

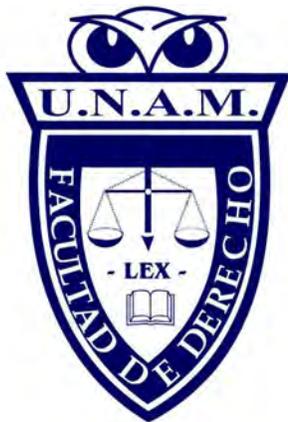


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“DERECHOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
DERECHO PRESENTA:
GABRIELA RODRÍGUEZ ROJAS**



**ASESOR:
DR. FRANCISCO JAVIER COQUIS VELASCO**

Ciudad de México, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“DERECHOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO: “MARCO CONCEPTUAL”	1
1. Derechos humanos.....	1
1.2. Generaciones de los derechos humanos.....	8
1.2.1. Primera Generación.....	8
1.2.2. Segunda Generación.....	10
1.2.3. Tercera Generación.....	11
1.2.4. Cuarta Generación.....	12
2. Defensa de la constitución.....	13
2.1 Protección constitucional.....	14
2.2. Garantías Constitucionales.....	15
CAPÍTULO SEGUNDO: “ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”	18
1. La administración pública en el surgimiento del Estado mexicano.....	19
2. La administración pública en el constitucionalismo mexicano.....	23
2.1 Constitución de Cádiz 1812.....	23
2.2. Constitución de 1824.....	24
2.3 Constitución de 1836.....	25
2.4 Bases orgánicas de 1843.....	27
2.5 Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	28
2.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (Constitución de 1917).....	28
3. Definición de administración pública.....	29
4. Elementos de la administración pública.....	33
5. Objetivos de la administración pública.....	34
6. Formas de organización administrativa.....	35
6.1 Centralización.....	36
6.2 Desconcentración.....	39
6.3 Descentralización.....	41

CAPÍTULO TERCERO: “ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS, GESTIÓN PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS”	43
1. Estructuras administrativas y su técnica.....	43
1.1 Centralizada.....	45
1.1.1 Presidencia de la República.....	46
1.1.2 Secretarías de Estado.....	49
1.1.3 Consejería Jurídica.....	54
1.1.4 Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.....	59
1.2. Descentralizada.....	60
1.2.1 Organismos descentralizados.....	62
1.2.2 Empresas de participación estatal.....	68
1.2.3 Fideicomisos públicos.....	71
1.3 Desconcentrada.....	73
1.4. Autonomía constitucional.....	74
2. Gestión administrativa.....	77
3. El problema del derecho humano a la buena gestión pública.....	79
3.1 El derecho humano a la buena administración pública.....	80
3.1.2 Los derechos específicos relacionados con el derecho humano a la buena administración pública.....	82
3.1.3. Las Cartas de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea e Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.....	86
4. Los derechos humanos, la reforma constitucional de 2011 y la administración pública.....	89
5. Los derechos humanos en la administración pública.....	93
6. Deberes de la administración pública en materia de derechos humanos	95
6.1 Promover los derechos humanos.....	96
6.2 Respetar los derechos humanos.....	100
6.2.1. Las violaciones a los derechos humanos por parte de la administración pública.....	101
6.3. Proteger los derechos humanos.....	105
6.4. Garantizar los derechos humanos.....	108
7. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014- 2018.....	112
CAPITULO CUARTO: “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO COMPARADO”	117
1. Italia.....	117
2. Francia.....	119

3. Ecuador.....	120
4. Venezuela.....	124
5. Lecciones del derecho comparado para México.....	127
6. Reflexiones finales: una administración pública sustentada en derechos humanos.....	129
CONCLUSIONES.....	131
FUENTES DE CONSULTA.....	136

INTRODUCCIÓN

Nuestro país tuvo en fechas recientes dos importantes reformas una legal y la otra constitucional. La primera impactó en la administración pública federal, la segunda incorporó en la constitución nacional el paradigma de los derechos humanos.

Por lo anterior, como la reforma en materia de derechos humanos es primero que la segunda que impacta en la administración pública federal, en la presente investigación se parte de la siguiente pregunta: ¿La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 obliga a todas las autoridades, incluidas las administrativas, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en este contexto tenemos una administración pública adecuada para realizar esta labor de tutela de los derechos humanos? Además, lleva a preguntarse: ¿La administración pública organizada en términos centralizados, desconcentrados y ramos autónomos tiene capacidad funcional y organizativa para hacer efectivos los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales?

Lo anterior conduce a destacar que la administración pública en México, desde la Independencia hasta el momento actual, ha sido dinámica y ha tenido una constante evolución, como ejemplo podemos citar que en 1821 se emite el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal* que contiene las primeras estructuras encargadas de la administración: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda.

Durante la República Centralista de 1836, las *Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, cambia la denominación de “secretarías” a “ministerios”. Existía un Consejo de Gobierno, integrado por trece consejeros: dos militares, dos eclesiásticos y el resto de la sociedad civil. También existían cuatro ministerios: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Guerra y Marina, y

Hacienda, con lo que aparece una administración pública asociada a las llamadas “cuatro causas”.

Durante la vigencia de las *Bases para la Administración de la República de 1847* hasta la promulgación de la Constitución, los ministerios cambian de nuevo a secretarías: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda.

En la Constitución de 1857 se destacó que el número de secretarios lo fijaría el Congreso de la Unión en una ley. Las administraciones de Juárez y Porfirio Díaz conservaron, con algunos cambios, las estructuras administrativas de 1857. El único cambio significativo es que de seis secretarías con el primero, pasaron a ocho con el segundo.

Un cambio significativo se da en diciembre de 1917, cuando el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza expide la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, que establece siete secretarías y cinco Departamentos de Estado, entre las primeras la de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo, los segundos son los departamentos Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos generales, Establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, y Contraloría.

Después se gesta una evolución de la administración pública federal, con diversas leyes, como son: la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 31 de diciembre de 1917; la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 31 de diciembre de 1935; la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 21 de diciembre de 1946; y la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 24 de diciembre de 1958.

En 1965 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se creó la Comisión de Administración Pública, como órgano de la Secretaría de la Presidencia para

buscar la reorganización de la administración pública. En 1971 aparece la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituye a la Comisión. Se cierra un ciclo cuando en 1976 José López Portillo emite la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF), que continúa la tradición de secretarías de Estado y departamentos administrativos, que con algunos cambios se encuentra vigente.

El punto de inflexión de la administración pública con los derechos humanos, se puede rastrear desde la incorporación temprana del iusnaturalismo al gobierno. Es importante destacar que no tengo el objeto de realizar la historia de los derechos humanos, sino sólo destacar cómo la administración pública puede contribuir a realizarlos.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, orientó muchos de los desarrollo de los siglos XVI y XVII, en donde se destaca, en su preámbulo, que: *“...considerando que la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos humanos son las únicas causas de calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables; para que, estando esta declaración continuamente presente en la mente de los miembros de la corporación social, puedan mostrarse siempre atentos a sus derechos y a sus deberes; para que los actos de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno, pudiendo ser confrontados en todo momento para los fines de las instituciones políticas, puedan ser más respetados, y también para que las aspiraciones futuras de los ciudadanos, al ser dirigidas por principios sencillos e incontestables, puedan tender siempre a mantener la Constitución y la felicidad general.*

Como se advierte, en esa declaración se relacionan los derechos del hombre (derechos humanos) con los fines institucionales, de hecho, sirven como regla para contrastar los actos del gobierno.

En México, la *Ley de Procuraduría de Pobres* de 1847 de Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí y el artículo 1º de la Constitución de 1857 ya establecían que los derechos de hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales.

Otras instancias administrativas encargadas de tutelar los derechos humanos son la Procuraduría Federal del Consumidor (creada en 1975), la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León (creada el 3 de enero de 1979), la Procuraduría de Vecinos de Colima (de 8 de diciembre de 1984). El 29 de mayo de 1985 se crea en la Universidad Nacional Autónoma de México la Defensoría de los Derechos Universitarios, entre otras instituciones que cuidan los derechos humanos. Por último, el 13 de septiembre de 1999 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que posteriormente cambió su nombre a Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cierra el ciclo de argumentos, la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia derechos humanos y la reforma legal de 31 de diciembre de 2012 en materia de administración pública, que muestran la necesidad de adecuar las instituciones administrativas para responder al reto de proteger los derechos humanos.

Por lo anterior formulo la siguiente hipótesis: Si la administración pública organizada en términos centralizados, desconcentrados y ramos autónomos tiene capacidad funcional y organizativa para hacer efectivos los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, entonces debe permanecer en los términos que establece la constitución y en las leyes respectivas; en caso contrario, debe cambiar para transformarse en un efectivo garante de los derechos humanos.

Para lo anterior en el capítulo primero diseñaré un marco conceptual, para entender conceptos como los derechos humanos y garantía; en el capítulo segundo realizaré una breve historia de la administración pública en México; en el

capítulo tercero abordaré las estructuras administrativas, la gestión pública y los derechos humanos; por último, en el capítulo cuarto mencionaré el tema de la administración pública y la gestión de los derechos humanos en el derecho comparado; lo que permitirá realizar una serie de reflexiones para encaminar a la administración pública mexicana como una instancia al servicio del ser humano.

Así, estimo haber cumplido con los objetivos de esta tesis y contribuir a la construcción de una administración pública respetuosa de los derechos humanos.

CAPÍTULO PRIMERO: “MARCO CONCEPTUAL”

La libertad y los derechos humanos son conceptos tan universales como son políticos, aplicables a todo ser humano de cualquier credo o color. La carta de las naciones unidas fue escrita en el nombre de “nosotros, los pueblos de las naciones unidas”.

Kofi Annan

1. Derechos humanos

Existen dos perspectivas jurídicas principales en torno a la naturaleza de los derechos humanos, la naturalista y la positivista. Desde la perspectiva del iusnaturalismo, todos los seres humanos tienen derechos inherentes por su propia naturaleza, este pensamiento no acepta que la existencia de los derechos humanos se base en un otorgamiento por parte del Estado.

Así, se destaca que la doctrina iusnaturalista comprende un extenso período que, se inicia en la antigüedad clásica, pasa por la cultura romana, el pensamiento cristiano de la Edad Media, y en la Edad Moderna se le conoce como Escuela Racionalista del Derecho Natural.¹ Por su parte los positivistas afirman que el ser humano posee derechos porque el Estado los otorga y se encuentran plasmados en la legislación, de lo contrario no existen, al respecto, Enrique Sánchez Bringas sostiene que:

“considerar que los derechos humanos existen antes del Estado y del orden normativo porque son inherentes al hombre desde su nacimiento es una inexactitud y una exageración ya que no existe derecho alguno fuera de los que consagran las normas del orden jurídico nacional o del derecho

¹ Véase Suárez, Eloy Emiliano, *Introducción al Derecho*, 1ª reimp., Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral, 2004, p. 29.

internacional, y es exageración porque el denominado derecho humano inherente no es sino un conjunto de valores ideológicos existentes en la sociedad que en sí mismos no son normas ni derechos pero que su valor los hace trascendentes e imprescindibles, porque atienden a los valores que explican existencialmente al ser humano.”²

Como se advierte, el autor se adhiere a una postura de carácter iuspositivista.

Otra situación se refiere a las diversas formas de denominar a los derechos humanos que genera cierta confusión. Como ejemplo, Gonzalo Armienta Hernández y Karla Elizabeth Mariscal Ureta, siguiendo a Rodolfo Lara Ponte, sostienen que entre las diversas denominaciones de los derechos humanos encontramos: “derechos del hombre y el ciudadano”, “derechos individuales”, “derechos de la persona humana”, “derechos públicos subjetivos”, “derechos fundamentales”, “derechos innatos”, y “libertades públicas”.³

En un intento de conciliación sobre las diversas denominaciones de los “derechos humanos”, Jorge Carpizo menciona que:

“los que actualmente se denomina derechos humanos han recibido a través del tiempo diversos nombres. Entre algunos de ellos se pueden mencionar los siguientes: derechos del hombre, garantías individuales o sociales, derechos naturales, derechos innatos, derechos esenciales, libertades públicas, derechos de la persona humana, derechos públicos subjetivos y una denominación que se ha extendido es la de derechos fundamentales, a tal grado que existe una importante corriente doctrinal que se basa en diferenciar éstos de los derechos humanos. Es probable que actualmente esta última corriente sea predominante”.⁴

² Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001, p. 63.

³ Véase Armienta Hernández, Gonzalo, Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, “Las acciones colectivas, una visión de Jorge Carpizo”, en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor, González Pérez, Luis Raúl, y Valadés, Diego (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III “Justicia”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 4-5, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3824/4.pdf>

⁴ Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 25, julio-diciembre de 2011, p. 13.

También debemos mencionar que la doctrina ha desarrollado de manera abundante el tema de los derechos humanos, por lo que existen una variedad de definiciones, entre ellas se encuentran las siguientes:

Para Ignacio Burgoa Orihuela “los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico.”⁵

Como se advierte, el autor destaca la naturaleza ética de los derechos humanos, al asociarlos a la dignidad y libertad humanas. Por su parte, Luis Bazdresch propone que “los derechos humanos son facultades que los hombres tienen por razón de su propia naturaleza, de la naturaleza de las cosas y del ambiente en el que viven, para conservar, aprovechar y utilizar libre pero lícitamente sus propias aptitudes, su actividad, y los elementos de que honestamente pueden disponer a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social”.⁶

Se observa en el autor anterior el problema de la naturaleza como fuente de los derechos humanos. Otro autor, Luis Díaz Muller, considera que los derechos humanos:

“son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a la sociedad, son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana”.⁷

El autor citado destaca los fines éticos de los derechos humanos, al enfatizar su nexo con los fines que se buscan con éstos. Para Jorge Carpizo son “el conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y en

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. 33ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 55.

⁶ Bazdresch, Luis, *Garantías Constitucionales*. 5ª ed., México, Trillas, 2000, p. 34.

⁷ Díaz Muller, Luis, *Manual de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p.53.

las Constituciones para hacer efectiva la idea la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural”.⁸ Para el autor el fundamento de los derechos humanos se encuentra en la noción de dignidad humana.

De las definiciones destacadas se puede afirmar que los derechos humanos se entienden como normas éticas, como facultades naturales del ser humano, como principios relacionados con la dignidad humana, y como atributos otorgados por el orden jurídico.

