>

2. El 5 de febrero de 2020, la diputada María Guadalupe Román Ávila, también del partido Morena, presentó la iniciativa por la que propuso adicionar “el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno.”<sup>291</sup> Dicha iniciativa es una de las primeras en realizar una propuesta en la materia con una exposición de motivos basada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, así sugiere que el derecho en mención sea agregado mediante un párrafo que establezca lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la buena administración pública a través de un gobierno

---

<sup>290</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley Federal de Austeridad Republicana, Nueva Ley publicada el 19 de noviembre de 2019, [en línea] <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar.htm>>, [consulta: 10 de octubre de 2022].

<sup>291</sup> Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 5451-V, miércoles 5 de febrero de 2020. (3214), [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de abril de 2022].

abierto, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases y mecanismos para su cumplimiento.”<sup>292</sup>

Asimismo, la propuesta prevé un artículo transitorio en el que establece que el Congreso de la Unión deberá emitir la legislación secundaria y le otorga un año para realizarlo. Cabe añadir que esta iniciativa se encuentra pendiente de dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales.

3. El 18 de marzo de 2020, diputadas y diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron la misma iniciativa descrita en el numeral anterior<sup>293</sup>, por lo que omitiremos su desglose.
4. En julio de 2020<sup>294</sup>, la senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre del Partido del Trabajo presentó una iniciativa para reformar la Carta Magna, en la que, además de referirse a la buena administración pública, incorporó el derecho al buen gobierno<sup>295</sup>, como primer párrafo del artículo 134 en el que —recordemos— se encuentran plasmados los principios que rigen la administración pública (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez).

---

<sup>292</sup> Ídem.

<sup>293</sup> Iniciativa parlamentaria que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno, de 18 de marzo de 2020, Frida Alejandra Esparza Márquez (rúbrica), José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, María Guadalupe Almaguer Pardo, Mónica Almeida López, Mónica Bautista Rodríguez, Raymundo García Gutiérrez, Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), Antonio Ortega Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5481-VII, miércoles 18 de marzo de 2020, [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de abril de 2022].

<sup>294</sup> Cabe precisar que, del resultado de la búsqueda realizada de las iniciativas aquí referidas, esta fue localizada en fecha 5 de agosto de 2020; no obstante, la Gaceta respectiva redirecciona a la del 28 de julio de 2020, tal y como será citada en la siguiente nota al pie.

<sup>295</sup> Senado de la República, Gaceta del Senado, martes 28 de julio de 2020, Gaceta: LXIV/2SPR-37/110536, Iniciativa de la Senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea] <[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-28-1/assets/documentos/Ini\\_PT\\_Sen\\_Banuelos\\_CPEUM.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-28-1/assets/documentos/Ini_PT_Sen_Banuelos_CPEUM.pdf)>, [consulta: 14 de abril de 2022].

Aunado a lo anterior, en el párrafo en donde se establecen dichos principios, propone incorporar los siguientes: austeridad burocrática, moderación y racionalidad. Por su parte, a la buena administración sugiere regularla como derecho en el artículo 8° constitucional, al tenor del siguiente texto normativo:

Toda persona tiene derecho a un buen gobierno y a la buena administración pública de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.<sup>296</sup>

Dicha propuesta resulta coincidente con el texto vigente de la Constitución Política de la Ciudad de México<sup>297</sup>, por lo que el planteamiento pareciera una armonización con dicho ordenamiento.

5. El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, a través de la diputada federal Paulina Rubio Fernández, presentó en febrero de 2022 una iniciativa en la que, en un tenor similar a las anteriormente referidas, propuso adicionar un párrafo al artículo 4° constitucional en el que establezca lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a contar con los servicios de una administración pública en la que las instituciones, órganos y organismos públicos respondan a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como a la reparación por el Estado de los daños causados por sus órganos cuando desarrollen sus funciones de manera irregular.<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> Ídem.

<sup>297</sup> *Cfr.* Artículo 7 Ciudad democrática, apartado A. Numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Op. Cit.

<sup>298</sup> Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, “Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Paulina Rubio

6. El 15 de marzo de 2022, la diputada Guadalupe Román Ávila del partido Morena, presentó nuevamente la iniciativa del 5 de febrero de 2020, en los mismos términos, por lo que se estima innecesario reiterar el análisis.<sup>299</sup>
7. El 26 de abril de 2022, el Ejecutivo Federal envió la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”<sup>300</sup>. En su primer párrafo señaló que tiene por objeto

fortalecer la buena administración pública mediante la concentración, en la Secretaría de la Función Pública (SFP), de la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas; en el rediseño del funcionamiento de los órganos internos de control, y la centralización de la política general de contrataciones públicas en dicha dependencia, con el propósito de asegurar un adecuado uso de los recursos, con probidad y eficiencia.<sup>301</sup>

Asimismo, se refiere a la buena administración como principio rector del gobierno en turno para, a su vez, reforzar los cambios emprendidos para el combate a la corrupción y, en congruencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se erradique el dispendio y frivolidad en el sector público.

A pesar de que del texto normativo no se desprende alguna alusión al mencionado derecho, al encontrar ese sustento en la exposición de motivos, se deduce que el Ejecutivo Federal ha buscado interpretar este derecho en

---

Fernández e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN”, año XXV, número 5953-IV, martes 1 de febrero de 2022, [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de octubre de 2022].

<sup>299</sup> Cfr. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXV, número 5977-VII, martes 8 de marzo de 2022, [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de octubre de 2022].

<sup>300</sup> Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Ejecutivo federal, martes 26 de abril de 2022, año XXV, número 6010-XI, anexo XI.

<sup>301</sup> Ídem.

el sentido descrito, lo que hace imperioso poner bajo la lupa el uso de estos argumentos como fundamento de los cambios estructurales que se pretendan realizar en el ámbito administrativo.

En términos generales, las áreas de oportunidad que se vislumbran de la lectura de las iniciativas listadas del 1 al 6, redundan en la omisión de una adecuada técnica legislativa, especialmente en la aplicación de algún modelo de racionalidad legislativa que vaya más allá del sustento teórico de la regulación en materia de buena administración pública y los principios aledaños a ella.

Además, es crucial que toda propuesta sea precisa en el uso de conceptos para evitar la generación de lagunas, antinomias u otros problemas de aplicación e interpretación de la ley.<sup>302</sup> Lo anterior cobra mayor relevancia al tratarse --en su mayoría-- de propuestas de adición al texto constitucional, ya que cuidar la redacción de la norma que da validez formal al resto del sistema jurídico es importante para su adecuada interpretación, máxime que se trata de un derecho humano o fundamental que requerirá optimizarse en casos concretos.

Por otra parte, desde un plano cuantitativo es posible esbozar algunas aseveraciones: en primer término, que la mayoría de las iniciativas de la materia han sido presentadas en la Cámara de Diputados; que, como adelantamos, las propuestas no son exclusivas de un partido o grupo parlamentario, por lo que es notorio que desde diversos frentes políticos, tanto de aquellos considerados de izquierda como de derecha, ha habido --aunque mínimo-- interés por presentar iniciativas relativas al buen gobierno o la buena administración pública, aunado a que ya se encuentra vigente una disposición relativa en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

---

<sup>302</sup> GALLEGOS MORENO, Martha, *Elaboración de leyes, proyectos e iniciativas*, Poder Legislativo, LXI Legislatura, Estado de Zacatecas, 2013-2016, México, 2014, pp. 105 y ss.

En ese sentido, es posible dar pie a una propuesta basada en la técnica legislativa para dar forma a los cambios normativos que se plantean como producto de la argumentación realizada a lo largo de esta investigación.

## II. LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 1 BIS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Para transitar a un modelo de racionalidad legislativa es importante tener presente la justificación que sustenta la propuesta, tomando en cuenta elementos endógenos de la redacción de la norma, es decir, el nivel lingüístico; y otros exógenos, tales como la conducta de los destinatarios, la viabilidad política y los valores que dan sentido a los fines sociales que se busca perpetuar o implantar.

Como aspecto preliminar, debe señalarse que, a diferencia de las propuestas que se han realizado por las y los legisladores, se estima pertinente que el derecho humano a una buena administración se encuentre normado en un artículo 1 bis, ya que el artículo 1° constitucional tiene como distintivo el reconocimiento de los derechos humanos, sus métodos de interpretación, así como las obligaciones del Estado frente al derecho sustantivo de cada persona. Es decir, establece los lineamientos generales que definen al Estado como garante de dichos derechos, lo cual está estrechamente relacionado con el modelo de Estado social y democrático de Derecho al que nos hemos referido en los capítulos previos.

Además, es menester realizar un *test* de impacto legislativo para justificar la propuesta; con la precisión de que únicamente serán las conclusiones de cada apartado a las que nos referiremos. El método empleado incluye elementos que estimamos relevantes en diferentes modelos de racionalidad legislativa<sup>303</sup> para

---

<sup>303</sup> Principalmente nos guiaremos en el de Manuel Atienza, sin perjuicio del apoyo de las contribuciones de Martha Gallegos y Mario Losano, para quienes la viabilidad política es relevante. *Op. Cit.* GALLEGOS MORENO, Martha. *Elaboración de Leyes. Proyectos e iniciativas legislativas*, pp. 97 a 139.

proponer uno que, de forma híbrida, integre los elementos necesarios para la justificación de esta propuesta.

*a) Identificación del problema*

Para arribar prontamente a la justificación de la necesidad de un cambio normativo es crucial identificar y precisar el problema. En el caso del derecho humano a una buena administración pública existen tres principales aspectos:

1.- El contexto de globalización en el que actualmente estamos inmersos se relaciona con el replanteamiento de la noción de Estado. Con ello, los derechos humanos han cobrado fuerza en las normas jurídicas a nivel internacional y nacional, expresándose en el ideal del Estado social y democrático de Derecho. Así, el artículo 1° constitucional, especialmente los mandatos de promoción, respeto y garantía de dichos derechos por todas las autoridades desde el ámbito de su competencia ha generado diversas interpretaciones respecto a sus alcances, lo que dificulta la justiciabilidad de ciertos derechos, como la salud, educación, un medio ambiente sano, vivienda, entre otros derechos de la categoría DESCAs.