Ahora bien, “al término de la Segunda Guerra Mundial, y a la luz de los estragos que ésta produjo en el orbe, se funda la Liga de las Naciones, simiente de lo que luego sería la Organización de las Naciones Unidas, ONU. Es en la Carta Constitutiva de ésta, en 1945, cuando aparecen los primeros alcances en torno a la libertad de la persona como una de las condiciones que deben respetar todas las naciones”.⁹

El 21 de enero de 1946 el tercer comité del *Economic and Social Council* (ECOSOC), propuso una agenda para establecer una “comisión de derechos humanos”, que formulara una carta de derechos internacional, que hiciera recomendaciones para una declaración internacional o convención en materias tales como las libertades civiles, el estatus de la mujer, la libertad de información, protección de las minorías, y prevención de la discriminación en campos como la raza, sexo, lenguaje o religión.¹⁰

⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 13.

⁹ Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Educación en derechos humanos. Texto autoformativo*, Costa Rica, 1994, pp. 26-27.

¹⁰ Roosevelt, Eleanor, My Day, Newspaper Columns, January 23, 1946, visible en: http://www.gwu.edu/~erpapers/myday/displaydoc.cfm?_y=1946&_f=md000243#, en donde se lee: *There was on the agenda a recommendation that the Economic and Social Council should establish a commission on human rights. This seems to me very important, since the Preparatory Commission suggests that it shall formulate an international Bill of Rights—make recommendations for an international declaration or convention on such matters as civil liberties, the status of women, freedom of information, protection of minorities, and prevention of discrimination on grounds of race, sex, language or religion. A few other matters come under this heading, but these alone will show you that such a commission is almost a necessity if we are to build peace.*

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es adoptada en la resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, en París. Posteriormente se suscribe el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos (sobre el procedimiento de quejas individuales y la pena de muerte) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo, es importante mencionar que la Declaración, junto con esos dos pactos y sus protocolos son la Carta Internacional de Derechos Humanos.¹¹

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, expresa que los derechos humanos son “son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”. Además agrega que, sin discriminación alguna, todos tenemos los mismos derechos humanos, los cuales son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.¹²

En nuestro país, el organismo nacional protector de los derechos humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entiende a los derechos humanos como “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. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”.¹³

Así se puede decir que los derechos humanos encuentran su fundamento en la dignidad humana, que sin distinción alguna, todos los seres humanos los poseen, y que si bien es cierto son inherentes a la naturaleza humana, también lo

¹¹ Véase Naciones Unidas, La ONU y los derechos humanos ¿Qué son los derechos humanos?, visible en: <http://www.un.org/es/rights/overview/>, consultada el 1° de abril de 2015.

¹² Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>, consultada el 1° de abril de 2015.

¹³ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos, consultada el 1° de abril de 2015.

es que requieren para su plena efectividad un reconocimiento en el ordenamiento jurídico de cada Estado, para quienes constituyen un deber.

Los derechos humanos revisten ciertas características que los definen. Como resultado de las reformas en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011, hoy la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como características de los derechos humanos la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este apartado es indispensable señalar las características principales de los derechos humanos que son generalidad, universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, mismas que a continuación se explican.

La generalidad se refiere a que pertenecen a todos los seres humanos, independientemente de raza, color, sexo, nacionalidad, idioma, religión, condición económica o social, creencias políticas o religiosas o cualquier otra condición. De esta forma todos los derechos son para absolutamente todos los humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 2º establece el fundamento de la generalidad de los derechos humanos.¹⁴

La universalidad implica que “todo ser humano posee una serie de derechos con independencia del país en que haya nacido o habite”.¹⁵ La universalidad se llega a confundir con la generalidad, pero la primera “hace énfasis en que la cuestión de los derechos humanos no es sólo un asunto de cada Estado, sino de la comunidad internacional”.¹⁶ De esta manera los derechos humanos “conciernen a la comunidad internacional en su totalidad”.¹⁷

¹⁴ Véase artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, visible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultada el 15 de abril de 2015.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Véase Amparo en revisión 184/2012 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254, visible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

La inalienabilidad quiere decir que no es posible enajenar los derechos humanos, es decir, no se puede transmitir su propiedad, en este sentido ninguna persona puede ser privada de estos derechos, con excepción de los casos previstos legalmente.

La indivisibilidad, como el término lo indica, se refiere a que al ser un conjunto, no pueden dividirse. Los derechos humanos no pueden separarse porque todos son importantes. Para Jorge Carpizo la indivisibilidad implica que “todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o de solidaridad forman una unidad. Desde luego que no se puede conducir una existencia humana si se carece de libertad, igualdad y seguridad jurídica, pero éstas no son suficientes si no se cuenta con un nivel adecuado de satisfactores económicos, sociales y culturales, y sería muy difícil disfrutar de esos derechos si el país enfrenta una guerra civil o externa”.¹⁸

La característica de interdependencia se encuentra plenamente relacionada con la invisibilidad, pues ésta implica que todos los derechos humanos están relacionados entre sí. En este sentido, el desconocimiento de uno de ellos pone en riesgo a los demás, por lo cual el cumplimiento de uno incide directamente en el de otro.

Por su parte la progresividad se refiere a que no pueden ser restrictivos sino evolutivos, una vez que se reconocen no se pueden desconocer. Los derechos humanos evolucionan de acuerdo a las necesidades sociales. Este principio implica que los Estados avancen gradual y constantemente hacia la más completa realización de los derechos humanos.¹⁹

Para cerrar este apartado, afirmo que más importante que si los derechos humanos provienen de un contexto intrínseco al ser humano o extrínseco a éste, lo trascendente es que las instituciones públicas deben “promover, respetar,

¹⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 23.

¹⁹ Véase Amparo en revisión 184/2012 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254, visible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.²⁰

1.2. Generaciones de los derechos humanos.

Una de las clasificaciones de los derechos humanos más generalizada es la que los distingue por generaciones, propuesta en 1984 Karel Vasak, en su texto *Pour une troisième génération des droits de l’homme*.

Esta clasificación está basada en un enfoque temporal y cada generación se conforma por un conjunto de derechos que constituyen, hasta ahora, los requisitos mínimos para alcanzar una vida digna. De esta manera, partiendo de consideraciones principalmente históricas, se han reconocido primordialmente tres generaciones y actualmente se habla de una cuarta.

Cabe señalar que esta clasificación puede generar dudas en torno a los argumentos de la corriente iusnaturalista, según la cual, los derechos humanos son inherentes al ser humano, puesto que se podría pensar que esta concepción de “generaciones” implica que el reconocimiento de los derechos humanos ha sido gradual, lo que implicaría que el ser humano no siempre los ha tenido. Sin embargo, como se destacó, el debate real está relacionado con la fuente de irradiación de esos derechos: algo inherente al ser humano —la razón, la naturaleza o su dignidad— o que los otorga el poder público.

1.2.1. Primera Generación

La primera generación se integra por los derechos civiles y políticos, también denominados “libertades clásicas”, porque están basados en las libertades individuales y los derechos de participación política.

²⁰ Véase artículo 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Carlos Quintana y Norma Sabido mencionan que la mayoría de los autores coinciden que en la Constitución de Estados Unidos y en la Declaración francesa es en donde surge la primera generación de los Derechos Humanos, los llamados “Derechos Individuales” que contenían, a la par, Derechos Civiles y Derechos Políticos.²¹ Por su parte Rodolfo Lara Ponte considera que:

“...a los derechos individuales y políticos, que incluyen la libertad personal, de pensamiento, de creencias, de reunión, económica y de participación ciudadana se les ha llamado de primera generación en referencia a su aparición cronológica como planteamiento. Estos derechos constituyeron una bandera de lucha en las revoluciones políticas de Inglaterra (siglo XVII) y Francia (siglo XVIII), por las que se derrotó el absolutismo y se fundaron los regímenes democráticos modernos. Esta primera generación de los derechos humanos, impulsada por el principio político de la libertad ante el Estado, desemboca en conclusiones fundamentales para la vida social contemporánea, conclusiones sin las que esta época prácticamente sería inentendible. Desde el punto de vista político, se trata de la democracia, en el campo jurídico, se trata del Estado de Derecho.”²²

De esta manera los derechos y libertades fundamentales que derivados de esta etapa toda persona tiene sin distinción de raza, color, idioma o cualquier condición, son, entre otros, los siguientes:

- Derecho a la vida.
- Derecho al honor.
- Derecho a la igualdad
- Derecho a la libertad (de pensamiento, de expresión, de tránsito, de reunión, etc.).
- Derecho a la propiedad.
- Derecho a la personalidad jurídica (nombre, domicilio, estado civil, etc.)
- Derecho a la integridad física.

²¹ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma, *Derechos Humanos*, 6ª edición, México, Porrúa, 2013, p. 8.

²² Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Cámara de Diputados, IJ-UNAM, 1993, p. 20.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a las garantías procesales (presunción de inocencia, derecho de defensa, etc.)
- Derecho a la participación en el gobierno.
- Derecho al voto (activo y pasivo).
- Derecho al asilo político.
- Derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.

1.2.2. Segunda Generación

Los derechos económicos, sociales y culturales conforman la segunda generación, los cuales tienen como principal origen la enmarcada desigualdad en las condiciones económicas y sociales de las personas, lo que trae como resultado la imposibilidad de hacer efectivos los derechos de la primera generación.

En particular esta etapa de derechos “tiene lugar antes, durante y después de la Primera Guerra Mundial”.²³ Es a partir de este momento que se afronta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, sean previstos en las legislaciones nacionales y, además sean realmente accesibles y disfrutables. La Constitución mexicana fue la primera en incorporar derechos de este tipo.

Los derechos de esta generación tienen, principalmente, contenido social, con la finalidad de procurar mejores entornos de vida en condiciones de igualdad para todas las personas. De esta manera se da paso a un Estado Social de Derecho, al cual se le impone un deber de hacer positivo, con la finalidad de garantizarlos efectivamente.

Como resultado de esta etapa, toda persona tiene derecho a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran:

²³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 19.

- Derecho a la propiedad.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Derecho a la huelga.
- Derecho a un nivel de vida adecuado.
- Derecho alimentación.
- Derecho a la vivienda.
- Derecho a la salud física y mental.
- Derecho a la educación en sus diversas modalidades (la educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita).
- Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural.
- Derecho a gozar de los beneficios de la ciencia.

La realización de los derechos de esta generación, en contraste de los de la generación anterior, depende de las posibilidades materiales de cada país, particularmente económicas, pues como ya se mencionó, implican un hacer por parte del Estado.

1.2.3. Tercera Generación

El dogma de los derechos de primera generación, fue una aportación para llegar al reconocimiento de los derechos de segunda generación, y estos a su vez aportaron para establecer los derechos de los pueblos o derechos de solidaridad, los cuales comprenden la tercera generación, cuya piedra angular es precisamente la solidaridad.

Estos derechos se originan “poco antes, durante y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de los horrores cometidos

durante ese conflicto”.²⁴ De los derechos de tercera generación destacan los siguientes:

- Derecho a la libre determinación.
- Derecho al desarrollo.
- Derecho a la independencia económica y política.
- Derecho a la identidad nacional y cultural.
- Derecho a la paz.
- Derecho a la justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Se debe reflexionar acerca de la protección de este tipo de derechos, pues quizá erróneamente se consideren menos importantes, no obstante, estos derechos son determinantes para el ejercicio de los demás. Así, por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano, tiene una repercusión directa con la salud de las personas, derecho que a su vez está directamente relacionado con el derecho a la vida, de esta manera la transgresión del primero puede afectar al segundo. De ahí la importancia del respeto y protección de este tipo de derechos de la llamada tercera generación y la trascendencia de la característica de indivisibilidad de los derechos humanos.

Como se aprecia de la situación actual, la efectividad de estos aún se encuentra en proceso, esto se debe a que su condición expresa nuevas pretensiones e involucra la participación de diversos sujetos: comunidad internacional, Estados, instituciones públicas y privadas y sociedad en general.

1.2.4. Cuarta generación

Se ha hecho referencia a una cuarta generación de Derechos Humanos, “en ella se comprenden los derechos de todas las personas sobre el ciberespacio

²⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 20.

y la vinculación con las nuevas tecnologías de la información propias de lo que se ha denominado sociedad y cultura del conocimiento”.²⁵

Esta generación se configura como resultado de la revolución tecnológica de la sociedad moderna, que trae consigo el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con las que se han replanteado tanto las relaciones entre los seres humanos, como las de estos con su entorno.

Javier Bustamante considera que las posibilidades que se abren a partir de la omnipresencia de la tecnología en la vida social son tantas que una nueva ética reclama una protección más global e imaginativa de los derechos de los individuos. Dichos derechos se englobarían en lo que podría ser considerada una cuarta generación de derechos humanos, en los que la universalización del acceso a la tecnología, la libertad de expresión en la Red y la libre distribución de la información juegan un papel fundamental.²⁶

2. Defensa de la constitución

Sería un desacierto considerar que simplemente por estar plasmando un derecho humano en el ordenamiento jurídico se hace automática su efectividad, en este sentido Héctor Fix-Zamudio señala:

Los revolucionarios franceses, que tenían la romántica presunción de haber descubierto los secretos de la felicidad política universal, consideraban que era suficiente inscribir en un texto constitucional aquellos derechos del hombre que consideraban esenciales para el respeto de la dignidad humana, para que los mismos fuesen conocidos y respetados por las autoridades, lo que la realidad se encargó de desvirtuar, al poco tiempo de haberse consagrado.²⁷

²⁵ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, *op cit.*, p. 19.

²⁶ Bustamante Donas, Javier, “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, Buenos Aires, número 1, septiembre-diciembre de 2001, visible en: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm#1>

²⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio de la Defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año 1, número 1, enero-abril de 1968, p. 105.

Por lo anterior, resulta trascendente conocer en qué consiste el concepto de *defensa de la constitución*, que en este apartado desarrollaré.

El jurista alemán Carl Schmitt incluye dentro del concepto defensa de la constitución todos los medios que se han ido creando a lo largo de la interminable lucha del hombre para limitar el poder y sujetarlo a los límites que le fija la Constitución.²⁸

Héctor Fix-Zamudio, considera que el concepto genérico defensa constitucional comprende dos categorías esenciales: la protección de la Constitución y las Garantías Constitucionales. En un símil biológico, el autor considera que la primera categoría corresponde a un aspecto fisiológico de la Constitución, mientras que el segundo lo asemeja a uno patológico.²⁹

Como se advierte la importancia de la constitución lleva a construir herramientas para preservar su contenido, en este sentido consiste el sector denominado “Defensa de la Constitución”, que es uno de los temas del Derecho Procesal Constitucional, con dos ámbitos: a) Protección constitucional y b) Garantías constitucionales. En los siguientes apartados explicaré estas dos categorías.

2.1. Protección constitucional

La protección de la Constitución “está formada por todos los medios, instrumentos e instituciones que el Poder Constituyente ha estimado necesarios para mantener los poderes políticos dentro de las esferas que se han trazado en la Ley Suprema, y por lo tanto, a través de los mismos, se tiende a lograr la marcha armónica y equilibrada de los mismos factores entre sí”.³⁰

La protección constitucional es un elemento de gran importancia para este estudio, debido a que, a través de estos mecanismos (medios, instrumentos e

²⁸ Citado por Fix-Zamudio, Héctor, *op cit.*, p. 91.

²⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op cit.*, p. 92.

³⁰ *Idem.*

instituciones), se pretende lograr un efectivo respeto de la Constitución, y como consecuencia, el respeto de los derechos humanos en ella reconocidos.

En esta categoría de protección constitucional, se encuentran instrumentos de protección de carácter *político, económico, social y jurídico*:³¹

- a) Protección política: se refiere al principio de la división o separación de poderes. Este principio se encuentra constitucionalmente previsto en el artículo 49 al expresar que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.
- b) Protección económica: es básicamente el control del presupuesto, y consta de los medios necesarios, establecidos por el Constituyente, para que los recursos económicos y financieros de la comunidad se manejen de acuerdo con los límites establecidos, evitando que los encargados de su manejo se extralimiten en sus funciones.
- c) Protección social: significa que los distintos grupos sociales se combinan para vigilar la buena marcha de los órganos de autoridad.
- d) Protección jurídica: se manifiesta por medio de dos principios esenciales de todo ordenamiento constitucional, la “supremacía constitucional” y el “procedimiento dificultado de reforma”.

2.2. Garantías Constitucionales

La segunda categoría de la defensa constitucional, las garantías constitucionales (consideradas en su sentido técnico jurídico), consisten en los medios, instrumentos, sistemas de carácter procesal, que funcionan subsidiariamente respecto de los que forman parte de la protección constitucional, ya que se han establecido en el supuesto de que los instrumentos de la primera categoría hayan sido insuficientes para evitar las extralimitaciones de los órganos del poder.³²

³¹ Véase, *Ibidem*, pp. 93-104.

³² *Ibidem*, p. 92.

Inicialmente se pretende que mediante los elementos de la protección constitucional se sigan las directrices establecidas en la Constitución, sin embargo, si esto no ocurre, las garantías entran en función, como posibles restauradoras del orden jurídico. De esta forma, la protección pretende evitar violaciones a los preceptos constitucionales, en caso contrario se recurre a las garantías.

Fix-Zamudio explica que “cuando los sistemas de protección han sido rebasados por los titulares de los organismos de autoridad, como la experiencia desafortunadamente nos demuestra a cada momento, resulta indispensable el establecimiento de otras instituciones que contengan dichas extralimitaciones, las repriman, y si es posible, reintegren el orden jurídico constitucional violado”.³³

Así, en sentido técnico, las garantías constitucionales pueden considerarse como “todos aquellos instrumentos integrados por las normas de carácter judicial formal, que tienen por objeto establecer la actuación del órgano del poder que debe imponer a los restantes organismos del Estado, los límites que para su actividad han establecido las disposiciones constitucionales”.³⁴

El autor en cita considera que el concepto de garantías constitucionales tiene el siguiente desarrollo histórico y dogmático.³⁵

- a) Garantías constitucionales como sinónimo de los derechos de la persona humana consagrados en el texto de la Ley suprema (concepto tradicional).
- b) Garantías constitucionales que sin tener vinculación directa con los derechos esenciales de la persona humana o con la organización de los poderes públicos, se ha creído necesario otorgarles firmeza y estabilidad, debido a su trascendencia política y social, elevándolas a la categoría de preceptos constitucionales, para que en esta forma se sustraigan al cambiante criterio del legislador ordinario.

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibidem*, p. 113.

³⁵ *Ibidem*, pp. 104-113.

- c) Garantías constitucionales equiparadas con el concepto genérico de la Defensa de la Constitución, comprendiendo tanto los medios de protección, como las garantías en su estricto sentido.
- d) Garantías constitucionales como medios procesales para hacer efectivas las disposiciones constitucionales cuando estas son infringidas o desconocidas por las autoridades, reintegrando el orden jurídico o violado.

Considerando la tesis de las garantías constitucionales como medios procesales, se puede afirmar que, mediante éstas es posible hacer efectivos los derechos humanos, en razón de que se recurre a ellas cuando se infringen los mandatos constitucionales, que a su vez prevén estos derechos.

Se puede considerar a las garantías de los derechos humanos como una especie de las garantías constitucionales, cuando éstas últimas están dirigidas a la protección de los referidos derechos. En este sentido, cuando las garantías constitucionales pretendan restaurar disposiciones de la Constitución que prevén derechos humanos que han sido transgredidas, podríamos denominarlas garantías constitucionales de los derechos humanos.

El 10 de junio de 2011 se reformó el Título Primero, Capítulo I, de la CPEUM, para llamarla “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Como se advierte, en la época actual, los derechos humanos pueden constituir un referente para evaluar la actuación de cualquier autoridad, incluida la que realiza actividades administrativas.

CAPÍTULO SEGUNDO: “ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO”

La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud, sus actuales instituciones.

Lucio Mendieta y Nuñez

“La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre”.³⁶ Posada de Herrera señala: “La administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades”.³⁷

Por su parte Rafael Martínez Morales considera que desde las más remotas sociedades aparece la administración, primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y posteriormente con fines tributarios. Agrega que con el surgimiento y la expansión de los grandes imperios de la antigüedad, experimenta un salto cualitativo y cuantitativo, a efecto de adaptarse al manejo de las riquezas obtenidas mediante la guerra.³⁸

³⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho administrativo*, 16ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 261. El autor se refiere a Manuel Colmeiro: la frase completa es: *La administración acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos.*

³⁷ Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 49.

³⁸ Véase Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo. Primer Curso*, México, Harla, 1991, p. 51.

La administración pública que existe en la actualidad en nuestro país es resultado de un largo proceso de transformación de casi doscientos años, la cual se ha modificado de acuerdo a las necesidades de cada época, adquiriendo nuevos ámbitos de aplicación.

Miguel Acosta Romero considera que “la Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado”.³⁹

A través de la historia se logra conocer el desarrollo y las transformaciones de las instituciones, de esta manera se puede entender su influencia en la sociedad. Por lo anterior, resulta necesario conocer la trayectoria de la administración pública federal en México, particularmente a partir de su etapa como país independiente, para así conocer y entender la evolución formal de su organización y mostrar cómo se ha llegado a las estructuras actuales.

1. La administración pública en el surgimiento del Estado mexicano

La administración pública de México tiene una deuda significativa con la administración española que se trasladó a la antigua colonia. Así, Omar Guerrero señala que la administración pública del México independiente emana de dos fuentes: la primera integrada por las instituciones plasmadas en la Constitución de Cádiz; la segunda, que brota de la realidad virreinal de entonces, está conformada por las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España, específicamente destaca la *Secretaría de Cámara del Virreinato* como “semilla natural de la administración pública mexicana”.⁴⁰

³⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General...*, cit., p. 261.

⁴⁰ Guerrero, Omar, “La administración pública durante la lucha de independencia y la Primera República (Federal) (1810-1836)”, en Valadés, Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *Base legal y programática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, colección 200 años de Administración Pública en México, t. I, p. 29.

Como se advierte, existe una experiencia histórica que muestra que la administración pública de nuestro país tiene una deuda con la Colonia y los impulsos de libertad derivadas de las Cortes de Cádiz.

La Secretaría de Cámara del Virreinato se creó el 6 de agosto de 1756, con la finalidad de apoyar al Virrey en el desempeño de las cuatro funciones básicas gubernativas que tenía encomendadas, que se conocen como las “cuatro causas”: el gobierno u orden interno del territorio virreinal; su defensa frente a intentos internos o externos por desconocerlo; el cobro de los tributos que correspondían a la Corona; y el ejercicio del Patronato Eclesiástico en nombre del Rey.⁴¹

El desarrollo de Secretaría de Cámara del Virreinato se fue dando gradualmente o por etapas, a partir del establecimiento de un “Secretario Virreinal” en 1742. En la etapa final de la colonia, la Secretaría de Cámara del Virreinato estaba conformada por cuatro Departamentos, cuyas funciones fueron asumidas por las primeras cuatro estructuras encargadas de la administración en la vida independiente, denominadas *Secretarías de Estado y del Despacho*.

Ya en el México independiente, esa influencia se hace presente en la manera en que se organiza el nuevo país, como lo menciona Alejandro Carrillo Castro:

“En 1810, al iniciarse la lucha por la independencia de la Nueva España, las funciones del gobierno y la organización de la administración pública vigente en la mayor parte del territorio de lo que hoy se llama México eran similares a los que había impuesto la Corona Española a sus colonias en América y otros continentes, que entonces formaban parte de dicho Imperio. Muchas de estas estructuras administrativas eran resultado de las llamadas Reformas Borbónicas, iniciadas en la segunda mitad del siglo XVIII en la Nueva España, con la idea de “centralizar” y volver “más eficaz y eficiente” la administración pública en las colonias del Imperio español. A la cabeza de dicho gobierno se encontraba el Rey, con funciones de monarca absoluto, apoyado por los Ministros que él designaba y removía libremente. Al frente

⁴¹ Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, *colección 200 años de administración pública en México*, colección 200 años de Administración Pública en México, t. II, vol. 1, p. 24.

de sus principales colonias en América se encontraba un Virrey (como en los Virreinos de la Nueva España, de Perú, de Nueva Granada, del Río de la Plata) o un Capitán General (como era el caso de las Capitanías Generales de Guatemala y Chile)”⁴²

En 1821 aparece el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal*, promulgado por Agustín de Iturbide el 8 de noviembre de 1821, donde se crean cuatro instancias encargadas de los asuntos públicos: Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, y Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.⁴³

Sobre las funciones de las nuevas *Secretarías de Estado y del Despacho* Omar Guerrero señala:

“...la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyas funciones son las relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; Dirección General de Correos, compostura de caminos, calzadas y puentes, y todo aquello que sea puramente de Estado. Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a cargo de todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades del reino; asuntos eclesiásticos: presentación de arzobispos, obispados, canónjías, curatos, beneficios y demás empleos del ramo; lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluyendo la provisión de empleos y definiciones de sus capítulos; lo correspondiente a las juntas supremas de Cirugía, Medicina y Farmacia, y todos los empleados de la servidumbre del Palacio Imperial, tanto eclesiástico como secular. Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, que asume lo perteneciente a las armas y guerras de mar, así como de tierra, y provisión de empleos del ramo. Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda, responsable de la hacienda pública en sus diversas rentas y la provisión de empleos del ramo.”⁴⁴

⁴² *Ibidem*, p. 23.

⁴³ Véase Memoria Política de México, Decreto que organiza la administración del Imperio Mexicano, 8 de noviembre de 1821, visible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/08111821.html>, consultado el 7 de abril de 2015.

⁴⁴ Guerrero, Omar, “La administración pública..., *op. cit.*, p. 31.

El mismo autor hace un comparativo entre las funciones que las nuevas cuatro *Secretarías de Estado y del Despacho* asumieron en relación con el mismo número de *Departamentos* a las *Secretarías de Estado y del Despacho* que desaparecieron en aquel momento, lo cual se aprecia en el siguiente cuadro:

Departamentos de la Secretaría de Cámara del Virreinato.	Funciones.	Secretarías de Estado y del Despacho en el México Independiente que asumieron las funciones.
Departamento Primero	Atendía, entre otros cometidos, lo relativo al desagüe de Huehuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las Intendencias.	Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
Departamento Segundo	Estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del Virreinato.	Secretaría de Hacienda.
	Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos.	Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
Departamento Tercero	Tribunales y asuntos eclesiásticos.	Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
	Salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad, además del Jardín Botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias.	Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
Departamento Cuarto	Atendía todos los negocios militares.	Secretaría de Guerra.

Fuente: Datos de Guerrero, Omar, "La administración pública durante la lucha de independencia y la Primera República (Federal) (1810-1836)", en Valadés, Diego y Márquez, Daniel (coordinadores), *Base legal y programática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, colección *200 años de Administración Pública en México*, t. I p. 29.

Como se observa, la herencia colonial en la organización administrativa en el México independiente es clara e importante y significó el inicio de la evolución de la administración pública en nuestro país. Sin embargo, también se debe destacar que en este momento de la historia no se hace mención a los derechos del hombre.

2. La administración pública en el constitucionalismo mexicano

2.1. Constitución de Cádiz 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española,⁴⁵ mejor conocida como Constitución de Cádiz, aprobada el 19 de marzo de 1812, y derogada en 1814 por Fernando VII, Fue la primera norma de este tipo y naturaleza que estuvo vigente en nuestro país, y tuvo una influencia e impacto importantes.⁴⁶ En cuanto a la actividad administrativa, en ella se establecieron siete Secretarios, uno de Estado y el resto de despacho (artículo 122):

1. Secretario del despacho de Estado.
2. Secretario del despacho de la Gobernación del reino, para la Península e Islas Adyacentes.
3. Secretario del despacho de la Gobernación del reino, para Ultramar.
4. Secretario del despacho de Gracia y Justicia.
5. Secretario del despacho de Hacienda.
6. Secretario del despacho de Guerra
7. Secretario del despacho de Marina.

La primera se encargada de las Relaciones Exteriores del Reino con otros Estados, en tanto que las restantes seis deberían hacerse cargo de otras funciones administrativas atribuidas al Rey.⁴⁷

Para Alejandro Carrillo Castro “Fue sin duda una descuidada lectura del Título VI de la Constitución gaditana: “*Del Rey. Capítulo VI. De los secretarios de Estado y del despacho*”, la que originó que en México se denominara desde entonces a las dependencias directas del Ejecutivo (con excepción de los Departamentos Administrativos creados en 1917) como “*Secretarías de Estado y*

⁴⁵ Visible en: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf

⁴⁶ Véase Serna de la Garza, José María, “Influencia de la Constitución de Cádiz en México”, en Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José María, *Memoria del Seminario Internacional. Conmemoración del Bicentenario de la constitución de Cádiz*, México, UNAM, 2013, pp. 321-333.