Dichos derechos, como fue referido en apartados previos, tienen entre sus premisas la afinidad del sector público como diseñador de las políticas públicas, por tratarse de actividades de interés general que atienden fines sociales superiores, lo que justifica su intervención directa para evitar que se lucre con su prestación.

2.- Desde la transversalidad de los derechos humanos en la administración pública, el pleno respeto y garantía de los derechos humanos implica el compromiso de que la función pública administrativa se adapte a los criterios que reconozcan a la persona como el eje fundamental de su ejercicio.

Así, el derecho humano a la buena administración pública enmarca una serie de principios y subderechos que, al ser invocados desde sede administrativa podrían favorecer su justiciabilidad desde el nivel más básico, el del procedimiento

administrativo, en el cual, la interacción de las autoridades y la población es más directa.

3.- El derecho humano a una buena administración pública es inexistente a nivel federal<sup>304</sup>, pero sí reconocido en Iberoamérica y Europa<sup>305</sup> y legislado en la Ciudad de México<sup>306</sup>. Por ello, el hecho de que se encuentre previsto en la Carta de Derechos capitalina crea la posibilidad de que haya “ciudadanos de primera”, es decir, que gozan de ese derecho por el simple hecho de radicar en ese territorio y, en consecuencia, pueden acceder a las prerrogativas, a diferencia del resto del país.

#### *b) Diagnóstico del problema*

El *quid* del derecho a una buena administración pública radica precisamente en cómo diagnosticar cuándo es “buena” o “mala”. Sobre ello, como hemos abundado en los capítulos previos, en ocasiones es más sencillo determinar caso por caso cuándo una administración pública actúa “mal”; no obstante, es crucial delinear parámetros mínimos, acordes con el marco jurídico de los derechos humanos, para concluir en una serie de principios que encuadren los estándares generales de una buena administración pública.

Al respecto, es menester enfatizar que una buena administración pública no necesariamente es austera, porque la lógica económica nos dice que hay

---

<sup>304</sup> Si bien se encuentra la referencia en Ley de Austeridad, no se está claramente delimitado su contenido y alcance.

<sup>305</sup> La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, se considera el primer instrumento de la región que plasmó en sus postulados a la buena administración pública como obligación inherente a los Poderes Públicos y como derecho de las personas. En el ámbito europeo, el 7 de diciembre de 2000, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión, proclamaron la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, primer instrumento jurídico en el orbe que recogió de manera expresa el derecho a una buena administración en su artículo 41.

<sup>306</sup> El 5 de febrero de 2017 fue publicada en la Gaceta Oficial de la misma Ciudad, la Constitución Política de la Ciudad de México, que prevé el derecho a la buena administración en su artículo 60.1.



necesidades que requieren el empleo de más recursos para ser más eficientes<sup>307</sup>; por lo tanto, el reto radica en un balance entre los ingresos y egresos del Estado (lo cual es propiamente el acto de administrar) y en que la percepción de los usuarios de los servicios públicos sea congruente con la carga contributiva, además de que existan elementos objetivos que tras su evaluación arrojen los resultados esperados.

Por ello, es posible afirmar que no basta con que la administración pública afirme que está realizando un correcto uso de los recursos públicos sino, además, es importante el escrutinio público y de ahí, la opinión que los beneficiarios de los servicios públicos tienen.

La Constitución Política de la Ciudad de México y su marco normativo secundario que se erigió como carta de derechos, podría ser considerada un laboratorio jurídico. Particularmente, el derecho a una buena administración pública marcó un antes y un después, pero es importante contar con cifras que permitan definir si impactó en la realidad de las y los residentes de la megalópolis.

El estudio cuantitativo rebasa el ámbito metodológico disciplinario al que se ciñe esta investigación, dado que recae en otras ramas del conocimiento, pero desde la jurídica, una manera de saber si un derecho es efectivo es mediante su justiciabilidad, es decir, que sea posible que, en caso de incumplimiento sea exigido ante los tribunales de justicia y la administración pública.<sup>308</sup>

---

<sup>307</sup> “[L]a austeridad se presenta como un “modo de vida democrático” y algo bueno, [...]. El problema es que se ignora que, en temas de gobierno y administración pública, ser austero no es algo bueno *per se*, sino que la austeridad puede ser un medio útil (o no) para alcanzar otros fines: administrar mejor, conseguir objetivos sociales mayores, etc.” DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio, “Celebrar la austeridad, desatender el buen gobierno”, CIDE, 15 octubre, 2019, [En línea] <<http://administracionpublica.cide.edu/celebrar-la-austeridad-desatender-el-buen-gobierno/>>, [consulta: 6 de mayo de 2022].

<sup>308</sup> Vid. capítulo 2, apartado III, numeral 7.

En tanto el derecho a una buena administración pública se encuentra legislado únicamente en el marco jurídico de la Ciudad de México, al momento en que se escribe la presente investigación no han sido demasiadas las sentencias que han ocupado a los tribunales federales. Por su parte, la Primera Sala Ordinaria Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Derecho a la Buena Administración del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, reportó en su estadística del año 2021 solo 25 sentencias dictadas en los juicios ordinarios.<sup>309</sup>

En el ámbito federal, a la fecha, hemos recopilado apenas cuatro tesis aisladas emitidas por Tribunales Colegiados del Primer Circuito (en la Ciudad de México)<sup>310</sup>, en las que se ha invocado este derecho por la vía del amparo directo y, por lo tanto, se ha justiciabilizado.

Sobre esto, debemos reiterar que, si bien esta vía suele ser preponderantemente remedial, la existencia de un derecho positivizado y las garantías judiciales necesarias para su efectividad, generan la posibilidad de resolver casos en los que su aplicación se dé de forma transversal en materias como responsabilidad patrimonial del Estado y derecho a la información, disuadiendo --en cierta medida-- futuras conductas por parte de la administración pública.

Asimismo, puede servir de diagnóstico la experiencia internacional, tal es el caso de España y países de Latinoamérica, en donde la buena administración pública se encuentra plasmada en legislaciones de diferentes niveles de gobierno que van desde constituciones hasta leyes secundarias.

---

<sup>309</sup> Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Estadística Judicial, trimestral, 2021, [en línea] <<https://www.tjacdmx.gob.mx/index.php/articulo126-menu/fracci%C3%B3n-vi-estad%C3%ADstica-judicial>> [consulta: 01 de febrero de 2023].

<sup>310</sup> Vid. capítulo 2, apartado III, numeral 7.

### *c) Impacto social*

Este elemento forma parte de la llamada “racionalidad pragmática”, defendida por autores que siguen el modelo de Manuel Atienza y cobra relevancia cuando lo trasladamos en las siguientes preguntas: ¿los ciudadanos la van a cumplir? ¿cómo van a reaccionar? ¿hasta qué punto podemos conocer las reacciones de los ciudadanos? ¿cuáles van a ser los efectos sociológicos de las leyes? ¿cómo impactará socialmente esta reforma?

Nuevamente nos enfrentamos a respuestas que pueden ser dadas desde disciplinas diferentes al Derecho<sup>311</sup>, por lo que merecen un estudio paralelo que profundice en aspectos sociológicos; sin embargo, desde el ámbito jurídico existen dos posibilidades que hasta el momento han sido manifestadas por especialistas: 1) que no tenga impacto la incorporación del derecho a una buena administración pública en la Constitución Federal y leyes administrativas secundarias, puesto que ya existen elementos dispersos de esta en nuestras leyes (a decir, los principios contenidos en el artículo 134 y los fundamentos del principio de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como el derecho de petición, contenido en el 8° de la Carta Magna); 2) o bien, que comience la “lluvia de amparos” que se busque una forma de instar a la administración pública, por la vía jurisdiccional, a dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales

---

<sup>311</sup> Sobre ello, podemos advertir que, por ejemplo, en el sector turístico el impacto social de una buena administración pública repercute en materia económica y con ello en la posibilidad de que la distribución de riqueza de un territorio sea proporcional en beneficio de los habitantes de la región o localidad. No obstante, esto no es una regla, pues existen ciudades con alta demanda turística, pero con bajos índices de desarrollo humano. Por otra parte, hay ciudades, bien posicionadas a nivel mundial en México, incluso consideradas como entre las mejores para vivir, en donde converge la administración pública municipal con la capacidad turística, de modo que vale la pena tomar en consideración estos casos de éxito y analizar puntualmente cómo es el impacto del turismo y de qué manera la administración pública local encuentra un papel preponderante en los recursos públicos, así como en los servicios públicos y el fomento al bienestar general de la población.

adquiridos, especialmente en materia derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Tomando en consideración el diagnóstico que hemos presentado en el punto anterior, se pronostica que no acontecerá ni una ni otra. La primera postura que se decanta por la innecesaria reforma ante el impacto social nulo no puede ser confirmada, puesto que, como hemos señalado, ya existen sentencias pronunciadas por los tribunales federales en el sentido de conceder el amparo a justiciables que han hecho valer este derecho.

En cuanto a la segunda, si fuera a ocurrir esa “lluvia de amparos”, a la fecha no serían contados lo que se encontrarían resueltos sino decenas y hasta cientos, por lo que tampoco se puede sostener. En consecuencia, a partir del diagnóstico esbozado, podemos afirmar que el impacto social que tendría esta reforma sería facilitar herramientas jurídicas que hagan efectivos derechos que encuentran transversalidad en la buena administración pública, así como subderechos que son garantizados a partir de esta, por ejemplo, el acceso a servicios públicos de calidad.

#### *d) Viabilidad política*

Este elemento no se encuentra en la mayoría de los *test* de racionalidad legislativa, ya que atiende a una perspectiva pragmática del proceso legislativo, sin embargo, es importante traerlo a colación para justificar esta propuesta porque alberga interpretaciones políticas del concepto que se pretende incorporar.

Como hemos adelantado, aunque el concepto de buena administración pública no se encuentra propiamente legislado, sí hay una referencia somera en la Ley Federal de Austeridad Republicana, por lo que, considerando que a la fecha ya existen pronunciamientos de jueces federales sobre algunos preceptos de dicha ley, así como previendo la polémica que hay en torno a la misma, es importante y oportuno delimitar su contenido y alcance, lo cual también evitará que se pondere

cualquiera de los elementos que integran armónicamente este derecho de manera preponderante sin justificación alguna, a decir, el principio de austeridad sobre la eficiencia y eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos.

En ese sentido, hay que recordar que las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión no son particulares de uno o dos grupos parlamentarios, sino se puede afirmar que es una preocupación generalizada de diferentes los partidos políticos, aunque esta aseveración podría ser solo aplicable para legisladoras en lo particular y no atribuibles a todo el grupo parlamentario del que forman parte. Sin embargo, es destacable que se trate de una propuesta que no se encuentra monopolizada o abanderada por una sola fracción parlamentaria, lo cual deja entrever que existe la posibilidad de consensos si la reforma se pone en marcha.

Aunado a esto, estimamos que sería viable realizar una serie de entrevistas a personas legisladoras de otros partidos políticos, como el Partido de la Revolución Institucional y al único legislador que no está afiliado a un partido, para conocer su postura y abonar argumentos a la viabilidad (o, en su defecto, inviabilidad) política.

### III. TEXTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE DECRETO

Resumidos los aspectos que atañen a la racionalidad legislativa, a continuación, se procede a plasmar la propuesta de texto normativo. Cabe añadir que se tomó en cuenta el empleo del lenguaje ciudadano<sup>312</sup>, en la medida que los conceptos técnicos lo permitan.

***PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 1 BIS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.***

---

<sup>312</sup> Secretaría de la Función Pública, *Lenguaje ciudadano. Un manual para quien escribe en la Administración Pública Federal*, 2ª ed., México, 2004.

**ARTÍCULO ÚNICO.** *Se adiciona el artículo 1 bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:*

**Artículo 1 bis.** *Toda persona tiene derecho a una buena administración pública. Se entiende por buena administración pública aquella que tiene como objetivo brindar servicios públicos de calidad, dirigidos a mejorar la vida de las personas, bajo los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.*

*Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer párrafo de este artículo.*

*En materia de obra pública, su desarrollo privilegiará el interés público. Las autoridades competentes establecerán en sus programas y políticas, mecanismos para mitigar sus impactos, disminuir las afectaciones sociales y económicas, así como el impacto ambiental y cultural a los bienes comunes y públicos. Estos aspectos serán considerados elementos del derecho a una buena administración en materia de obra pública.*

*La buena administración pública será un principio de actuación de todas las personas servidoras públicas, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo y judicial. Sus principios rectores serán los establecidos en el artículo 134 de esta Constitución.*

*Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, que procure el interés público y combata la corrupción.*

*La austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales, tampoco para mermar alguno de los principios contenidos en el artículo 134 de esta Constitución.*

*El ejercicio pleno del derecho a una buena administración pública será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad establecidas en esta Constitución.*

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**Primero.** *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.*

**Segundo.** *El Congreso de la Unión contará con 90 días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente decreto para realizar las modificaciones necesarias a la legislación secundaria en materia administrativa.*

**Tercero.** *Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.*

## **IV. LEYES SECUNDARIAS ADMINISTRATIVAS**

Las leyes secundarias y el artículo que, tras un primer estudio se considera será menester armonizar con motivo de la adición constitucional que se plantea son:

1. Adición de un cuarto párrafo en el Artículo 1º de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establezca: ***La buena administración pública será un principio de actuación de las y los servidores públicos del poder ejecutivo, así como un derecho humano de toda persona. Sus principios rectores serán los establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 1 bis del mismo ordenamiento.***
2. Reforma al primer párrafo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para queda como sigue: *La*

*presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, **bajo el principio de buena administración pública** que realicen:*

3. Reforma al primer párrafo del artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, para quedar como sigue: *La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, **bajo el principio de buena administración pública** que realicen:*
4. Adición de un tercer párrafo al artículo 1 de la Ley Federal de Austeridad Republicana que establezca: ***La austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales, tampoco para mermar alguno de los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la garantía del derecho a una buena administración pública, contenido en el artículo 1 bis constitucional.***
5. Adición de un artículo 4-B en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establezca: ***Para la emisión de todo acto administrativo, además de los requisitos y elementos previsto en el artículo 3 de este ordenamiento, deberá garantizarse el derecho a una buena administración pública, previsto en el artículo 1 bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***
6. La derogación de la fracción XVI del artículo 81 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público que establece: *“Dictar los lineamientos a fin de que la estructura administrativa del Instituto opere con los recursos estrictamente necesarios para la realización de sus funciones en un principio de austeridad y eficiencia;”.*



## CONCLUSIONES

A fin de culminar el círculo argumentativo de la presente tesis, es necesario retomar la hipótesis planteada, la cual sostuvo que la reconstrucción normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversas leyes secundarias administrativas federales, a través de reformas y adiciones que incorporen al derecho humano a una buena administración pública, es necesaria para:

1. Dotar de más y mejores herramientas jurídicas para las y los justiciables.
2. Hacer efectivos los derechos humanos en el ámbito administrativo y jurisdiccional.
3. Promover acciones en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos humanos.
4. En sede administrativa, resolver controversias entre particulares y la administración pública con perspectiva de derechos humanos.

Al respecto, es posible afirmar que todas las variables fueron validadas a lo largo de los capítulos y, para precisar, retomaremos cada una y la relacionaremos con su respectivo apartado.

1. Se confirmó que la incorporación del derecho humano a una buena administración pública, de legislarse a nivel federal, dotaría de más y mejores herramientas jurídicas para las y los justiciables, ya que, como se amplió en los capítulos primero y segundo, el principio de transversalidad de los

derechos humanos implica que el camino argumentativo de un derecho pase por otros, de modo que impacta de manera diferenciada cuando se analiza aisladamente y cuando se interpreta de manera conjunta y sistemática.

Aunado a ello, los derechos instrumentales encuentran aplicabilidad tanto en sede judicial como en administrativa, y de ellos depende en gran medida la efectividad de dichos derechos, puesto que se convierten en las garantías para su cumplimiento, por ello, con el reconocimiento de derechos que tienen aplicación directa tanto en el ámbito procesal como sustantivo, se generan herramientas jurídicas idóneas para combatir actos de autoridad cuyo fundamento salga del ámbito de interpretación de los derechos humanos. Es el caso del derecho humano a una buena administración pública, que por su naturaleza jurídica y la serie de derechos, principio y obligaciones que integra, es aplicable en materia procesal y sustantiva.

2. En cuanto a la efectividad de los derechos humanos desde el ámbito administrativo y jurisdiccional, en el primero capítulo retomamos los antecedentes en México de los derechos humanos, distinguiendo las reformas del año 2011 como momento histórico para separar el estudio en un antes y después, en virtud del parteaguas que representó. Lo anterior fue útil para poder vislumbrar el cambio en la concepción del derecho que implicaron las reformas.

Asimismo, con la información vertida sostuvimos que, en México, la emisión legislativa en materia de derechos humanos ha sido basta y adecuada con los estándares internacionales que demarcaron la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales; sin embargo, en gran medida, la voluntad política, el impacto en políticas públicas y la observancia a esa legislación es lo que redunda en el problema, por lo que se estimó relevante, por una parte, reconocer que en países de nuestra tradición jurídica impera la ley, producto de la labor legislativa.

En consecuencia, la corriente del positivismo jurídico domina en nuestra forma de operar el derecho y, aunque debe convivir armónicamente con las nuevas tendencias del derecho como argumento, que lo ligan cada vez más a la interpretación *principlalista*, debemos estar conscientes de la fuerza vinculante de la norma expresa.

Por otra parte, en el segundo capítulo desarrollamos que para hacer efectivos los derechos humanos, es crucial la implementación de políticas públicas que busquen conseguir resultados con orientación a la optimización de los recursos; en ese tenor, aseveramos que la administración pública –sus resultados, propiamente-- es la parte más visible del gobierno por su traducción en acción, por lo que tiene directa incidencia en el éxito o fracaso de un gobierno a nivel político, por ello, las obligaciones contenidas en el derecho a una buena administración pública son lineamientos claros que abonan a la efectividad de los referidos derechos humanos.

3. De forma similar, en el primer y segundo capítulos, hicimos patente la aseveración de que con la incorporación del multicitado derecho se promoverían acciones en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos humanos.

En primer término, dado que en el primer capítulo se realizó un estudio del desarrollo de los derechos humanos en México a partir de las nociones de Estado constitucional de Derecho, incorporamos diversas tesis paradigmáticas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evidenciar que la función jurisdiccional tiene un papel trascendente en la evolución del derecho, especialmente por la labor argumentativa que lleva a cabo. En ese tenor, dicha evolución encuentra coincidencia con el principio de progresividad, al alcanzar interpretaciones más amplias y favorables para las y los justiciables.

En añadidura, fue revisado el marco convencional de los derechos humanos en México y sus vínculos con los actos de la administración pública para destacar la necesidad de hacerlos efectivos mediante políticas públicas, de cuyo apartado se destacó que en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) cobra especial relevancia el actuar administrativo, por lo que positivizar el derecho humano a una buena administración pública contribuiría a su justiciabilidad.

4. Se afirmó que, de legislarse en materia de buena administración pública, en sede administrativa, se resolverían controversias entre particulares y la administración pública con perspectiva de derechos humanos. Dicha aseveración encontró sustento en el segundo capítulo, mismo que condensó la argumentación sobre el contenido y alcance del derecho a una buena administración pública.