⁴⁷ Véase Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 42.

del Despacho". Y así ocurrió con las cuatro dependencias administrativas con las que se dotó a la Regencia en 1821."⁴⁸

Como se advierte, tampoco en este momento se mencionan los derechos humanos como marco de acción para la administración, aunque sí se mencionan algunos derechos, como la libertad personal o el derecho de propiedad. Sin embargo, el texto proclama a España como Estado confesional, no reconociendo la libertad religiosa.

2.2. Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824,⁴⁹ se promulgó mediante decreto el 4 de octubre de ese año. Depositó el supremo poder ejecutivo en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 74).

El despacho de los negocios del gobierno de la república lo deja en un ley secundaria, pues menciona "habrá el número de secretarios que establezca el congreso general por una ley" (artículo 117). Se conserva la denominación de secretarios de despacho.

Al finalizar el texto de la Constitución, después de las firmas de los integrantes del Triunvirato, se hace mención de enviarlo "*Al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores*", lo cual permite afirmar que la estructura orgánica del nuevo Poder Ejecutivo siguió siendo la misma que existía desde 1821, es decir, siguieron vigentes las cuatro "*Secretarías de Estado y del Despacho*".⁵⁰

Sin embargo, en el numeral 50, fracción III, en materia de facultades generales del Congreso General, se encontraba la de "proteger y arreglar la libertad política de imprenta", también en los numerales 147, 148, se prohíbe la pena de confiscación de bienes, el juicio por comisión y leyes retroactivas, los

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Visible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

⁵⁰ Véase Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

tormentos, la detención sin prueba o indicio, la orden de registro de casas sin los requisitos de ley, tomar juramento sobre hechos propios, y negar el derecho a terminar diferencias a través de árbitros.

Como se observa, aunque no existía como tal una administración que respetara los derechos humanos, si existían una serie derechos que se podían invocar por parte de los ciudadanos.

2.3 Constitución de 1836

La Constitución de 1836,⁵¹ se divide en siete leyes; la primera se aprueba el 15 de diciembre de 1835. “Las seis leyes restantes se publican juntas. La segunda de las leyes, que instituye en llamado Supremo Poder Conservador es la más discutida de todas, puesto que se aprueba en abril de 1836; la tercera ley también se aprueba en abril; la cuarta el 6 de mayo de 1836; la quinta el 6 de agosto de ese año; la sexta el 10 de noviembre y la séptima el 30 del mismo mes y año”.⁵²

La cuarta ley corresponde a la organización del supremo poder ejecutivo, que depositó en un supremo magistrado denominado presidente de la República (artículo 1). Para el despacho de los asuntos de gobierno, establece cuatro ministros (cambia la denominación de secretarios): de lo interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina (artículo 28).

Sobre los nuevos ministerios Alejandro Carrillo Castro señala:⁵³

“Sin duda con la idea de contar con servidores públicos especializados en las actividades de tipo diplomático, que pudieran contribuir eficazmente al establecimiento de relaciones con los gobiernos de Estados Unidos de América y de los principales estados europeos, se decidió separar las funciones relativas a “las relaciones exteriores” de aquellas que tenían que

⁵¹ Visible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

⁵² Márquez Gómez, Daniel, “La administración pública durante la Segunda República (Unitaria) (1836-1854)”, en Valadés, Diego y Márquez, Daniel (coords.), *Base legal y programática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, colección *200 años de Administración Pública en México*, t. I p. 54.

⁵³ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 57 y 58.

ver con “los asuntos interiores”, dando nacimiento con ello a dos “ministerios” distintos, el “del Interior”, y el “de Relaciones Exteriores”, respectivamente. Con la idea de mantener el mismo número de dependencias directas del Ejecutivo a fin de no incrementar el gasto presupuestal de manera significativa, se acordó que el nuevo Ministerio del Interior se hiciera cargo también de las funciones que hasta entonces había tenido bajo su responsabilidad la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, permaneciendo con sus mismas funciones los otros dos “Ministerios”, el de Hacienda; y el de Guerra y Marina”.

La primera ley, de las siete, en su artículo 2º, en diversas fracciones, contenía los derechos del mexicano, entre ellos se encuentran, el poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido, sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según ley; no poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte, no poder catear sus casas y sus papeles, si no es en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes, no poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga, no podersele impedir la traslación de su persona y bienes a otro país, cuando le convenga, y poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura sus ideas políticas.

Se podría hacer la misma reflexión que se ha realizado a los documentos constitucionales anteriores, aunque no hay una administración pública que cuide los derechos humanos, sí existen una serie de derechos que el ciudadano puede interponer ante el Estado. Sin embargo, en el artículo 26 se prescribía que los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieran contra la ley expresa, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno. Lo que ya implicaba un principio de responsabilidad por violaciones a las leyes.

2.4 Bases orgánicas de 1843

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843,⁵⁴ en su Título V, sobre el Poder Ejecutivo dispuso que éste se depositaba en un magistrado denominado Presidente de la República, con una duración en su cargo de cinco años (artículo 83).

Se determinó al Presidente como jefe de la administración general de la República, encomendando principalmente el orden y tranquilidad en lo interior y seguridad en lo exterior (artículo 85).

En el apartado del Ministerio se estableció que el despacho de todos los negocios del Gobierno estaría a cargo de cuatro ministros: de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina (artículo 93). Se señalan los requisitos para ser ministro (artículo 34), y como obligaciones: “acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo”, y presentar anualmente a las Cámaras antes del 15 de Enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes (artículo 95).

Daniel Márquez subraya que un “aspecto interesante es que al ministerio se le permitía elaborar su propio reglamento, con la especificación de los negocios de cada ramo, y lo presentaba al Congreso dentro del primer periodo de sesiones para su aprobación. Ese reglamento no se podía reformar o alterar sin permiso del Congreso”.⁵⁵

⁵⁴ Visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

⁵⁵ Márquez Gómez, Daniel, “La administración pública...”, *cit*, p. 67.

2.5 Constitución Política de la República Mexicana de 1857

En esta constitución, en su artículo 1º, se destaca que el pueblo mexicano reconoce a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Por lo anterior, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución.

Como se advierte, en esta constitución, por primera vez se alude a una administración pública obligada a respetar los “derechos del hombre” y sus “garantías”.

El artículo 75 destacaba que el ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión, se depositaba en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados-Unidos Mexicanos." También se destacaba, en el artículo 86 que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

Como se aprecia, en esta constitución no se delimitaba el número de secretarios, sino que se dejaba a la ley que expidiera el congreso, con lo que surge la idea de “reserva de ley” para los ramos administrativos.

2.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (Constitución de 1917)

En esta constitución el apartado dogmático, o sea, sus primeros 29 artículos, se destacan lo que se llamaba las “garantías individuales”, en este sentido en su artículo. 1º, prescribía que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozaría de las garantías que otorgaba esta Constitución, las cuales no podrían restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Como se destacaba en el artículo 80 se depositó el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, además, al igual que la Constitución de 1857, mencionaba en su artículo 90, que *para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.*

Esta constitución supone un retroceso sobre su similar de 1857, porque ya no plasma el tema de los derechos del hombre como fin de las instituciones sociales.

3. Definición de administración pública

El verbo administrar proviene de latín *ad*, traducible como hacía, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.⁵⁶ Administración refiere etimológicamente a las voces *administratio*, *procuratio*, *gestio*, *dispensatio*, *onio*, *cura*, *ae*, esto es, administración, procuración, gestión, dispensa, curatela, etc. Se le usa para designar a la organización, la ordenación económica de medios, para aludir al orden de una organización, se le identifica con la provisión, etcétera.⁵⁷

“La administración tiene diferentes ámbitos de aplicación, como son la iniciativa privada, la Iglesia, el Estado y la comunidad internacional”.⁵⁸ De esta manera, podemos apreciar que la administración se puede llevar a cabo en muchos sentidos. Para el objeto del presente estudio nos interesa la administración pública.

⁵⁶ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública*, cuarta edición, México, Porrúa, 2011, p. 277

⁵⁷ Véase Márquez Gómez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, 2005, p. 52.

⁵⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 278.

Jorge Fernández Ruiz explica que la administración (en general) se puede considerar en dos modalidades, la estática y la dinámica: en la primera se considera como estructura orgánica; y en la segunda se explica 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.⁵⁹

Miguel Acosta Romero señala como puntos de vista para el estudio de la administración pública el orgánico y el dinámico o funcional, sobre el primero sostiene que se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él; y desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, son múltiples y complejos y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados, de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.⁶⁰

La Enciclopedia Jurídica Mexicana señala que: “Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la

⁵⁹ *Ibidem*, p. 277.

⁶⁰ Véase Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*, segunda edición, México, Porrúa, 1998, pp. 79 y 80.

actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad”.⁶¹

En esta definición se aprecian las dos modalidades de la administración; se habla de una parte orgánica, que corresponde a la modalidad estática, es decir a la integración, y se considera la parte formal o material, que es la dinámica, relativa a las actividades.

Woodrow Wilson estima que “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.⁶²

Omar Guerrero considera que “La administración pública es la mediación entre el Estado y la sociedad, la delegación organizada del ejecutivo que hace presente al Estado en la sociedad, sin que, por este hecho, Estado y sociedad queden identificados. La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil”.⁶³

Para Miguel Acosta Romero la administración pública es:

“la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.⁶⁴

Por su parte, Juan Bonnin considera que la administración pública es:

⁶¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa, UNAM, 2002, vol. I, p. 168 y 169.

⁶² Citado por Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit., p. 280.

⁶³ Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 145.

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General...*, cit., p. 263.

“una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución.”⁶⁵

Juan Ramírez Marín considera a la administración pública como el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y encuadrados dentro del gobierno de un Estado, especialmente el Poder Ejecutivo (federal, estatal y municipal).⁶⁶

Gabino Fraga, estima que la organización especial del Estado, a través de la cual lleva a cabo la satisfacción de los intereses colectivos, constituye la administración pública, la cual, citando a Molitor, sostiene debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este 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”.⁶⁷

En opinión de Jorge Fernández Ruiz, “la administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las

⁶⁵ Bonnin, C.J.B., “Principios de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, México, noviembre de 1982, p. 93, visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr0.pdf>

⁶⁶ Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano, Primer Curso*, México, Porrúa, 2009, p. 170.

⁶⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a ed., México, Porrúa, 2000, p.119.

obras públicas y la realización de otras actividades socio-económicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”⁶⁸

Para Alfonso Nava Negrete, la administración pública es un conjunto de medios de tipo jurídico, económico, social y material con vista a la realización de los fines políticos de gobierno.⁶⁹ Como se aprecia, para este autor la función principal de la administración pública es alcanzar fines políticos.

De las opiniones vertidas se aprecia que la administración pública comprende tanto el conjunto de dependencias, como las actividades que estas desarrollan para alcanzar los fines del Estado.

Son varios los problemas a los que se enfrenta la administración pública en la actualidad, en este contexto “se han impulsado modelos administrativos como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno, y la Administración de Calidad Total.”⁷⁰

4. Elementos de la administración pública

Andrés Serra Rojas siguiendo a Pierre Eucoube, menciona como elementos de la administración pública los siguientes:⁷¹

- a) Estructural: se refiere a la conformación de la administración pública, las dependencias que forman parte.
- b) Procedimental: consiste en las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.
- c) Material: está constituido por las instalaciones materiales y equipo.

⁶⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 281; Fernández Ruiz, Jorge, “El derecho humano a una buena administración pública”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012, p. 276.

⁶⁹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 17.

⁷⁰ Márquez Gómez, Daniel, “Un nuevo paradigma en administración pública: el derecho humano a la buena administración pública”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012, p. 79.

⁷¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1994, pp. 84-85.

- d) Personal: es el factor humano que interviene en el funcionamiento de la administración pública. Se considera el elemento más importante.

Miguel Acosta Romero en su definición de administración pública resalta los siguientes elementos: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.⁷²

Por su parte Rafael Martínez Morales sostiene que la administración pública al ser analizada, por la ciencia o teoría de la administración y desde un punto de vista eminentemente extrajurídico comprende los elementos siguientes:⁷³

- a) Organización;
- b) Coordinación;
- c) Finalidad;
- d) Objetivos;
- e) Métodos operativos;
- f) Planeación;
- g) Control, y
- h) Evaluación.

5. Objetivos de la administración pública

Andrés Serra Rojas señala que la doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la administración pública que se refiere a los conceptos siguientes:⁷⁴

- a) Funcionamiento técnico de las entidades públicas (estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos).

⁷² Acosta Romero, Miguel, *Teoría General...*, cit., p. 263.

⁷³ Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos Temáticos*, México, Harla, vol. 3, pp. 7 y 8.

⁷⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 88.

- b) Determinación del comportamiento de los agentes de la administración (conocer y remediar la actuación de los funcionarios y empleados al servicio del Estado).
- c) El presupuesto como programa de la administración.
- d) La responsabilidad social de gobernantes y gobernados.
- e) Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país.

El objetivo principal del Estado es la organización en sociedad, que permita a los individuos satisfacer necesidades para desenvolverse adecuadamente en su entorno. Esto lo debe llevar a cabo a través de las tres funciones básicas: legislar, ejecutar y juzgar. Así la administración pública se inserta dentro de la segunda función, lo cual realiza a través de distintas actividades que debe desplegar para ejercicio de sus funciones públicas, en especial de la función administrativa; tales actividades admiten cuatro modalidades: servicio público, policía, fomento y gestión económica.⁷⁵ Mediante estas actividades se debe perseguir el bien común, que debiera ser su principal objetivo.

6. Formas de organización administrativa

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.⁷⁶

Toda actividad que se pretenda desarrollarse adecuadamente requiere una organización que le permita llevar a cabo sus fines. Por ende, la organización administrativa se refiere a la forma en que se ordena a la administración pública con la finalidad de cumplir sus objetivos.

⁷⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, pp. 9-53.

⁷⁶ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho...*, cit., p. 82.

Tal como lo expresa Rafael Martínez Morales “La necesidad de establecer, y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se debe a que sólo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.”⁷⁷

Como se verá en el segundo capítulo, la actual organización administrativa es resultado de un proceso de evolución histórica, en el cual, se buscaron formas de organización acordes al momento histórico y las necesidades.

Generalmente se considera tres formas de organización administrativa: centralización, descentralización y desconcentración. Rafael Martínez Morales nos da una aproximación a cada una:⁷⁸

1. *Centralización*: los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo.
2. *Desconcentración*: Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.
3. *Paraestatal*: corresponde a la forma llamada en doctrina, descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto.

Para los efectos de este trabajo se considera que la administración pública se considera centralizada, desconcentrada y descentralizada.

6.1 Centralización

Para Jorge Fernández Ruiz la centralización es “una forma organizacional que se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del

⁷⁷ Véase Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo...*, cit., p. 55.

⁷⁸ *Ibidem*, 56-57.

Estado, consiste en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público. La centralización puede ser política o administrativa”.⁷⁹ El mismo autor estima que:

“El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores están subordinados a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba, y así sube sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, supervisa, disciplina y remueve conforme un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mandamiento, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como el poder para resolución de conflictos de competencia.”⁸⁰

Para Gabino Fraga la centralización administrativa “se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración”.⁸¹ En México, en el ámbito federal, esta relación jerárquica es encabezada por el Presidente en términos de los artículos 80, 90 y 93 de la CPEUM.

Cabe señalar que, si bien en esta forma de organización administrativa prevalece una eminente subordinación como resultado de esta relación, también es necesaria una coordinación de todas las dependencias a fin de lograr los objetivos comunes a toda la administración pública en su conjunto.

Esta forma de organización de la administración pública tiene, por una parte ventajas como: el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte; y, por otra

⁷⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 282.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 283.

⁸¹ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 166.

desventajas como: su lejanía del administrado, la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal.⁸²

Como se aprecia, la centralización “implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica”.⁸³ Los poderes que implica esta relación de jerarquía existente en la centralización administrativa son los siguientes:⁸⁴

- *Poder de nombramiento.* Es la facultad de nombrar discrecionalmente a sus colaboradores, siempre y cuando el nombramiento no esté determinado de otro modo en el ordenamiento jurídico.
- *Poder de remoción.* Es la potestad de remover a sus colaboradores del cargo que les había encomendado.
- *Poder de decisión.* El superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior.
- *Poder de mando.* Es la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.
- *Poder de revisión.* Se refiere a la facultad del superior de examinar la actuación del subalterno, mediante lo cual se pueden corregir, confirmar o cancelar los actos.
- *Poder de vigilancia.* El superior jerárquico tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados. El ejercicio del poder de vigilancia se lleva a cabo mediante actos materiales ordenados por el superior, que pueden consistir en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

⁸² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 282.

⁸³ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo...*, cit., p. 58.

⁸⁴ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, pp. 283-286; Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 167-172; Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo...*, cit., pp. 58-60.

- *Poder disciplinario*. Posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Las sanciones que se pueden imponer derivadas de esta facultad van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación.
- *Poder para resolver conflictos de competencia*. Atribución otorgada al superior para precisar cuál de las dependencias o funcionario es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretende serlo.

6.2 Desconcentración

La desconcentración administrativa es considerada con distintos significados. Autores como Th. Ducrocq afirman que es una modalidad de la descentralización administrativa; otros como Enrique Silva Cimma, la entienden como una variante de la centralización administrativa; y una postura más, como la de Marcel Walline, sostiene que no es más que la pseudodescentralización.⁸⁵

Para Jorge Fernández Ruiz:

“en el orden jurídico mexicano, la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación jerárquica entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado.”⁸⁶

Para Miguel Acosta Romero la desconcentración “consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado

⁸⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, colección Panorama del derecho mexicano, p. 57.

⁸⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 434.

determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.⁸⁷ Gabino Fraga considera que se ha recurrido a la desconcentración para atenuar los inconvenientes de la centralización.⁸⁸

Como tal, la desconcentración no es una forma soberana de organización administrativa, pues depende de la administración pública federal centralizada, concretamente de las Secretarías de Estado.

La desconcentración implica la creación de lo que se conoce como “órganos desconcentrados” a través de los cuales se realicen de manera más ágil las tareas encomendadas inicialmente a las Secretarías de Estado. Estos tienen autonomía funcional, pero no orgánica y evidentemente no cuentan con personalidad jurídica propia, ni tampoco con patrimonio propio, no obstante tienen una partida presupuestal asignada.

En nuestro país los desconcentrados pueden ser creados por ley, decreto, reglamento interior o acuerdo.⁸⁹ Elba Barreiros Mancilla señala como ventajas de la desconcentración las siguientes:⁹⁰

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelve los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

⁸⁷ Citado por Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, cit.*, p. 57.

⁸⁸ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 195.

⁸⁹ Véase Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho..., cit.*, pp. 193-196.

⁹⁰ Citada Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho..., cit.*, p. 199.

6.3 Descentralización

En un sentido amplio la descentralización “alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro”.⁹¹ En este sentido, puede existir descentralización política, económica o administrativa, esta última es la importante para este estudio.

Gabino Fraga considera que la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan la relación diversa de la jerarquía con la administración central, pero sin que dejen de existir entre ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder.⁹² Para el autor la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.⁹³

Para Jorge Fernández esta forma de organización administrativa “es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas”.⁹⁴

A diferencia de la centralización, esta forma de organización administrativa implica la creación de personas jurídicas diferentes del Estado, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, a las cuales se encomiendan labores en áreas de interés para el Estado. Entre ellas las relacionadas con las áreas prioritarias o estratégicas, prestación de servicios públicos, obtención o aplicación de recursos para la asistencia social o seguridad social, actividades económicas o

⁹¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, cit.*, p. 35.

⁹² Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 198.

⁹³ *Idem*, p. 165.

⁹⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, cit.*, p. 36.

productivas, o destinar un patrimonio a fines prioritarios, en términos de los artículo 6°, 14, 28 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

Esta figura no implica una relación de jerarquía, sin embargo implica otras relaciones jurídicas, en virtud de que la administración pública en conjunto busca los mismos objetivos.

Siguiendo a los últimos dos autores citados, se consideran tres modalidades de descentralización administrativa: por región, por servicio y por colaboración, las cuales implican lo siguiente:⁹⁵

1. *Descentralización por región*: implica una transferencia de facultades de la administración pública centralizada a favor de una persona jurídica de derecho público, para que las ejerza en exclusivamente en un territorio determinado.
2. *Descentralización por servicio*: implica una transferencia de facultades de la administración pública centralizada a favor de una persona jurídica de derecho público, a quien se le encomienda la prestación de un servicio público específico. Las características de esta modalidad de descentralización son: establecimiento mediante ley o decreto; personalidad jurídica propia; patrimonio propio; estatuto y regulación propios; realizan una actividad; tutela y vigilancia de la administración central.
3. *Descentralización por colaboración*: implica una transferencia de facultades de la administración pública centralizada a favor de los particulares, mediante mecanismos como la concesión. Esto se da en virtud de que la administración pública tiene insuficiencia de recursos necesarios o incapacidad financiera, técnica u organizacional, para la realización de alguna de las actividades, como son los servicios públicos que debe prestar.

⁹⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 434; Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 197-225; Fernández Ruiz, Jorge, "La descentralización política y las universidades públicas de los estado, en Astudillo, César, Casarín León, Manlio Fabio, *Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho constitucional de los estados*, México, UNAM, 2010, pp. 253-275.

CAPÍTULO TERCERO: “ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS, GESTIÓN PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS”

La administración como poder o administración aplicada acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos.

Manuel Colmeiro

En los capítulos antecedentes se analizó el tema de los derechos humanos, los antecedentes de la administración pública y algunas definiciones. En esta parte abordarán las estructuras administrativas, lo que denominamos gestión pública y los contrastaremos con los derechos humanos.

1. Estructuras administrativas y su técnica

En este trabajo considero a la estructura administrativa como un sistema de relaciones formales de la administración pública, que le permiten alcanzar los objetivos que el orden jurídico le encomienda, o sea, realizar la función ejecutiva.

En México, a nivel federal, el artículo 80 de la CPEUM prescribe que: *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".* En el caso de la administración pública se estructura de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la CPEUM cuyo mandato es el siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En términos de ese precepto constitucional, la administración es “centralizada” y “paraestatal” conforme a la “ley orgánica”, lo que se conoce como “reserva de ley”. Por su parte la LOAPF establece las bases de la organización de la administración pública federal, así señala:⁹⁶

Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En el capítulo segundo se mostró en qué consisten las formas de organización administrativa, por lo cual, este apartado se enfocará en las estructuras específicas que jurídicamente conforman la organización administrativa.

⁹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

1.1. Centralizada

La estructura de la administración pública centralizada en México ha sido objeto de diversas modificaciones. Como ya hemos anotado, la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal data del 29 de diciembre de 1976.

El texto original del artículo 2º establecía que las dependencias que integraban la administración pública centralizada eran las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (el Distrito Federal fue considerado como un Departamento administrativo).

Con la modificación del 15 de mayo de 1996 se agrega la Consejería Jurídica como una dependencia de la administración centralizada, cargo que anteriormente era encomendado al Procurador General de la República.

Para el 9 de abril de 2012 se deroga la fracción II de artículo en cita, desapareciendo así a los Departamentos Administrativos. Finalmente con las modificaciones del 11 de agosto 2014, el contenido de este artículo es el siguiente:

Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica, y

III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Como se aprecia de la lectura del precepto, se incluyen a los denominados Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, esto es resultado de

las reformas constitucionales en materia energética de 20 de diciembre de 2013,⁹⁷ con las cuales se da lugar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

1.1.1 Presidencia de la República

Jorge Fernández Ruiz señala que en cierto sentido se entiende por Presidencia de la República el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo Federal, que se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo Federal”.⁹⁸ Lo que se conoce como Oficina de la Presidencia en términos del artículo 8° de la LOAPF.

De conformidad con el artículo 3° del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República,⁹⁹ el Presidente contará con el apoyo directo de esta Oficina, la que se integra por las unidades siguientes:

- Jefatura de la Oficina de la Presidencia.
- Secretaría Particular del Presidente.
- Coordinación de Asesores del Presidente.
- Coordinación de Comunicación Social.
- Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

El artículo agrega que “Los titulares de las unidades antes referidas, tendrán igual jerarquía entre sí y entre ellos no habrá preeminencia alguna; serán nombrados y removidos libremente por el Presidente y dependerán directamente de él”.

⁹⁷ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, de 20 de diciembre de 2013, visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

⁹⁸ Vease Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 286.

⁹⁹ Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013.

Las facultades y obligaciones del Presidente se encuentran previstas constitucionalmente en el artículo 89, y son:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.
- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- Preservar la seguridad nacional, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos.
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- Conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.
- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX del artículo 89 constitucional, con aprobación de la Comisión Permanente.
- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.
- Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo en materia de acceso a la información pública y a la protección de datos personales
- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Es así como de esta lectura, se aprecia que no sería materialmente posible cumplirlas por sí mismo, es por ello que existe toda una estructura que se encarga de apoyarlo en dicha función, en la que se encuentra en la cúspide de la relación jerárquica.

Además, es importante destacar que este esquema de facultades del presidente de la República deben re-interpretarse a la luz de la reforma de 10 de junio de 2011, y en la actualidad se deben entender como “derecho constitucional concretizado”, dado que deben encaminarse a realizar los derechos humanos.

1.1.2. Secretarías de Estado

En el caso de estas estructuras administrativas, Gabino Fraga considera que “la institución de las Secretarías de Estado dentro de la organización del Poder Ejecutivo, es quizá la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.”¹⁰⁰ Como ya se apuntó, desde la independencia se intentó un gobierno con dos secretarios (de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia).

En la LOAPF, la Secretaría de Estado es la única dependencia que se ha conservado vigente a la fecha desde el surgimiento de este ordenamiento en 1976, como parte integrante de la administración pública federal centralizada.

Para Jorge Fernández Ruiz, “la secretaria de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de negocios del orden administrativo que tiene encomendados”.¹⁰¹ El autor agrega que en el contexto del orden jurídico mexicano, la secretaria de Estado es la dependencia más importante del Poder Ejecutivo Federal.¹⁰²

Así, las Secretarías de Estado son dependencias de la administración pública federal centralizada que se encargan de atender asuntos políticos y administrativos, en apoyo al Presidente, con quién guardan una relación jerárquica de subordinación.

Tal como lo señala en artículo 10 de la LOAPF, todas las Secretarías de Estado tienen en mismo rango dentro de la administración pública federal centralizada, en este sentido, ninguna estará jerárquicamente subordinada a otra. Este escenario de paridad es adecuado, en razón de que cada dependencia tiene

¹⁰⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 182.

¹⁰¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 287.

¹⁰² Idem.

encomendadas tareas específicas y de esta manera ninguna es más o menos importante que otra.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Gobernación, por acuerdo del Presidente, es la encargada de coordinar las acciones de la administración pública federal, así lo determina también el artículo en cita. Esta circunstancia no quiere decir que exista preminencia de esta Secretaría sobre las demás, más bien debe existir un ambiente de colaboración.¹⁰³

Los titulares de estas dependencias son los Secretarios de Estado, así se prevé en el artículo 14 de la LOAPF, quienes son nombrados y removidos libremente por el Presidente.

Para el despacho de los asuntos de su competencia los Secretarios de Estado se auxiliarán por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En este sentido, Jorge Fernández Ruiz señala que la estructura orgánica de la Secretaria de Estado se puede resumir, en términos generales de la siguiente manera:¹⁰⁴

- Secretario.
- Subsecretarios.
- Oficial mayor.
- Contralor interno.
- Coordinadores generales (en algunas Secretarías de Estado se emplea otra denominación).
- Directores generales.
- Subdirectores generales.
- Directores de área.
- Subdirectores.

¹⁰³ El artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresa esta colaboración que debe imperar "Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación."

¹⁰⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 290.

Jefes de departamento.
Subjefes de departamento.
Jefes de oficina.
Subjefes de oficina.
Jefes de sección.
Jefes de mesa.

El apoyo que estos funcionarios realizan es razonable e importante, en virtud de que, igual que sucede con el presidente, sería materialmente imposible que una persona cumpliera con la función administrativa que tiene encomendada, y bajo la premisa de que esta se debe realizar eficaz y eficientemente, es necesaria toda una estructura que desarrolle los objetivos que tiene la administración pública en conjunto.

De esta manera el artículo 16 de la LOAPF determina que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero como lo señala el numeral “para la mejor organización del trabajo” podrán delegar en los funcionarios mencionados sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por cada titular.