Tomando en consideración que es en la esfera de la función pública administrativa donde recae el manejo de los recursos y la organización del aparato estatal, justificamos por qué es crucial para los particulares que cuenten con herramientas jurídicas tanto procesales como sustantivas que les permitan hacer exigibles aquellos derechos que derivan de su relación con dicha función pública, pero también la existencia de lineamientos que las autoridades, conscientes de su papel, pongan en práctica en sus actuaciones. Nótese el vínculo de esta afirmación con la número 1 de las variables de nuestra hipótesis.

Asimismo, se desarrolló lo relativo a la 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; además, de forma correlativa, se afirmó que los particulares deben desplegar ciertas conductas que, en procuración de un justo equilibrio en la relación administrativa, se

ciñan a la normatividad aplicable al trámite que para efectos específicos lleven a cabo.

En ese tenor, consideramos indispensable que se conduzcan de buena fe, que se abstenga de llevar a cabo maniobras para dilatar los procedimientos en su entero beneficio y que se dirijan respetuosamente con todo el personal de la administración pública.

Esta somera descripción del fenómeno dio lugar al derecho humano a una buena administración pública y, a pesar de que algunos aspectos normativos resulten familiares por encontrarse contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que México es Estado Parte, se sostuvo que carece de una regulación sistematizada y sus postulados no se encuentran consagrados en su totalidad, por lo que se ha tenido una visión incompleta de lo que implica su exigibilidad, la cual erróneamente se ha vinculado únicamente al principio de legalidad aplicado al ámbito administrativo.

Para reforzar dichos argumentos y realizar aportaciones relativas al contenido y alcance del derecho en estudio, separamos con fines metodológicos las declaraciones sobre derechos humanos, los tratados internacionales y, finalmente el *soft law* en virtud de que existen instrumentos de este tipo que han impactado e incluso expresamente regulado el derecho a una buena administración pública.

Otra aportación relevante es el estudio normativo de las disposiciones jurídicas que contienen el derecho a una buena administración pública en cuatro dimensiones: continental, regional, nacional y local. Primero, por ser donde se plasmó por primera ocasión el concepto en una norma, analizamos la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y otras leyes comunitarias cuyas emisiones se fundamentan en el derecho a una buena administración pública.

Después, acotamos el estudio al ámbito nacional europeo con el ejemplo de España, en cuyo país encontramos diversos tipos de normas que expresamente establecen el referido derecho en el ámbito de las comunidades autónomas, entre ellas Galicia, las Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Navarra, Cataluña, Castilla-León, Canarias, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Cabe advertir que no son las únicas, pero sí las consultadas para esta investigación.

Posteriormente, estudiamos el documento más integral que, a la fecha, ha recabado la noción del derecho a una buena administración pública en el ámbito iberoamericano: la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública para luego remontamos a la legislación local mexicana, ya que en ese ámbito el paradigma es la Constitución Política de la Ciudad de México y su La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías. Además, dado que el derecho a la buena administración pública encuentra sustento en sus leyes secundarias, nos referiremos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y a la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

Como ejemplo latinoamericano se retomó la experiencia comparada de otras naciones, por lo que se trajo a cuenta la legislación ecuatoriana, la de El Salvador, Uruguay y República Dominicana. De lo anterior fue posible advertir diversas similitudes en la forma en que se concibe este derecho, inspiradas en la multicitada Carta Iberoamericana.

La última parte del segundo capítulo desarrolló el concepto de una buena administración pública, resultado de los pasos previos que fueron metodológicamente diseñados. En ese tenor se realizó una aproximación a *contrario sensu* de lo que puede considerarse una “mala” administración pública para después diferenciar el concepto de “buen gobierno” y “buena administración pública”.

Partiendo del contenido de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública desarticulamos a la buena administración en su acepción de principio, derecho y obligación, en cuyo caso distinguimos de las obligaciones que surgen correlativamente para los particulares y cómo opera en clave de deber para las autoridades.

Para cerrar este capítulo, nos referimos al tema de la justiciabilidad, en cuya parte se advirtió un área de oportunidad, consistente en la exploración a fondo de la vía no jurisdiccional, con los organismos constitucionales autónomos que tienen a su cargo la emisión de recomendaciones por violaciones a derechos humanos, ya que dicha opción puede ser un efectivo control externo para garantizar una buena administración pública.

El tercer capítulo plasmó de forma sintetizada la justificación de la propuesta de adición del artículo 1 Bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de los ordenamientos administrativos que requieren ser armonizados. Dichas disposiciones son meramente enunciativas, en la inteligencia de que puede haber más que requieran adecuarse al contenido del derecho a una buena administración, no obstante, consideramos que son las más elementales para dar paso a un ordenamiento jurídico congruente con el texto constitucional.

De dicho capítulo es dable destacar que una buena administración pública puede ser austera, siempre no se aplique como regla para todos los casos, de modo que se pondere sobre todos los demás principios rectores de la administración pública, por lo que es imperioso que la Ley Fundamental contenga esta disposición.

Finalmente, debemos mencionar la necesidad de tener diagnósticos cualitativos ante cada cambio normativo que tenga como finalidad la disminución de recursos, sobre todo cuando tenga como consecuencia la restricción de derechos humanos, de lo contrario, deviene en efectos contrarios al cumplimiento del principio de progresividad en cuanto a la garantía de los servicios públicos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, 2ª ed., Gedisa editorial, Barcelona, 2004.

-----, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “La codificación de la justicia constitucional estatal”, en *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas. Memorias de la cuarta mesa redonda Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, [en \_\_\_\_\_ línea], <[https://www.te.gob.mx/mesas\\_redondas/media/pdf/07a5218e7c74912.pdf](https://www.te.gob.mx/mesas_redondas/media/pdf/07a5218e7c74912.pdf)>, [consulta: 21 de noviembre de 2022].

ATIENZA, Manuel y Luigi Ferrajoli, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, 3a. reimp., IJ-UNAM, México, 2017, [en línea] <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1695-jurisdiccion-y-argumentacion-en-el-estado-constitucional-de-derecho>>, [consulta: 30 de junio de 2022].

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María et al. (coords.), *El derecho a una buena administración pública y la ética pública*, Tirant lo Blanch, monografías 746, Fundación General de la Universidad de Málaga, Valencia, 2011.

BÁRCENA ARÉVALO, Erika, “El impacto de la reforma de derechos humanos en el Poder Judicial de la Federación. Una lectura desde la antropología jurídica”



en Nuria González Martín *et al.* coord., *Las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos de junio de 2011*, (Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, 44), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2021.

BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991.

BRITO JAIME, Xelha Montserrat, *El derecho humano a una buena administración pública [tesis]*, Fernández Ruiz, Jorge, asesor, Licenciatura en Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 2019, [en línea] <<http://132.248.9.195/ptd2019/agosto/0795017/Index.html>>, [consulta: 21 de junio de 2022].

-----, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCAS) y su relación con el derecho humano a una buena administración pública”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Guadalupe (et al. Coords.), *Los retos del derecho administrativo en contextos ordinarios y extraordinarios. Una visión de la juventud iberoamericana*, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2022.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*, (Doctrina Jurídica, 793), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.

CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, t. I, Taller de imprenta de la escuela de artes y oficios para mujeres, México, 1894, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, [en línea] <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/707/3.pdf>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

CERRILLO I. MARTÍNEZ, Agustí y Juli Ponce (eds.), *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*, Bruylant, Bruselas, 2017.

- C.H. HOFFMAN, Herwig y Alexander H. Türk (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, 2009.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justiciabilidad electoral en México. Reflexiones, retrospectivas y retos*, Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, México, 2013.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Compendio de juicio de amparo*, Ediciones Jurídicas Alma, 7ª ed., 2020.
- DÍAZ MÜLLER, Luis T., “La declaración de Virginia y el desarrollo constitucional en los Estados Unidos” en César Camacho Quiroz y Jorge Fernández Ruiz, coords., *Fuentes históricas de la Constitución de 1917*, 2ª ed., vol. 1, México, CEDIP-Cámara de Diputados, LXII Legislatura, M.A. Porrúa, 2017.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La jurisdicción contencioso-administrativa en el Estado Democrático de Derecho. La posición jurídica del ciudadano”, en *Temas actuales de Derecho Público*, Banco Central del Paraguay (ed.), Asunción, 2016.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Marta Guastavino (trad.), 5ª reimpr., Ariel, Barcelona, 2002.
- ESTRADA ADÁN, Guillermo E., *La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: una revisión desde la fragmentación del derecho internacional*, (Sistema Interamericano de Derecho Humanos), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos y Francisco Jiménez García, *Terrorismo y derechos humanos: una aproximación desde el derecho internacional*, Madrid, Dykinson, 2011.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 6ª ed., Porrúa, México, 2014.

-----, *Derecho administrativo: acto y procedimiento*, (Pról. Min. Alberto Pérez Dayan), México, UNAM-Porrúa, 2017.

-----, *Derecho administrativo*, Grandes temas constitucionales, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura-INEHRM, UNAM-IIJ, 2016.

FERRAJOLI, Luigi, “De la Carta de Derechos a la formación de una esfera pública europea”, en Miguel Carbonell, *et al.* ed., *La constitucionalización de Europa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el sistema interamericano de derechos humanos*, Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, Número 5, UNAM-IIJ-CNDH, México, 2017.

-----y Carlos María Pelayo Möller, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*, Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, N. 7), México, Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., Porrúa, México, 1985.

GALLEGOS MORENO, Martha, *Elaboración de leyes, proyectos e iniciativas*, Poder Legislativo, LXI Legislatura, Estado de Zacatecas, 2013-2016, México, 2014.