Como se aprecia, la facultad delegatoria tiene como propósito dar agilidad a la administración de la Federación, aunque en la realidad esto no llega a suceder del todo.

El número y denominación de las Secretarías de Estado ha variado como resultado lógico de las transformaciones políticas. Gabino Fraga afirma que “este constante movimiento en la creación de las Secretarías de Estado no puede ser atribuido al simple capricho de los gobernantes, sino que con la gradual transformación del Estado ha habido necesidad de aumentar y especializar aquellos organismos”.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 184.

Son dos las más recientes modificaciones a la composición de las Secretarías de Estado. Una publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante el *Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2013.¹⁰⁶ Esta modificación implicó una reestructura, pues se dio la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria, que ahora corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; además se “eliminaron” la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Seguridad Pública, la funciones de esta última se transfieren a la Secretaría de Gobernación.

Es necesario precisar que el artículo segundo transitorio del Decreto, estableció que las modificaciones para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 exclusivamente en lo referente a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarían en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propuso crear en materia anticorrupción entre en funciones (considerando la propuesta de ese momento que correspondía a la Comisión Nacional Anticorrupción), conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica, y que mientras se expedieran y entran en vigor las disposiciones, la Secretaría de la Función Pública continuaría ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición del decreto.

Por lo anterior, es importante mencionar que, aun cuando legalmente la Secretaría de la Función Pública no existe, en la realidad sigue en operación, pues el supuesto que la ley prevé no ha sido cumplido.

La segunda modificación es la relativa a la creación de una nueva dependencia, la Secretaría de Cultura, mediante el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de*

¹⁰⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 2 de enero 2013, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de diciembre de 2015.¹⁰⁷

Hoy son diecisiete las Secretarías de Estado que coadyuvan en la administración de la Federación, las cuales se determinan legalmente en el artículo 26 de la LOAPF:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
8. Secretaría de Energía.
9. Secretaría de Economía.
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salud.
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
16. Secretaría de Cultura.
17. Secretaría de Turismo.

Del artículo 27 al 42 de la LOAPF se enuncian de manera general las facultades de cada Secretaría de Estado, pero se asignan en forma particular a cada una de las unidades que las conforman en los reglamentos interiores y los manuales de organización general.

¹⁰⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, de 17 de diciembre de 2015, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015

No se abordarán de manera particular cada una de estas atribuciones, pues no son el objeto principal de este estudio, no obstante es necesario mencionar que como parte integrante de la administración pública federal centralizada y, todas estas dependencias tienen las obligaciones en materia de derechos humanos que se encuentran previstas en el artículo 1º Constitucional. Cabe señalar que en este sentido la Secretaría de Gobernación tiene compromisos específicos que más adelante se mencionarán.

Un aspecto más del ambiente de colaboración que existe es derivado de la existencia de comisiones intersecretariales, previstas en el artículo 21 de la LOAPF que prevé “El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado”, agrega “Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto”.

1.1.3. Consejería Jurídica

Para Jorge Fernández Ruiz, la Consejería Jurídica es una dependencia de la administración pública federal centralizada, dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo, quien nombra y remueve libremente a su titular, de rango equiparable al de las secretarías de Estado, destinada a brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al presidente de la República, e intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir, así como representarlo legalmente en los casos previstos en la LOAPF. También es competente de la coordinación de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que aprueba el presidente de la República, además de establecer congruencia entre los criterios jurídicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como dar apoyo y asesoría jurídica a las entidades federativas que lo pidan.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 294.

El antecedente de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se remota a la Consejería Legal del Gobierno adscrita al Ministerio de Justicia desde la independencia y hasta 1917. Posteriormente se creó la Secretaría de Justicia. La figura del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, surge como una atribución del Procurador General de la República, en la Constitución de 1917, quien antes únicamente cumplía funciones de Ministerio Público y de representante del Gobierno Federal. En 1931, se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, presidida por el titular de la Procuraduría General de la República e integrada por todos los jefes de departamento y oficinas consultivas de las Secretarías de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos. Esta Comisión tenía como principal función dictaminar todos los proyectos normativos que se pretendieran someter a consideración de la Presidencia de la República.¹⁰⁹

Otro antecedente se ubica en la Secretaría de la Presidencia de la República, que no obstante que su existencia es anterior a 1950, por primera vez se contempló su existencia en un ordenamiento legislativo en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. A esta Secretaría se le atribuyó la facultad, entre otras, de estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales para su debida ejecución.¹¹⁰

La figura del Consejero Jurídico se estableció constitucionalmente mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en la que se modificó el apartado A del artículo 102, así se estableció que “La función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la ley”.

Como ya anoté, la LOAPF en su texto original de 1976 estableció en su 4º artículo que el Procurador General de la República era el Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Fue hasta el 15 de mayo de 1996, mediante reforma a la Ley

¹⁰⁹ Antecedentes del Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2012.

¹¹⁰ Idem.

Orgánica de la Administración Pública Federal, que se agrega la Consejería Jurídica a la estructura de la administración pública federal centralizada.

Cabe señalar que en el período comprendido entre la reforma a la Constitución de 1994 y la modificación de 1996 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la función de asesoría jurídica del Titular del Ejecutivo Federal fue desempeñada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.¹¹¹

Como producto de la reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014, actualmente el fundamento constitucional de la Consejería Jurídica se encuentra en los párrafos tres y cuatro del artículo 90, en este se determina que “La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal”, y que “El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado”. La LOAPF en su artículo 4º señala lo siguiente:

Artículo 4o. La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

¹¹¹ Antecedentes del Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2012.

Como se advierte, el numeral citado todavía menciona como fundamento constitucional de la Consejería Jurídica el 102 de la CPEUM, por lo que resulta importante reformar este artículo, a efecto de reparar esta inconsistencia.

El Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal establece la competencia de cada una de las unidades que conforman esta dependencia, y el artículo 3º señala que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, el Consejero será apoyado por las siguientes unidades:¹¹²

- Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales.
- Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos.
- Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso.
- Coordinación de Asesores.
- Dirección General de Administración y de Finanzas.

El Reglamento Interior de la Presidencia de la República de 11 de julio de 1973, estableció su estructura organizacional, previendo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación, con facultades similares a las que ahora ejerce la actual Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos y la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales.¹¹³

Las funciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se enumeran en el artículo 43 de LOAPF (además de las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos), algunas de estas consisten en apoyar al Presidente de la República mediante:

- Apoyo técnico jurídico en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.

¹¹² Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2009.

¹¹³ Antecedentes del Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2012.

- Opinión sobre todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de someterlos a su consideración y, en su caso, firma.
- Opinión sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
- Revisión los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a su consideración y, en su caso, firma.
- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional.
- Representación, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la CPEUM, así como en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter. La representación comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.

Héctor Fix-Fierro resume las funciones de la Consejería Jurídica en las siguientes:¹¹⁴

- Opinión y asesoría al Presidente de la República.
- Revisar desde el punto de vista jurídico los instrumentos que este expida.
- Representarlo en los juicios que intervenga.
- Diversas funciones en materia de política jurídica del ejecutivo federal.

¹¹⁴ Fix.Fierro, Héctor, "Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente," en Guerrero, Omar (comp.), *El papel de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, 1998, p. 146-147.

1.1.4. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

En la reforma constitucional en materia energética de 20 de diciembre de 2013 se adiciona el párrafo octavo al artículo 28, que a la letra dice “El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”.

El decreto de reforma, en el artículo décimo segundo transitorio se facultó al Congreso de la Unión para que dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto, realizara las adecuaciones al marco jurídico con la finalidad de convertir en órganos reguladores coordinados en la materia a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, lo que debían tener personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión.

El Gobierno Federal considera que la reforma energética tiene como finalidad atraer inversiones y modernizar el sector energético a fin de impulsar: el apoyo a la economía familiar, el desarrollo social, el cuidado al medio ambiente, el aumento de la transparencia en el sector energético, la competitividad del país y la capacidad productiva e industrial de México.¹¹⁵

El 11 de agosto de 2014 se expidió el *Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*,¹¹⁶ mediante el cual se publicó la ley que regula a estos órganos

¹¹⁵ Véase Reforma Energética <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es>

¹¹⁶ Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014, visible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014

reguladores coordinados en materia energética,¹¹⁷ y se incorporaron a la LOAPF que los ubica en la administración pública federal centralizada, tal como ya vimos lo determina el artículo 1º de esta Ley.

En la reforma se incorpora a la citada Ley el artículo 43, referente específicamente a estos órganos:

Artículo 43 Ter. La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.

1.2. Descentralizada

Como se mencionó que la descentralización administrativa implica una transferencia de atribuciones a personas jurídicas distintas del Estado. La conformación de esta forma de organización administrativa se prevé en el artículo 3º de la LOAPF con lo que se denomina “administración pública paraestatal”, tal precepto determina lo que sigue:

Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

¹¹⁷ Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014, visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf

El Título Tercero de esta Ley se dedica a la administración pública paraestatal. El artículo 48 determina la intervención del Ejecutivo en la operación de las entidades de este tipo de organización administrativa, quién las puede agrupar “por sectores definidos”, considerando su objeto y la competencia que tienen las Secretarías de Estado.

Esta intervención tiene su fundamento constitucional en el primer párrafo del artículo que da fundamento a la propia administración pública, cuando menciona que la Ley Orgánica que expida el Congreso “definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

De esta manera surge lo que se conoce como sectorización de la administración pública, por medio de la cual se busca que el Presidente adquiera un control de las entidades de la administración pública paraestatal, con la finalidad de que se desempeñen adecuadamente sus facultades para lograr los objetivos que tienen asignados.

El artículo 49 de la LOAPF prevé que la intervención y coordinación se lleva a cabo a través de la dependencia que corresponda (se podría pensar que se trata de una dependencia centralizada, no obstante, como veremos más adelante, generalmente se trata de una secretaría de Estado, pero también existe el caso de un organismo descentralizado a la cabeza).

El artículo además agrega que esta dependencia fungirá como “coordinadora del sector”, que comúnmente se le suele llamar “cabeza de sector”. Esta delegación es comprensible en virtud de la imposibilidad del Presidente de encargarse de manera directa y específica de cada una de las entidades paraestatales.

Los coordinadores pueden agruparlas en “subsectores”, y tienen obligaciones de: coordinar la programación y presupuestación, conocer la

operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

La LFEP, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986,¹¹⁸ tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades que pertenecen a esta forma de organización administrativa.

Anualmente se emite una *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*. La más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2015,¹¹⁹ de conformidad con la cual a la fecha existían un total de 191 entidades paraestatales.

1.2.1 Organismos descentralizados

El organismo público descentralizado es una de las entidades que conforman la administración pública federal paraestatal que tienen como características contar con un régimen jurídico propio y con diversos grados de autonomía frente la administración pública centralizada.

Jorge Fernández Ruiz afirma que este “viene a ser la versión mexicana del establecimiento público francés, el cual nace como personificación del servicio público, por lo que en su inicio fue una persona jurídica de derecho público, creada por el Estado para prestar un servicio público determinado posteriormente, se aprovecha también para la producción y distribución de bienes”.¹²⁰

¹¹⁸ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, visible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf

¹¹⁹ Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015, visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015

¹²⁰ Fernández Ruiz, Jorge, “Personas jurídicas de derecho público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXX, mayo - agosto 1997, p. 478.

Rafael Martínez Morales menciona como características de los organismos descentralizados las siguientes:¹²¹

1. Son creadas por la ley del Congreso o por decreto del Presidente de la Republica.
2. El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
3. Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o tutela, por parte del Estado, sobre su actuación. Singular excepción a esa característica de control o tutela administrativa, lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

La definición que el artículo 45 de la LOAPF brinda sobre los organismos descentralizados es: “entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

La LFEP dedica su *Capítulo II* a este tipo de organismos, en este sentido el artículo 14 los considera personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF, y cuyo objeto sea alguno de los siguientes:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público o social.
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

¹²¹ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo...*, cit., p. 133.

En nuestro país existen organismos descentralizados directamente del Estado, tal es el ejemplo de universidades públicas autónomas (ejemplo: Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana), la cuales son productos de la descentralización política por servicio, a diferencia de los organismos descentralizados de la administración pública federal, producto de la descentralización administrativa.

De conformidad con la *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*,¹²² a la fecha de su publicación se contaba con 99¹²³ organismos descentralizados (4 más que en 2014), de los cuales: 81 tienen como coordinadora una Secretaría de Estado; 1 tiene como cabeza a la Procuraduría General de la República (Instituto Nacional de Ciencias Penales); 7 al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California, Centro de Investigación en Química Aplicada, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Colegio de la Frontera Sur, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora" e Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica); y 10 organismos descentralizados no se encuentran sectorizados (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano).

¹²² Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015, visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015

¹²³ Existen 2 organismos descentralizados que se encuentran en proceso de desincorporación: Productos Forestales Mexicanos (SAGARPA) y Ferrocarriles Nacionales de México (SCT).

Los organismos descentralizados bajo la coordinación de una Secretaría de Estado son los siguientes:

Secretaría de Estado	Organismo público descentralizado
Secretaría de Gobernación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Archivo General de la Nación. 2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 3. Talleres Gráficos de México.
Secretaría de la Defensa Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ol style="list-style-type: none"> 5. Casa de Moneda de México. 6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. 7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. 8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. 9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. 10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública. 11. Pronósticos para la Asistencia Pública. 12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.
Secretaría de Desarrollo Social	<ol style="list-style-type: none"> 13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. 14. Instituto Mexicano de la Juventud. 15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	<ol style="list-style-type: none"> 16. Comisión Nacional Forestal. 17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. 18. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
Secretaría de Energía	<ol style="list-style-type: none"> 19. Centro Nacional de Control de Energía. 20. Centro Nacional de Control del Gas Natural. 21. Instituto de Investigaciones Eléctricas. 22. Instituto Mexicano del Petróleo. 23. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
Secretaría de Economía	<ol style="list-style-type: none"> 24. Centro Nacional de Metrología. 25. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. 26. Procuraduría Federal del Consumidor.