- GARITAGOITIA EGUÍA, José Ramón, *Dignidad de la persona y derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, Editorial Senado, España, 2009.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad de la administración*, 4ª ed., Thomson Reuters, Navarra, 2011.
- GORDILLO, Agustín Alberto, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013.
- GUASTINI, Riccardo, *Il diritto come linguaggio lezioni*, G. Giappichelli editore, 2º ed., Torino, 2000.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Cátedra de Colombia, Bogotá, 1997.
- HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif : contenant le droit public et le droit administratif*, 2eme édition, L. Larose et Forcel, Bibliothèque nationale de France, France, 1893, [en línea] <<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb30581282v>>, [consultado : 21 de junio de 2022].
- KESBY, Alison, *The right to have rights. Citizenship, Humanity and International Law*, Oxford, New York, 2012.
- MATILLA CORREA, Andry, *“La buena administración como noción jurídico-administrativa”*, Dykinson, Madrid, 2020.
- MENENDEZ, Agustín José (et al, eds.), *La argumentación de los derechos fundamentales, El Derecho y la Justicia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

Ministerio de Justicia, Recomendación No. R (80) 2, del Comité de Ministros a los Estados Miembros relativa al ejercicio de las potestades discrecionales de la administración, adoptada por el Comité de Ministros el 11 de marzo de 1980, durante la 316 reunión de los Delegados de los Ministros, en *Recomendaciones u resoluciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa en materia jurídica*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1992.

Secretaría de la Función Pública, *Lenguaje ciudadano. Un manual para quien escribe en la Administración Pública Federal*, 2ª ed., México, 2004.

PAVÓN ROMERO, Yuri, "Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México", en Miguel Alejandro López Olvera, coord., *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, España, 1999.

RENDÓN-HUERTA BARRERA, Teresita (et al.), *Reflexiones jurídicas contemporáneas. Homenaje al Doctor Pedro López Ríos*, Universidad de Guanajuato, México, 2015.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime y Almudena Fernández Carballal, *La buena administración del urbanismo. Principios y realidades jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime y Henry Alexander Mejía (dirs.), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis*

*Meilán Gil*, Colección Legislación comentada y relacionada No.2, Editorial Cuscatleca, El Salvador, 2019.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., Tomo I, Porrúa, México, 1977.

TELLO MORENO, Luisa Fernanda, *La justiciabilidad del derecho al agua en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016.

TOMÁS GUILLEN, Beatriz, *El derecho fundamental a una buena administración*, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 2004.

VON BOGDANDY, Armin *et al.*, “El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano: panorama general y pasos concretos” en *Transformaciones del derecho público. Fenómenos internacionales, supranacionales y nacionales*, (IECEQ), México, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.

VON BOGDANDY, Armin y Oriol Mir Puigpelat (coords.), *Ius publicum europeum. El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos, *Historia de las ideas jurídicas. De la antigüedad clásica a la modernidad (Síntesis)*, Alejandro Rosillo Martínez trad., México, Porrúa, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 11ª ed., 1ª reimpr., Madrid, Trotta, 2019.

ZAMBRANO PÉREZ, Diego Andrés, “La incidencia del llamado soft law o derecho blando en la interpretación del juez constitucional” en *Tribunales constitucionales y jurisprudencia: casos prácticos: Cuba, Italia, Colombia y México*, (Interpretación Constitucional Aplicada), México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

ZORRO SÁNCHEZ, Carlos (comp.), *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*, Koninkrijk der Nederlanden, Universidad de los Andes, Colombia, 2007.

#### HEMEROGRAFÍA

BATALLI, Mirlinda, “Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, en *Pécs Journal of International and European Law*, 2018/I, [en línea] <[https://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/08/28\\_pjielPJIEL1801.pdf](https://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/08/28_pjielPJIEL1801.pdf)>, [consulta: 10 de junio de 2022].

BRITO JAIME, Xelha Montserrat, “Hacia la justiciabilidad del derecho humano a una buena administración pública”, en *Boletín de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo*, Núm. 1, enero-junio, 2022.

CALVO SÁNCHEZ, M.<sup>a</sup> Dolores, “Patrón de conducta exigible a una buena Administración Pública Sanitaria”, en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, diciembre, Universidad de Salamanca, 2014.

CÁRDENAS, Jaime, “La nueva Ley de Amparo”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 29, Julio-Diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

DELPIAZZO, Carlos, “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, *Revista de Derecho. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, Núm. 10, 2016. p. 41-57, [en línea] <<https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/issue/view/23/12>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, [en línea], <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

GARCÍA-MARTÍN, Laura, “La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas”, en *Iberoamerican Journal of Development Studies*, España, Universidad de Zaragoza, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, 2021.

LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun, “La buena administración como regla de adaptabilidad ante el cambio climático”, *Revista de Derecho Ambiental*, Universidad de Chile, Núm. 13, Junio, 2020, [en línea] <<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/issue/view/5337>>, [consulta: 29 de junio de 2022].

-----, “El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno”, *Revista de Derecho Público*, Núm. 93, Chile, 2020.



LORENZO, María Dolores, “Ley y eficacia. La centralización administrativa de la beneficencia en la ciudad de México, 1877-1904”, en *Signos Históricos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, vol. 19, Núm. 37, enero-junio, 2017.

MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M., “Reforma constitucional en materia de derechos humanos” en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 44., núm. 130, enero-abril, 2011, [en línea], <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332011000100012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000100012)>, [consulta: 07 de octubre, 2021].

MATILLA CORREA, Andry, “La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual”, en *Revista Derechos en Acción*, Núm. 10, Año 4, 2018-2019, [en línea] <<https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/6718>>, [consulta: 26 de junio de 2022].

NUTTING, Helen A., “The Most Wholesome Law. The Habeas Corpus Act of 1679” en *The American Historical Review*, vol. 65, no. 3, Oxford University Press, American Historical Association, 1960, [en línea], <<https://doi.org/10.2307/1849620>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

PADILLA RUIZ, Pedro, “La buena administración como fundamento de actuación del empleado público”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 108, Mayo-Agosto, 2017.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El Derecho Administrativo y la dignidad humana (sobre la reconstrucción del Derecho Administrativo postpandemia)”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Núm. 22, 2021.

SILVA MEZA, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 151, Año XVIII, 2012, Bogotá.

SPANO TARDIVO, Pedro, “El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración”, en *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, Núm. 1, Año 2016, [en línea] <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/article/view/6071>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

SUBIRATS, Joan, “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 54, Octubre 2012, Caracas.

#### MESOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, La configuración normativa de principios y derecho constitucionales en la Constitución Europea, [en línea] <<https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/04balaguer.htm#:~:text=En%20efecto%2C%20a%20diferencia%20de,su%20eficacia%20respecto%20de%20los>>, [consulta: 26 de junio de 2022].

DE LA ROSA JOURDAIN, Nilo V, “Administración Pública: Innovación en el Desarrollo Institucional para un Alto Desempeño. –El Derecho Fundamental para la Buena Administración Pública: su construcción hacia el año 2030, en República Dominicana-”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Santo Domingo, 2018, [en línea] <<https://inap.gob.do/el-derecho-fundamental-a-la-buena-administracion-publica/>>, [consulta: 10 de septiembre de 2022].

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio, "Celebrar la austeridad, desatender el buen gobierno", CIDE, 15 octubre, 2019, [En línea] <<http://administracionpublica.cide.edu/celebrar-la-austeridad-desatender-el-buen-gobierno/>>, [consulta: 6 de mayo de 2022].

Cámara de Diputados, Biblioteca Digital, Constitución de 1824, [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)>, [consulta: 11 de octubre, 2021].

-----, Biblioteca Digital, Constitución de 1857 con sus adiciones y reformas hasta el año de 1901, [en línea] <[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)>, [consulta: 11 de octubre, 2021].

-----, LXII Legislatura, Biblioteca virtual, Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, México, 23 de octubre 1814, [en línea] <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Decreto\\_Const.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Decreto_Const.pdf)>, [consulta: 11 de octubre, 2021].

-----, Gaceta Parlamentaria, número 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010, [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

-----, Gaceta Parlamentaria año XXI, número 5161-IV, jueves 22 de noviembre de 2018, [en línea] disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de abril de 2022].

-----, Gaceta Parlamentaria, número 5451-V, miércoles 5 de febrero de 2020. (3214), [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de abril de 2022].

-----, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5481-VII, miércoles 18 de marzo de 2020, [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de abril de 2022].

-----, Gaceta Parlamentaria, “Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Paulina Rubio Fernández e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN”, año XXV, número 5953-IV, martes 1 de febrero de 2022, [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de octubre de 2022].

-----, Gaceta Parlamentaria, año XXV, número 5977-VII, martes 8 de marzo de 2022, [en línea] <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 14 de octubre de 2022].

-----, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Ejecutivo federal, martes 26 de abril de 2022, año XXV, número 6010-XI, anexo XI.

Cambridge Dictionary, [en línea] <<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-espanol/>>, [consulta: 19 de junio de 2022].

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Acerca del CLAD, sitio oficial: <<https://www.clad.org/acerca-de/clad>>, [consulta: 11 de junio de 2022].

Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, “Reforma Política del Distrito Federal”, [en línea] <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>>, consulta: 07 de junio de 2022].

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Micrositio DESCA México, Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESCA, [en línea],

<[https://desca.cndh.org.mx/normatividad/Mecanismo\\_EJ](https://desca.cndh.org.mx/normatividad/Mecanismo_EJ)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

-----, “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo”, México, 2017, p. 9, [en línea] <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/40-D-economicos.pdf>>, [consulta: 30 de junio de 2022].

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990, [en línea], <[https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_gramales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_gramales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-801/98, Santafé de Bogotá, D.C., 16 de diciembre de 1998, [en línea], <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-801-98.htm>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González Lluy y Otros Vs. Ecuador, Medidas provisionales respecto a la República del Ecuador, 2 de Septiembre de 2015, [en línea], <[https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lluy\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/lluy_se_01.pdf)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166 y 167 [en línea], <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)>, [consulta: 20 de octubre de 2021].

Diccionario de la Real Academia Española, [en línea] <<https://dle.rae.es/>>, [consulta: 01 de noviembre de 2021].

Diccionario panhispánico del español jurídico, [en línea] <<https://dpej.rae.es/>>, [consulta: 18 de junio de 2022].

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel, *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos. Antología documental*, 2ª ed., (Antologías INEHRM), México, 2021, [en línea], <[https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Los\\_Sentimientos\\_de\\_la\\_Nacion\\_de\\_Jose\\_Maria\\_Morelos.pdf](https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Los_Sentimientos_de_la_Nacion_de_Jose_Maria_Morelos.pdf)>, [consulta: 1 de octubre de 2021].

FOSTER, Elizabeth Read, "Petitions and the Petition of Right" en *Journal of British Studies*, vol. 14, no. 1, Cambridge University Press, North American Conference on British Studies, 1974, [en línea], <<http://www.jstor.org/stable/175058>>, [consulta: 10 de octubre de 2021].

GAMBOA MONTEJANO, Claudia, Reforma constitucional relativa a los derechos humanos y los tratados internacionales. Recuento del proceso legislativo y de los principales instrumentos internacionales a los que alude dicha reforma, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, SAPI-ISS-15-12, México, 2012, [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-12.pdf>>, [consulta: 13 de octubre de 2021].

Gobierno de México, Agenda 2030, Blog, [en línea], <<https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/1-fin-de-la-pobreza>>, [consulta: 15 de octubre de 2021].

*Glosario de términos administrativos*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Guías Técnicas, Serie Organización y Métodos, Núm. 11, Futura Editores, México, 1982, [en línea]

<<https://repositorio.tec.mx/handle/11285/574361>>, [consulta: 19 de mayo de 2022].

López Escudero, Manuel (coord.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, p. 668, [en línea] <[https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE\\_2008\\_carta\\_drechos\\_fundamentales.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2008_carta_drechos_fundamentales.pdf)>, [consulta: 10 de junio de 2022].

La Agencia de la ONU para los Refugiados, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948*, [en línea], <<https://eacnur.org/es/la-declaracion-universal-de-los-derechos-humanos-1948>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

LOCKE, John, *Cartas sobre la tolerancia. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Partido de la Revolución Democrática, México, 2018, 216 pp., <<https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/Carta-Tolerancia.pdf>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

Órgano Del Gobierno Provisional De La República Mexicana, *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª Época, México, Lunes 5 de Febrero de 1917, Número 30, [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)>, [consulta: 1 de octubre, 2021].

PACHECO GÓMEZ, M., *Los derechos humanos documentos básicos*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000, [en línea] <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/17.pdf>>, [consulta: 11 de octubre, 2021].

Parlamento Europeo 1999-2004, Estrasburgo, “Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios”,

presentado en la sesión el 27 de junio de 2001, A5-0245/2001, [en línea] <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0245\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0245_ES.pdf)>, [consulta: 10 de junio de 2022].

Senado de la República, Gaceta del Senado, Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Derechos Humanos, el que contiene proyecto de decreto por el que se aprueba el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York, el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, martes 24 de abril de 2007, Gaceta LX/1SPO-101/12199, [en línea], <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/12199](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/12199)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

-----, Gaceta del Senado, martes 28 de julio de 2020, Gaceta: LXIV/2SPR-37/110536, Iniciativa de la Senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea] <[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-28-1/assets/documentos/Ini\\_PT\\_Sen\\_Banuelos\\_CPEUM.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-28-1/assets/documentos/Ini_PT_Sen_Banuelos_CPEUM.pdf)>, [consulta: 14 de abril de 2022].

-----, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Gobierno de la República, Poder Judicial de la Federación, Diagnóstico sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano, 10 de junio de 2014, [en línea], <[https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/Diagnostico\\_RefConst\\_DH.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Diagnostico_RefConst_DH.pdf)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].



Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Estadística Judicial, trimestral, 2021, [en línea] <<https://www.tjacdmx.gob.mx/index.php/articulo126-menu/fracci%C3%B3n-vi-estad%C3%ADstica-judicial>> [consulta: 01 de febrero de 2023].

Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Historia de la Declaración, [en línea], <<https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

-----, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Protocolo Facultativo del PIDESC, a un año de su entrada en vigor, <<https://hchr.org.mx/historias-destacadas/protocolo-facultativo-del-pidesc-a-un-ano-de-su-entrada-en-vigor-2/>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

-----, La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, [en línea], <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

-----, Noticias ONU, “ONU anuncia ganadores del Premio de Derechos Humanos”, Anónimo, 5 de diciembre de 2013, [en línea], <<https://news.un.org/es/story/2013/12/1289141>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

Organización de los Estados Americanos, “Nuestra historia”, [en línea], <[http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)>, [consulta: 12 de octubre, 2021].

-----, 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, [en línea],

<<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

PAUL, Álvaro, “Los trabajos preparatorios de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el origen remoto de la Corte Interamericana”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, [en línea], <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4660-los-trabajos-preparatorios-de-la-declaracion-americana-de-los-derechos-y-deberes-del-hombre-y-el-origen-remoto-de-la-corte-interamericana>>, [consulta: 12 de octubre, 2021].

Senado de la República, Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México, Micrositio, [en línea], <<http://comisiones.senado.gob.mx/agenda2030/GP2030.php>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Senado de la República, Gaceta Parlamentaria, 27 de febrero de 2020, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea la Comisión Especial para el seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 en México, [en línea], <[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-27-1/assets/documentos/Acuerdo\\_JCP\\_Agenda-2030.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-27-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Agenda-2030.pdf)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Senado de la República, Informe Nacional Voluntario Agenda 2030, Informe Complementario Especial, Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México, pp. 7 y 8, [en línea], <<http://comisiones.senado.gob.mx/agenda2030/docs/INV2021.pdf>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

The First Bill of Rights, World Affairs, vol. 110, no. 4, World Affairs Institute, 1947, [en línea], <<http://www.jstor.org/stable/20664507>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

Twitter, Jean Claude Tron-Petit, 7 de noviembre de 2021, [en línea] <<https://twitter.com/jctronp/status/1457391444172238852>>, [consulta: 18 de enero 2022].

United Nations, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, [mapa en línea], <[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/OHCHR\\_Map\\_CESCR-OP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/OHCHR_Map_CESCR-OP.pdf)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

-----, Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2008 [on the report of the Third Committee (A/63/435)] 63/117, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Sixty-third session, Agenda item 58, [en línea], <<https://undocs.org/en/A/RES/63/117>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Wolters Kluwer, Guías Jurídicas, Acto político, [en línea] <[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDE1NztbLUouLM\\_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAVL28gTUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDE1NztbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAVL28gTUAAAA=WKE)>, [consulta: 20 de junio de 2022].

## LEGISGRAFÍA Y TESIS 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, [en línea]

<[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](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)>, [consulta: 20 de junio de 2022].

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, España, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Jefatura del Estado «BOE» núm. 164, de 10 de julio de 1982, Referencia: BOE-A-1982-17235.

-----, España, Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, «DOGV» núm. 7500, de 08 de abril de 2015, «BOE» núm. 100, de 27 de abril de 2015, Referencia: BOE-A-2015-4547.

-----, España, Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, «DOGV» núm. 9323, de 22 de abril de 2022 «BOE» núm. 119, de 19 de mayo de 2022 Referencia: BOE-A-2022-8187, [en línea] <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-8187#dt-2>>, [consulta: 20 de junio de 2022].

Asamblea Legislativa, Republica de El Salvador, Decreto N° 856, Ley de Procedimientos Administrativos, emitida el 15 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial 30, Tomo 418, publicada el 13 de febrero de 2018, [en línea] <<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/361DD-B77-97E7-4EFF-B353-C6D872547E7C.pdf>>, [consulta: 13 de junio de 2022].

Boletín Oficial del Estado, Constitución Española, Cortes Generales «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978 Referencia: BOE-A-1978-31229, [en línea] <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>, [consulta: 08 de junio de 2022].

Boletín Oficial Illes Balears 9 abril 2011, núm. 53, [pág. 83]. BOE 30 abril 2011, núm. 103, pág. 44048.

Centro de Información Oficial (IMPO), Decreto Ley N° 15524, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Promulgación: 09/01/1984, Publicación: 30/01/1984, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo 1, Semestre 1, 1984, p. 41, [en línea] <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15524-1984>>, [consulta: 22 de junio de 2022].

Código Federal de Procedimientos Civiles, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021 [en línea] <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cfpc.htm>>, [consulta: 11 de junio de 2022].

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha Presidencia de la Junta, Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, Vigencia desde: 30 de enero de 2017.

Comunidad Foral de Navarra Presidencia del Gobierno, Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, Vigencia desde el 15 de marzo de 2019.

Conselleria Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, Código de Buen Gobierno de la Generalitat, 13 mayo 2016, núm. 7781, pág. 11415, Aranzadi, Decreto 56/2016, de 6 de mayo. LCV 2016\147, versión vigente de: 17 de junio de 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma DOF 28-05-2021, [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, [consulta: 1 de octubre, 2021].

Contraloría del Distrito Federal, Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017, última reforma publicada el 2 de junio de 2022, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/70252/69/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/70252/69/1/0)>, [consulta: 07 de junio de 2022].

Decreto 56/2016, de 6 de mayo. LCV 2016/47, Valencia, Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

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, [en línea] <[http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG\\_290116\\_vesp/SG\\_290116\\_vesp.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html)>, [consulta: 21 de junio de 2022].

-----, Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 40. recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCVII, No. 9, México, D.F., jueves 13 de octubre de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213965&fecha=13/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213965&fecha=13/10/2011)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCVII, No. 8 México, D.F., miércoles 12 de octubre de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213825&fecha=12/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213825&fecha=12/10/2011)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, 11 de marzo de 2021, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021)>, [consulta: 08 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, 7 de junio de 2021, [en línea], <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021)>, [consulta: 08 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCVII, No. 8 México, D.F., miércoles 12 de octubre de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011)>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de junio de 2011, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011)>

11>, [consulta: 07 de octubre, 2021] y Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011, [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)>, [consulta: 07 de octubre, 2021].