	27. Servicio Geológico Mexicano.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación	28. Colegio de Postgraduados. 29. Comisión Nacional de las Zonas Áridas. 30. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. 31. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias. 32. Instituto Nacional de Pesca. 33. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	34. Aeropuertos y Servicios Auxiliares. 35. Agencia Espacial Mexicana. 36. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. 37. Servicio Postal Mexicano. 38. Telecomunicaciones de México.
Secretaría de Educación Pública	39. Centro de Enseñanza Técnica Industrial. 40. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. 41. Colegio de Bachilleres. 42. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. 43. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional. 44. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. 45. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. 46. Consejo Nacional de Fomento Educativo. 47. Fondo de Cultura Económica. 48. Instituto Mexicano de Cinematografía. 49. Instituto Mexicano de la Radio. 50. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. 51. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. 52. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. 53. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.
Secretaría de Salud	54. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas. 55. Hospital General de México "Dr. Eduardo

	<p>Liceaga".</p> <p>56. Hospital General "Dr. Manuel Gea González".</p> <p>57. Hospital Infantil de México Federico Gómez.</p> <p>58. Hospital Juárez de México.</p> <p>59. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010".</p> <p>60. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca.</p> <p>61. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán.</p> <p>62. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca.</p> <p>63. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.</p> <p>64. Instituto Nacional de Cancerología.</p> <p>65. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez</p> <p>66. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.</p> <p>67. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas.</p> <p>68. Instituto Nacional de Geriátria.</p> <p>69. Instituto Nacional de Medicina Genómica.</p> <p>70. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.</p> <p>71. Instituto Nacional de Pediatría.</p> <p>72. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.</p> <p>73. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.</p> <p>74. Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra.</p> <p>75. Instituto Nacional de Salud Pública.</p> <p>76. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.</p>
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	<p>77. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.</p> <p>78. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.</p>
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano	<p>79. Comisión Nacional de Vivienda.</p> <p>80. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.</p> <p>81. Procuraduría Agraria.</p>

1.2.2. Empresas de participación estatal

Aunque no son organismos descentralizados propiamente dicho, como están fuera de la órbita de la administración centralizada, las empresas participación estatal se estructuran en términos de las normas de derecho privado, por lo que las podríamos considerar una especie de “descentralización”.

El artículo 46 de la LOAPF determina que son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito, y las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, cuando cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

El mismo artículo agrega que se equiparan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles y las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

De acuerdo con la ya citada *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*, al 14 de agosto de 2015 se contaba con 64¹²⁴ empresas de participación estatal mayoritaria (11 menos que en 2014) de las cuales: 45 son coordinadas por una Secretaria de Estado; 18 tienen como cabeza al consejo Nacional de ciencia y Tecnología (Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C., Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C., Centro de Investigación en Matemáticas, A.C., Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C., Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C., Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C., Centro de Investigaciones en Óptica, A.C., CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas", CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada, Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V., Colegio de la Frontera Norte, A.C., Colegio de Michoacán, A.C., Colegio de San Luis, A.C., Instituto de Ecología, A.C., e Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.); y una es una empresa filial de Petróleos Mexicanos (Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.).

Las empresas de participación estatal mayoritarias bajo la coordinación de una Secretaria de Estado son los siguientes:

Secretaria de Estado	Empresas de participación Estatal Mayoritaria
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agroasemex, S.A. 2. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. 3. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. 4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. 5. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y

¹²⁴ Hay 4 empresas de participación estatal mayoritarias en proceso de desincorporación: Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (SHCP), Incobusa, S.A. de C.V. (SEDESOL), Terrenos para Industrias, S.A. (SENER) y Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (SCT).

	<p>Armada, S.N.C.</p> <p>6. Nacional Financiera, S.N.C.</p> <p>7. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.</p> <p>8. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.</p>
Secretaría de Desarrollo Social	<p>9. Diconsa, S.A. de C.V.</p> <p>10. Liconsa, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Economía	<p>11. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<p>12. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.</p>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	<p>13. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.</p> <p>14. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.</p> <p>15. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.</p> <p>16. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.</p> <p>17. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.</p> <p>18. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.</p> <p>19. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.</p> <p>20. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.</p> <p>21. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.</p> <p>22. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.</p> <p>23. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.</p> <p>24. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.</p> <p>25. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.</p> <p>26. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.</p> <p>27. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.</p> <p>28. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.</p> <p>29. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de</p>

	<p>México, S.A. de C.V.</p> <p>30. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.</p> <p>31. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.</p> <p>32. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Educación Pública	<p>33. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.</p> <p>34. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.</p> <p>35. Educal, S.A. de C.V.</p> <p>36. Estudios Churubusco Azteca, S.A.</p> <p>37. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.</p> <p>38. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Salud	<p>39. Centros de Integración Juvenil, A.C.</p> <p>40. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Turismo	<p>41. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.</p> <p>42. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.</p> <p>43. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.</p> <p>44. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.</p> <p>45. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.</p>

1.2.3. Fideicomisos públicos

Aunque desde el punto de vista de la legislación civil son un patrimonio afecto a un fin, se considera al fideicomiso como un negocio jurídico mediante el cual una persona física o moral, denominado fideicomitente, constituye un patrimonio autónomo, integrado por bienes de los que es titular, para dedicarlo a un fin lícito específico, cuyo logro encarga a una institución fiduciaria, que asume

la titularidad del patrimonio autónomo fideicomitado.¹²⁵ Los fideicomisos pueden ser privados o públicos.

Sobre los fideicomisos públicos la LOAPF considera, en el artículo 47, que “son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”. Añade que “En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada”.

Según la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal, existen 13 Fideicomisos Públicos: 11 bajo la coordinación de una secretaría de Estado, y 2 a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación y Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos). Los del primer rubro son:

Secretaría de Estado	Fideicomisos Públicos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
Secretaría de Desarrollo Social	2. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
Secretaría de Economía	3. ProMéxico.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4. Fideicomiso de Riesgo Compartido. 5. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	6. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.
Secretaría de Educación Pública	7. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. 8. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

¹²⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, p. 585.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	9. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. 10. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
Secretaría de Turismo	11. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

1.3. Desconcentrada

Como ya se anotó esta forma de organización administrativa implica la creación de organismos que formalmente se integran a la administración pública centralizada, porque según el derecho administrativo carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero que por necesidades técnicas o de brindar ciertas facilidades a los gobernados, se impulsa su regionalización, su fundamento en la administración pública federal se ubica en el artículo 17 de la LOAPF que dice:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Gabino Fraga señala como antecedentes de la desconcentración Agencias regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de Agricultura, Industria y Comercio, de Pesca, de Salubridad (actualmente de Salud), Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etc. En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) de 27 de diciembre de 1979 (publicada el 30 del mismo mes), se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 Delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos

de la Ley, los reglamentos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento (arts. 10 y 12).¹²⁶

Jorge Fernández Ruiz, señala que en el ámbito federal mexicano se pueden identificar las siguientes tres clases de desconcentración administrativa¹²⁷:

1. Desconcentración por materia: la transferencia de poder de decisión y de competencia en determinada materia, se traslada de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente. Esta clase de desconcentración se justifica en razón de la especialización o dominio de tecnología requerida para atender determinados asuntos. Tenemos como ejemplo a la Comisión Nacional del Agua, desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales teniendo jurisdicción en todo el territorio nacional.
2. Desconcentración por región o territorial: el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada. Así acontece en el caso de las delegaciones de las secretarías de Estado en las entidades federativas.
3. Desconcentración por servicio: tiene lugar cuando el órgano desconcentrado presta un servicio público específico. El caso se muestra en el Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

1.4 Autonomía constitucional

Actualmente la CPEUM reconoce la existencia de órganos dotados de autonomía, lo cuales no pertenecen a ninguno de los tres órganos del Estado.

¹²⁶ Véase Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 196.

¹²⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública...*, cit, pp. 434-436.

Para Jaime Cárdenas “Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”.¹²⁸

Fernando Serrano Migallón considera que los órganos constitucionales autónomos “cumplen fundamentalmente con funciones de carácter técnico y de control” y que “son producto del proceso de transición democrática que se ha vivido en nuestro país, caracterizado por cambios graduales que buscan dejar atrás la idea y práctica del ejercicio monopólico del poder.”¹²⁹

Susana Thalia Pedroza de la Llave menciona los órganos autónomos deben cumplir con las siguientes características:¹³⁰

1. Autonomía de tipo político-jurídica.
2. Tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria.
3. Establecerse de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
4. Elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Contar con capacidad para auto organizarse.
6. Gozar de autonomía financiera.
7. No tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
8. Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad.
9. Elegir a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia que se trate.

¹²⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 244.

¹²⁹ Serrano Migallón, Fernando, “Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México”, *AÍDA Opera Prima de Derecho Administrativo*, México, año 8, núm. 16, julio-diciembre de 2014, p. 217.

¹³⁰ Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalia, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 178-180.

10. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
11. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades.
12. Remuneración de los titulares, generalmente igual a la que tienen los secretarios de Estado.
13. Gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
14. Tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
15. Contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
16. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
17. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
18. Tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.
19. El órgano no debe estar sujeto a las instrucciones de alguno de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los órganos constitucionales autónomos deben:¹³¹

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

¹³¹ Véase Controversia constitucional 32/2005, Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Primera Sección - Relaciones entre Poderes y órganos federales, p. 522, visible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf>.

Entre los órganos constitucionales autónomos reconocidos por la CPEUM se encuentran:

- Banco de México.
- Instituto Nacional Electoral.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y Protección de Datos Personales.

2. Gestión administrativa

Según el Diccionario de la Real Academia, gestión tiene dos significados: a) acción y efecto de gestionar y b) acción y efecto de administrar. Gestionar es llevar adelante una iniciativa o un proyecto, ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de un organismo y manejar o conducir una situación problemática.

Así, en lugar de la voz “gestión administrativa”, que es un pleonismo, en esta tesis hablaré de gestión pública.

La gestión pública es la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de las personas; la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional.¹³²

¹³² Sánchez González, José Juan, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, pp. 47-48.

Términos emparentados son función pública, entendida como la actividad desarrollada por un órgano del Estado, encaminada a cumplir con sus fines¹³³ y función considerada como el objetivo institucional a través del cual el sector público produce o presta determinado bien o servicio respectivamente y en el que se plasman las atribuciones del gobierno. Incorpora amplias agrupaciones de acciones encaminadas a cumplir con los fines y atribuciones que tiene encomendados el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica y social.¹³⁴

Como se advierte, mientras la gestión pública es hacer algo a través de todas las estructuras administrativas públicas, la función es la actividad que se encomienda a cada órgano del Estado, o sea, lo que cada integrante de las estructuras administrativas debe realizar para cumplir sus fines.

Excedería el marco de esta investigación referirse a todas y cada uno de las actividades que realiza la administración, por lo que sólo afirmaremos que a partir del 10 de junio de 2011, cualquier gestión pública se debe realizar respetando los derechos humanos.

Sin embargo, sí se pueden destacar los problemas que desde el ángulo funcional de la administración advierte Álvaro Rodríguez Reyes, a las que califica como “deformaciones”: a) excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa del gobierno; b) duplicación de funciones; c) imprecisión de las esferas de competencias; d) indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de “staff”; y h) heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo federal.¹³⁵

Las ideas de Álvaro Rodríguez Reyes son de 1964, por lo que se podría pensar que la administración pública federal ha avanzado y lo expresado por el

¹³³ SHyCP, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México, SHyCP-Subsecretaría de Egresos, s.a.e., p, 197.

¹³⁴ *Ídem.*

¹³⁵ Véase Rodríguez Reyes, Álvaro, “Diagnosia administrativa del gobierno federal”, publicado originalmente en Revista de Administración Pública, núm. 16, enero-marzo de 1964, actualmente recopilado en Revista de Administración Pública, “Antología Conmemorativa”, núm. 111, 2006, p. 141-143.

autor no refleja la realidad. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, destaca la calidad de los servicios públicos básicos y de los servicios públicos bajo demanda, ésta se encuentra a nivel nacional en 49 por ciento. El 69.8 por ciento de la población usuaria de los servicios federales, se siente muy satisfecha o satisfecha con los mismos. Del total de trámites o pagos realizados por los usuarios, en el 53.3 por ciento se manifestó haber tenido algún tipo de problema para realizarlo, en donde el más frecuente fue el de barreras al trámite con un 79.3 por ciento. Para cerrar con algunos de los datos, podemos destacar que el 88.3 por ciento de la población considera que las prácticas de corrupción son muy Frecuentes o frecuentes.¹³⁶

Como se advierte, estamos muy lejos de una gestión pública apegada a derechos humanos.

3. El problema del derecho humano a la buena gestión pública

La tarea de gobernar implica un gran reto que obliga “a aplicar, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes; que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas”.¹³⁷

La gestión pública se refiere a todas las funciones del Estado, no únicamente la función administrativa. La buena gestión pública tiene que ver es con la idea de “buen gobierno”. Así, es de suma importancia avanzar hacia la consecución de un verdadero derecho humano a la buena gestión pública, pues de lograr su verdadera eficacia, seguramente estaremos avanzando por el buen camino de la consecución del resto de los derechos humanos.

¹³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, visible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf, consultada el 10 de enero de 2016.

¹³⁷ Moyado Estrada, Francisco, Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012, *Revista de Administración Pública*, núm. 125, mayo-agosto 2011, p. 45.

De la buena gestión pública se deriva un derecho más específico, el de la buena administración pública que a continuación se explica.

3.1. El derecho humano a la buena administración pública

Para Francisco Velázquez Tolsá la buena administración pública como un derecho humano, consiste en derecho que incide en la mayoría de los otros derechos humanos y considera que se encuentra dentro de la esfera de los derechos colectivos, porque todo pueblo tiene el derecho a la libre determinación, a su desarrollo, y a que sus gobernantes y servidores públicos, cumplan debidamente sus funciones, entre otras obligaciones.¹³⁸

El mismo autor afirma que “Para establecer los parámetros de una buena administración, debemos de estar claros que sólo se puede dar bajo valores éticos, cívicos y sociales, valores que pueden ser exigibles a los políticos, gobernantes, jueces, o a quienes están a cargo de la administración pública.”¹³⁹ No obstante, como Jorge Fernández Ruiz afirma:

“Desgraciadamente, en México, con lamentable frecuencia, las administraciones públicas federal, local y municipal actúan de manera ilegal, desproporcionada, arbitraria, discriminatoria, lenta, morosa, negligente, opaca, de mala fe, egoísta, caprichosa, con agravio de la seguridad jurídica de los particulares o anteponiendo el interés privado del servidor público al interés público, con lo que desatiende los principios y los preceptos del derecho administrativo y viola el derecho humano de los administrados a una buena administración.”¹⁴⁰

Jaime Rodríguez-Arana afirma que el derecho ciudadano a una buena administración pública, supone “la obligación de la Administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y

¹³⁸ Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo, “La buena administración pública, como un derecho humano”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012, pp. 134 y 135.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 135.

¹⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge, “El derecho humano...”, *cit*, p. 284.

determinadas que se expresan constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general”.¹⁴¹

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*,¹⁴² que más adelante se revisará, define que el derecho fundamental a la buena administración pública “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

Daniel Márquez afirma que el atractivo de los preceptos de esta Carta “radica en que se genera un cambio de paradigma interpretativo, lo distintivo de la administración no son las “estructuras” o las “funciones”, esto es, el sistema. Sino el vuelco relacionado con los “derechos” del ser humano; podríamos decir, sin que se considere un exceso argumentativo, que por primera vez se entiende que el fin de las instituciones públicas es el ser humano, no las abstracciones que se construyen para explicar los fenómenos administrativos en el espacio público”.¹⁴³

Hoy en día es indudable la existencia de un derecho humano a la buena administración pública, que “con un cambio de paradigma interpretativo, es posible operar en nuestro país”.¹⁴⁴ Por ello “se debe transitar hacia la generación de formas de entender la administración ancladas en el ser humano”.¹⁴⁵

Es importante que se construya una visión que reconozca que el origen y fin de la administración pública es el ser humano, por ello es su fundamento, pues sin él su establecimiento y función no tendría razón de ser de ahí la importancia que su actuación se encuentre basada en la búsqueda permanente de su bienestar y

¹⁴¹ Rodríguez-Arana, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012, p. 231.

¹⁴² Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013.

¹⁴³ Márquez Gómez, Daniel, “Un nuevo paradigma...”, *cit.*, p. 85.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 80.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 87.

desarrollo. Además el mismo humano debe reconocer tal posición frente a la administración para reclamar su derecho humano que esta sea buena.

De este modo “el derecho fundamental a la buena Administración pública trae consigo, con todas sus consecuencias, la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la Administración pública”.¹⁴⁶

En definitiva, se puede afirmar que si se reconoce el derecho humano que existe a una buena administración pública, y en virtud del principio de interdependencia de los derechos humanos, es más realizable la efectividad de otros derechos de este tipo, por el contrario, su desconocimiento pone en riesgo a otros derechos humanos. Por ello, su cumplimiento incide en el cumplimiento de los demás. Esto lleva a una mejora sustancial normativa y real de la gestión pública.

3.1.2. Los derechos específicos relacionados con el derecho humano a la buena administración pública

Para Jaime Rodríguez-Arana el derecho general fundamental de los ciudadanos a una buena Administración pública finalmente, se puede concretar, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:¹⁴⁷

1. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
2. Derecho a la tutela administrativa efectiva.
3. Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.
4. Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.
5. Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos o informáticos.
6. Derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.

¹⁴⁶ Rodríguez-Arana, Jaime, “El derecho fundamental...”, *cit.* p. 251.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 250 y 251.

7. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración pública.
8. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.
9. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.
10. Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública.
11. Derecho a servicios públicos y de interés de general de calidad.
12. Derecho a elegir los servicios de interés general de su preferencia.
13. Derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa.
14. Derecho a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa.
15. Derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.
16. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.
17. Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes.
18. Derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.
19. Derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.
20. Derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos.
21. Derecho de acceso a la información de interés general.

22. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración pública.
23. derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
24. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
25. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
26. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
27. Derecho a ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá de los cinco días.
28. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
29. Derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.
30. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
31. Derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.

Por su parte la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* señala como derechos derivados del derecho fundamental a la buena administración pública los siguientes:

1. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
2. Derecho a la tutela administrativa efectiva.

3. Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale.
4. Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones.
5. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública.
6. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.
7. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés.
8. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.
9. Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa.
10. Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo.
11. Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la administración pública.
12. Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora.
13. Derecho de acceso a la información pública y de interés general.
14. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública.
15. Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
16. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
17. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
18. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
19. Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos.
20. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.

21. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

Como se advierte las listas no necesariamente son conclusivas, atendiendo al carácter expansivo de los derechos humanos, sin embargo, dan una idea de qué camino debe transitar la administración pública para hacer efectivos los derechos humanos.

3.1.3. Las Cartas de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea e Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Gran cantidad de instrumentos internacionales reconocen un conjunto de derechos del ser humano, y afirman que es el Estado a quién le corresponde respetarlos, protegerlos, y satisfacerlos. De esta manera, de una exégesis se aprecia que el Estado debe garantizar la efectividad de los derechos del gobernado, así surge un derecho intrínseco que tiene que ver con la idea de una buena administración pública.

Uno de estos instrumentos es la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*¹⁴⁸, que en su artículo 41 construye el derecho a una buena administración pública en los términos siguientes:

Artículo 41

Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

¹⁴⁸ Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/19d e 18 de diciembre de 2000.

2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad 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.

Otro instrumento es la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, que plasma la existencia de un derecho humano a una buena administración pública. Su preámbulo señala como fundamental el derecho a una buena administración pública “que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural”.

La carta señala que la “buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

Este instrumento prescribe que la buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad, como principio, como obligación y como derecho:

1. Es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo.
2. Es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho.
3. Desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se

derivan, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

La Carta se divide en cinco capítulos. El primero se refiere a su finalidad, la cual es el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y de sus derechos y deberes componentes.

En el segundo capítulo se desarrollan los principios que están sobre la base de la obligación de buena administración de los poderes públicos. Los que se reconocen son: principio de servicio objetivo a los ciudadanos; principio promocional de los poderes públicos; principio de racionalidad; principio de igualdad de trato; principio de eficacia; principio de eficiencia; principio de economía; principio de responsabilidad; principio de evaluación permanente de la administración pública; principio de universalidad; asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general; principio de proporcionalidad; principio de ejercicio normativo; principio de objetividad; principio de buena fe; principio de facilitación; principio de celeridad; principio de transparencia y acceso a la información de interés general; principio de protección de la intimidad; y, principio de debido proceso.

El capítulo tercero atiende a la definición del derecho fundamental a la buena administración pública, y los derechos derivados de mismo, que ya citamos anteriormente.

En el capítulo cuarto, se dedica a determinar los deberes del ciudadano iberoamericano en relación con las administraciones públicas: lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro y colaboración.

Por último, en el quinto capítulo se establece la protección procesal y administrativa del derecho fundamental a la buena administración y los derechos que la componen, que es la propia de la protección de los derechos humanos, de

los derechos fundamentales de la persona, previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos.

Como se observa, estas Cartas son un instrumento completo, que, si se aplican adecuadamente en México, podrían traer consigo resultados favorables que permitan un efectivo derecho humano a la buena administración pública.

4. Los derechos humanos, la reforma constitucional de 2011 y la administración pública

Como ya se mencionó, la administración pública es una organización fundamental en la vida de la sociedad. Derivado de la reforma constitucional de 2011 el Estado y en específico la administración pública enfrenta innumerables retos en materia de derechos humanos, pero tiene lo mismo de oportunidades, oportunidad de transformarse y fortalecerse de conformidad con las necesidades actuales.

La CPEUM es reconocida como la primera constitución social del mundo, en ella se plasmaron una gran cantidad de derechos con este carácter, pero pasó tiempo para adoptar el término de derechos humanos a nivel constitucional.

Como tal, el concepto de derechos humanos se incorporó por primera vez en la Constitución mexicana en 1992 al ordenar la creación de organismos de protección de derechos humanos (ombudsman). Posteriormente, los artículos 2o., II y VIII, y 21, párrafo 9, se refiere expresamente a los derechos humanos.¹⁴⁹

Con el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la CPEUM, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011,¹⁵⁰ se modificó el contenido de diez

¹⁴⁹ Véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁰ 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, visible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

artículos: 1º, 3º, 11, 15, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, teniendo así la reforma constitucional en en materia de derechos humanos y sus garantías de protección.

Para Daniel Márquez Gómez “esta reforma, más allá de su intencionalidad política, es un paso importante en la transformación del sistema jurídico mexicano: del paradigma “formalista” transitamos al “humanista o ético” con enfoque en los derechos humanos.”¹⁵¹ El mismo autor señala que:¹⁵²

La construcción del derecho humano a la buena administración pública tiene en México un nicho de oportunidad en la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, que a pesar de sus defectos, cuenta con propuestas interesantes para una buena administración pública, sobre todo con el enfoque sustentado en derechos y con la obligación que se impone a todo servidor público de privilegiar los derechos humanos.

A partir de esta reforma el Capítulo I del Título Primero de la Constitución se denomina *De los Derechos Humanos y sus Garantías*. El artículo 1º quedó con la siguiente redacción:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos 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, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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. En consecuencia, el Estado

¹⁵¹ Márquez Gómez, Daniel, “Justicia administrativa y derechos humanos: la construcción de un nuevo paradigma”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Justicia contenciosa administrativa*, México, UNAM, 2012, p. 86.

¹⁵² Márquez Gómez, Daniel, “Un nuevo paradigma...”, *cit.*, p. 87.

deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Este artículo obliga a todas las autoridades del país, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Como se aprecia, esta reforma impacta en todas las autoridades, por lo cual las autoridades administrativas no son la excepción.

Con la finalidad de fijar las bases del proceso de implementación de la reforma, en junio de 2013 Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación presentó los *Lineamientos del Proceso de Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos* que establecieron lo siguiente:¹⁵³

- Base para la Política de Estado. Los principios establecidos en la Reforma serán la base sobre la que se construirá la Política de Estado en Derechos Humanos. De esta forma, el Programa Nacional de Derechos Humanos incluirá como una de sus líneas estratégicas fundamentales la implementación de la Reforma.
- Estrategia integral. Los trabajos de implementación de la Reforma tendrán como estrategia central la integralidad, de manera que a través de mecanismos de coordinación y de colaboración involucre a todas las autoridades de los distintos órdenes de gobierno del país.

¹⁵³ Lineamientos del Proceso de Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, elaborados por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 10 de Junio de 2013.

- Corresponsabilidad con la Sociedad Civil. En el proceso de implementación deberá contarse con la colaboración de la sociedad civil, en un marco de permanente corresponsabilidad.
- Evaluación y seguimiento: Se elaborará un Diagnóstico sobre el avance de la aplicación de la reforma en los dos primeros años de su promulgación para definir el curso de las acciones a futuro.
- Capacitación. La SEGOB impulsará un *proceso permanente de capacitación de las y los funcionarios y servidores públicos de la Administración Federal*, sobre las obligaciones derivadas del nuevo marco constitucional. De igual manera se establecerán mecanismos de colaboración con las autoridades de las entidades federativas para contribuir a los procesos de capacitación que éstas lleven a cabo.
- Consejo Ciudadano. A fin de lograr la participación de la ciudadanía en el proceso de implementación, se conformará un Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma, como órgano deliberativo, cuyo objetivo será coadyuvar en la definición de los alcances y la metodología a seguir en este proceso.

Recientemente El Estado mexicano informó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se han realizado las siguientes acciones derivadas de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011:¹⁵⁴

- El Ejecutivo Federal ha creado una instancia para dar seguimiento y coordinar la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, así como para construir una política de Estado en materia de derechos humanos.
- El Presidente de la República presentó un paquete de reformas en materia de derechos humanos, incluyendo una Ley Reglamentaria para el artículo

¹⁵⁴ Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015, citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, Original: Español, CIDH-OEA, 2015, p. 33.

29 Constitucional que asegurará que el catálogo de derechos que no se pueden suspender sea coherente con las obligaciones internacionales de México.

- Se propuso una Ley Reglamentaria al artículo 33 Constitucional a través de la cual se garantizarán a las personas extranjeras en proceso de expulsión por razones de seguridad nacional, las condiciones para asegurar la adecuada protección de sus derechos y del debido proceso.
- Se realizan acciones de capacitación de servidores públicos del Gobierno Federal sobre la reforma constitucional de derechos humanos, para que incida en su desempeño cotidiano.
- Se estableció el Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, que pretende fomentar la participación de la ciudadanía en este proceso.
- Se llevan a cabo sesiones itinerantes de difusión de la reforma constitucional de derechos humanos en las distintas entidades federativas a fin de socializar el conocimiento de la reforma y fortalecer su exigibilidad.

Sin embargo, estas medidas no llegan al núcleo de las estructuras administrativas, por lo que es evidente que estamos lejos de una administración pública que proteja en su actuación los derechos humanos.

5. Los derechos humanos en la administración pública

Como ya se mencionó la reforma impacta en todas las autoridades, incluidas las administrativas, obligando a que promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos.

Por cuanto hace a la administración pública federal, en su ámbito de competencia, tiene el deber de adoptar todo tipo de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, organizando su entramado institucional, de

manera que pueda asegurarse jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos para todas las personas.¹⁵⁵

En este sentido, si bien todas las autoridades de la administración pública tienen los deberes de promoción, respeto, protección y garantía, la Secretaría de Gobernación tiene las principales tareas, la fracción XI del artículo 27 de la LOAPF señala que está esta corresponde “Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto”.

De la fracción citada en la parte que señala “Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país”, surgen dos dudas ¿se refiere a todos los preceptos constitucionales? y ¿se refiere a todas las autoridades del país? Una respuesta afirmativa a estos cuestionamientos implicaría una facultad muy extensa; sin embargo, acotada adecuadamente a los ámbitos de competencias se podría encontrar la manera de coordinar la actuación de las estructuras administrativas para velar por los derechos humanos, esa coordinación representaría un gran desafío, pero que no es imposible de lograr.

El mismo precepto en cuestión se alude en el Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación como una facultad *indelegable* al Secretario, pero se agrega que “especialmente en lo que se refiere a los derechos humanos, dictando al efecto las medidas administrativas procedentes”.¹⁵⁶

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación determina que existe una Subsecretaría de Derechos Humanos, la cual tiene las siguientes unidades administrativas adscritas en materia de derechos humanos:

¹⁵⁵ Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal, p. 42.

¹⁵⁶ Fracción XII del artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

- Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos.
- Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos.

6. Deberes de la administración pública en materia de derechos humanos

El Estado se debe encargar de procurar la efectividad de la gran cantidad de derechos humanos. De este modo se le imponen deberes no sólo de abstención, sino de actuación.

Como se señaló con anterioridad, estos deberes impactan en la administración pública, pero es menester mencionar que no sólo impactan en quienes revisten el carácter de autoridad, sino en general para todos los integrantes de la administración pública, específicamente en lo que se refiere al deber de