-----, Ley Federal de Austeridad Republicana, Nueva Ley publicada el 19 de noviembre de 2019, [en línea] <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar.htm>>, [consulta: 10 de octubre de 2022].

-----, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 12 de julio de 2019, passim, [en línea] <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)>, [consulta: 08 de junio de 2022].

Diario Oficial de la Unión Europea, Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, L 151/70, 7 de junio de 2019.

-----, Directiva (UE) 2019/1024 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, L 172/56, 26 de junio de 2019.

-----, *Reglamento (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, sobre el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos*, L 173/1, 9 de julio de 2018.

-----, Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la



Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) No. 439/2010, L 468/8, 30 de diciembre de 2021

-----, 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, [en línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>>, [consulta: 10 de junio de 2022].

Diario Oficial Galicia, Ley 4/2006, de 30 de junio. LG 2006\243, 14 julio 2006, núm. 136, pág. 11331; rect. DO. Galicia, núm. 137, pág. 11410, (castellano), BOE 19 agosto 2006, núm. 198, pág. 30724.

-----, 30 abril 2015, núm. 81, pág. 16710, BOE 23 mayo 2015, núm. 123, pág. 43499.

European Ombudsman, El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, 28 de febrero de 2002, [en línea] <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/es/3510>>, [consulta: 10 de junio de 2022].

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Decreto por el que se expide la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicado el 8 de febrero de 2019, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/66399/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66399/31/1/0)>, [consulta: 07 de junio de 2022].

-----, Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública en la Ciudad de México, publicado el 13 de diciembre de 2018. Última reforma publicada el 2 de septiembre de

2021, [en línea]  
<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/69409/75/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69409/75/1/0)> [consulta: 07 de junio de 2022].

-----, 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.

Gaceta Oficial Número 10722, Ley Número 107-03 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, 8 de agosto de 2013, República Dominicana, Número de registro 3370586, consultado en vLex, número de identificador único del recurso: 840943346.

Jefatura del Estado Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Vigencia desde: 2-3-1983. Última reforma de la presente disposición realizada por Sentencia 32/2011, de 17 de marzo de 2011 EDL 2011/21527.

Jefatura del Estado Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Vigencia desde: 9-8-2006. Última reforma de la presente disposición realizada por L 16/2010, de 16 julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la C.A. de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión EDL 2010/132946.

Jefatura del Estado Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Vigencia desde el 20 de marzo de 2007. Última reforma de la presente disposición realizada por Sentencia 30/2011, de 16 de marzo de 2011 EDL 2011/21518.

Jefatura del Estado, *Ley Orgánica 1/2018*, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Vigencia desde el 6 de noviembre de 2018.e 17 de marzo de 2011 EDL 2011/21527.

Leyes Federales, Ley Federal de Austeridad Republicana, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019, [en línea] <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar.htm>>, [consulta: 08 de junio de 2022].

Parlamento del Uruguay, Constitución de la República, 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, [en línea] <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>, [consulta: 21 de junio de 2022].

Prontuario normativo, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, [en línea] <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/69415/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69415/31/1/0)>, [consulta: 20 de junio de 2022].

Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, Código Orgánico Administrativo (COA), No. 31, Año I, Segundo suplemento, Asamblea Nacional, República del Ecuador, viernes 7 de julio de 2017.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acuerdo General Número 9/2011, 29 de agosto de 2011, Pleno, por el que se determina el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, [en línea], <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%209-2011%20\(INICIO%20D%C3%89CIMA%20%C3%89POCA%20SJF\)\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%209-2011%20(INICIO%20D%C3%89CIMA%20%C3%89POCA%20SJF)_0.pdf)>, [consulta: 08 de octubre, 2021].

Tesis: P. LXVII/2011(9a.), Registro digital: 160589, Varios 912/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 535.

Tesis 1a./J. 4/2016 (10a.), Registro digital: 2010954, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 430.

Tesis de jurisprudencia 20/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 202.

Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.), Registro digital: 2006186, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 984.

Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), Registro digital: 2019325, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 980, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019325>>, [consulta: 11 de octubre, 2021].

Tesis: I.4o.A.4 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro digital: 2022079, Décima Época, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo II, página 967.

Tesis aislada en materia constitucional XII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno), Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 23.

Tesis aislada I.4o.A.5 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, registro digital 2023930, Tribunales Colegiados de Circuito, viernes 10 de diciembre de 2021.

Tesis aislada I.4o.A.6 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, 2023954, Tribunales Colegiados de Circuito, 10 de diciembre de 2021.

Tesis aislada I.4o.A.7 A (11a.), Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, registro digital 2023922, Tribunales Colegiados de Circuito, 10 de diciembre de 2021.

Tesis aislada I.4o.A.14 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro digital 2024340, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Libro 11, Marzo de 2022, Tomo IV, página 3463.

#### TRATADOS INTERNACIONALES Y SOFT LAW

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013, 10 de octubre de 2013, [en línea], <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, [en línea], <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>, [consulta: 12 de octubre, 2021].

Diario Oficial de la Federación, Decreto da Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A., el 19 de diciembre de 1966, 12 de mayo de 1981, [en línea],

<[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981)>, [consulta: 15 de octubre, 2021].

-----, Decreto de Promulgación de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, adoptada en la ciudad de Viena, Austria, el 21 de marzo de 1986, 28 de abril de 1988, [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988)>, [consulta: 16 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se aprueba el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York, el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, 30 de mayo de 2007, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989085&fecha=30/05/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989085&fecha=30/05/2007)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

-----, Decreto por el que se aprueba la adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, 16 de enero de 2002, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=737417&fecha=16/01/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=737417&fecha=16/01/2002)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

-----, Decreto Promulgatorio de la adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, 5 de mayo de 2002, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=732479&fecha=03/05/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732479&fecha=03/05/2002)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

-----, Decreto Promulgatorio del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, 26 de octubre de 2007, [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5004776&fecha=26/10/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5004776&fecha=26/10/2007)>, [consulta: 14 de octubre, 2021].

EUR-LEX, Official Journal of The European Union Charter, Charter of Fundamental Rights of the European Union, October 26, 2012, [en línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>>, [consulta: 06 de junio de 2022].

Orden Jurídico, Declaración Universal de Derechos Humanos, Instrumentos no obligatorios, [en línea], <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>>, [consulta: 13 de octubre, 2021].

## ÍNDICE TEMÁTICO

### A

autoridades administrativas... 32, 154,  
169, 171, 174

### C

Constitución .... V, VI, VII, VIII, XII, 17,  
25, 27, 31, 32, 37, 38, 39, 40, 41,  
42, 47, 48, 49, 62, 70, 75, 81, 246,  
247

constitucionalidad.. 38, 39, 48, 49, 62,  
70, 81

### D

derechos humanos VII, VIII, IX, XI, 15,  
16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25,  
27, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 40,  
41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51,  
52, 62, 63, 66, 86, 90, 91, 96, 104,  
118, 155, 161, 162, 163, 164, 203,  
213, 214, 217, 220, 222, 224, 229,  
233, 240, 244

### E

Estado... VII, X, XI, 15, 16, 17, 18, 19,  
20, 21, 22, 23, 26, 28, 30, 31, 32,  
33, 34, 38, 39, 41, 43, 46, 48, 49,  
51, 55, 57, 58, 61, 62, 66, 67, 68,  
70, 71, 72, 73, 75, 77, 78, 84

Estado de derecho ..... 20, 23

Estado liberal ...VII, XI, 19, 20, 21, 22,  
23, 66

### J

justiciabilidad.. XIII, 18, 44, 70, 72, 73,  
74, 75, 96, 114, 168, 174, 193, 209,  
219, 227, 228, 229, 233, 240

### P

parámetro de constitucionalidad .... 31

Poder Ejecutivo... 21, 22, 23, 35, 82,  
86

principio de legalidad..... 20, 21, 39

principio *pro persona*... 23, 31, 36, 38,  
104, 165, 214, 220



**S**

sistema interamericano .....	53	<i>soft law</i> .....	VIII, XI, 53, 82, 87
Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....	55, 78, 221	supremacía constitucional..	17, 23, 49

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

Registro Digital: 2006224

Instancia: Pleno

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.)

Décima Época

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Materia(s): Constitucional

Tipo: Tesis de Jurisprudencia

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, entendiendo 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 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.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

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.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas 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.

## ANEXO 2

Registro digital: 2006186

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materias(s): Común, Administrativa

Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 984

Tipo: Jurisprudencia

### CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o

inconveniencia no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados

a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

**Contradicción de tesis 336/2013.** Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Trigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XXX.1o.1 A (10a.), de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ESTÁ OBLIGADO A EFECTUAR EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, página 2016, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 212/2013.

Tesis de jurisprudencia 16/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de febrero de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.



## ANEXO 3

Registro digital: 2019325

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materias(s): Constitucional, Común

Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980

Tipo: Jurisprudencia

### PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión 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.

Amparo directo en revisión 2425/2015. Grupo Uno Alta Tecnología en Proyectos e Instalaciones, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo en revisión 1148/2016. Lorenzo Torres Vargas. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 249/2018. Defensoría Capacitación Asesoría Patrimonial y Consultoría, S.C. o Defensoría Capacitación Asesoría Patrimonial y Consultoría, S.A. de C.V. 4 de julio de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo directo en revisión 4191/2018. Miguel Ángel Huerta Rodríguez. 14 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Amparo en revisión 886/2018. Soluciones Empresariales HPG, S.A. de C.V. 9 de enero de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek; se apartó de consideraciones relacionadas con el estudio de progresividad Margarita Beatriz Luna Ramos y con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 35/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de febrero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## ANEXO 4

Registro digital: 2023930

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: I.4o.A.5 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225

Tipo: Aislada

BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Una persona, por su propio derecho y a nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para que revisara y verificara si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció

la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos de la Ciudad de México, como dar respuesta a un escrito de petición, debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el parámetro de control de regularidad constitucional y por medio de éste se incorporan derechos humanos no reconocidos en aquélla, como es el caso del derecho humano a una buena administración pública, el cual es reconocido en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano y en la Constitución Política de la Ciudad de México, entre otras regulaciones. Ahora bien, ese derecho se contiene y desarrolla sustancialmente y de manera expresa en los artículos 60 de la Constitución Política, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México, de los cuales se advierte, entre otras cosas, que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos y que con sustento en éste se deben generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, y que toda persona servidora pública garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública. En ese contexto, el derecho fundamental a la buena administración pública también se vincula e interrelaciona

con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, acorde con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Consecuentemente, los servidores públicos de la Ciudad de México, cualquiera que sea la función desempeñada, como dar respuesta a un escrito de petición, deben actuar con la conciencia de que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de ahí que se encuentren sujetos a una serie de principios y deberes expresos en la normatividad citada y, al mismo tiempo, están obligados a aplicar las directrices en ella plasmadas, como generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de combatir la corrupción y contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 309/2021. Laura Hortensia Castillo Vallejo. 28 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

## ANEXO 5

Registro digital: 2023954

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.6 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2265

Tipo: Aislada

PETICIÓN RELACIONADA CON LA MATERIA DE UNA ACCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE PLANTEAN RIESGOS A LA POBLACIÓN Y VIOLACIONES A LA REGULACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LA AUTORIDAD, EN ACATAMIENTO AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE CONTESTARLA BAJO LA PREMISA DE QUE, INCLUSO DE OFICIO, DEBE OCUPARSE DE LA REVISIÓN PERTINENTE DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS, PUES NO SE TRATA DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO REGLADAS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Una persona, por su propio derecho y a nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para que revisara y verificara si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su

solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo. Sin embargo, el escrito de petición no fue revisado adecuadamente y mucho menos atendido por la autoridad demandada, ni por el Pleno señalado.

**Criterio jurídico:** Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en un escrito de petición relacionado con la materia de una acción pública se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en el ámbito urbanístico, que es de interés general, la autoridad, en acatamiento al derecho fundamental a la buena administración pública, debe contestarla bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente de los aspectos señalados, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas.

**Justificación:** Lo anterior, porque de los artículos 60 de la Constitución Política, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México, se advierte, entre otras cosas, que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, de conformidad con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Ahora bien, el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), prevé que las personas físicas o morales que se consideren afectadas por construcciones, cambios de uso del suelo o del destino del suelo u otros aprovechamientos de



inmuebles que contravengan lo establecido en esa ley, en su reglamento, en el Reglamento de Construcciones local y en los programas urbanísticos, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México. Asimismo, los artículos 5, 32, 42 y 228 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establecen, en relación con los titulares de éstas y su personal, que entre sus facultades y obligaciones están registrar las manifestaciones de obra y expedir las autorizaciones, permisos, licencias de construcción y de demoliciones, conforme a la normativa aplicable, autorizar los números oficiales y alineamientos, vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de construcciones, edificaciones y uso de suelo; entre otras. En consecuencia, si un escrito de petición se encuentra relacionado con la materia de una acción pública y se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en materia de urbanismo, que es de interés general, la autoridad deberá contestar la petición bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente a las cuestiones en comento, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas; considerando, además, que la peticionaria de manera indirecta podría ser denunciante de posibles faltas administrativas de servidores públicos, y ello bastaría para ser considerada como parte en un eventual procedimiento de responsabilidad administrativa que pudiera surgir en contra de las autoridades omisas de la Alcaldía.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 309/2021. Laura Hortensia Castillo Vallejo. 28 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

## ANEXO 6

Registro digital: 2023922

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.7 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2199

Tipo: Aislada

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO ES EXIGIBLE ACREDITAR UN INTERÉS LEGÍTIMO EN EL ESCRITO DE PETICIÓN MEDIANTE EL CUAL, DIRECTA O INDIRECTAMENTE SE SOLICITE, A MENOS QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS JUSTIFIQUEN FEHACIENTEMENTE QUE SE TRATA DE INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL, ACREDITANDO TALES EXTREMOS PARA VALIDAR LA RESTRICCIÓN (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Una persona, por su propio derecho y a nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para que revisara y verificara si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su

solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo. Sin embargo, el escrito de petición no fue revisado adecuadamente y mucho menos atendido por la autoridad demandada, ni por el Pleno señalado.

**Criterio jurídico:** Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que no es exigible acreditar un interés legítimo en el escrito de petición mediante el cual, directa o indirectamente se solicite el acceso a la información pública, a menos que los sujetos obligados justifiquen fehacientemente que se trata de información reservada o confidencial, acreditando tales extremos para validar la restricción, pues los derechos fundamentales no pueden ser disminuidos injustificadamente por normas de carácter formal o interpretaciones desmesuradas.

**Justificación:** Lo anterior, porque como lo sostuvo este tribunal en la tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/95, de rubro: "DERECHO DE PETICIÓN. SU RELACIÓN DE SINERGIA CON EL DERECHO A LA INFORMACIÓN.", entre el derecho de petición y el de acceso a la información existe una sinergia, pues se encuentran vinculados y relacionados, en la medida que garantizan a los particulares el derecho no sólo a que se les dé respuesta a sus peticiones por escrito y en breve término, sino a que sea con información completa, veraz y oportuna de que disponga o razonablemente deba disponer la autoridad, lo que constituye un derecho fundamental tanto de los individuos como de la sociedad. De ahí que, tratándose de un escrito de petición en el cual, directa o indirectamente se solicite acceso a la información pública, forzosamente deba atenderse al contenido del artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno

o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública. Asimismo, de una interpretación sistemática de los artículos 4, 100 y 102 a 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 2, 3, 4, 169, 170 y 173 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se colige que las autoridades locales se encuentran constreñidas a observar que toda la información generada o en posesión de los sujetos obligados es pública, considerada un bien común de dominio público, accesible a cualquier persona; que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima publicidad y que, en caso de restringirse o limitarse, la procedencia de tales excepciones siempre deberá ser acreditada plenamente por los sujetos obligados, quienes deberán motivar la clasificación de la información, señalando las razones y circunstancias especiales que los llevaron a concluir que, en el caso particular, se ajusta al supuesto de excepción. Además, los sujetos obligados deberán, en todo momento, aplicar una prueba de daño. En este contexto, no resulta exigible acreditar un interés legítimo para, a través de un escrito de petición, tener acceso a información pública, a menos que los sujetos obligados justifiquen fehacientemente que se trata de información reservada o confidencial, acreditando tales extremos para validar la restricción, pues los derechos fundamentales no pueden ser disminuidos injustificadamente por normas de carácter formal o interpretaciones desmesuradas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 309/2021. Laura Hortensia Castillo Vallejo. 28 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra.

Nota: La tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/95 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 2027, con número de registro digital: 162879.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

## ANEXO 7

Registro digital: 2024340

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.14 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Marzo de 2022, Tomo IV, página 3463

Tipo: Aislada

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y, POR ENDE, EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE CUANDO SE VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Una persona presentó reclamación de responsabilidad patrimonial contra la actividad irregular de la Agencia de Gestión Urbana y de una Alcaldía de la Ciudad de México, con motivo del fallecimiento de su cónyuge, quien al conducir una motocicleta en un puente vehicular y derivado de su falta de mantenimiento, al pasar por un "bache", perdió el control e impactó contra los barrotes de contención y salió proyectado por encima del puente.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública, al demostrarse la concurrencia de hechos y

condiciones causales entre el daño patrimonial causado y la actividad irregular reclamada.

Justificación: Lo anterior, porque la buena administración pública es un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros; con sustento en él deben generarse acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, para contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales. Es así que todo servidor público garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales y fines que rigen la función pública, respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad de las personas. En la Ciudad de México está garantizado el derecho referido a través de un gobierno que debe ser abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, conforme a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (suscrita por México los días 18 y 19 de octubre de 2013) y a los artículos 60 de la Constitución Política, 2o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México. Su conformación jurídica implica una serie de principios y directrices previstos en los artículos 109 y 134 de la Constitución General, correlacionados con otros contenidos en los diversos 6 y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; su propósito es generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental para combatir la corrupción y contribuir a la solución de los problemas públicos mediante instrumentos ciudadanos participativos. Todas estas prevenciones implican cambios estructurales en la conformación y en la operación de la administración y son la esencia de la buena administración. En consecuencia, los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto,

aunado a la actuación ética y responsable de cada servidor público, conforme al precepto 6 indicado, lo que se traduce en obligaciones y deberes específicos y puntuales, determinantes de la obligación de la administración para crear condiciones de regularidad, funcionalidad, eficacia y eficiencia en favor de los ciudadanos. Ahora bien, no acatar tales deberes conlleva la reparación integral del daño a la parte afectada, y en términos del artículo 1o., párrafo último, de la Ley General de Víctimas dicha reparación comprende medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición de las irregularidades que generaron graves riesgos y daños consumados, como la muerte del cónyuge de la quejosa, solicitante de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, quien debe ser compensada económicamente. Lo anterior, porque es obligación de las autoridades demandadas dar un adecuado mantenimiento a las vías de circulación vehicular, de acuerdo con los artículos 15, fracción I, 178, fracción I y 181, párrafo último, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, 39, fracción LIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal abrogada, 207 Ter y 207 Quinquies, fracciones III y IV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal abrogado.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 315/2021. Ruby Hurtado Bernal. 9 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Gallardo Vara. Secretario: Oswaldo Iván de León Carrillo.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación.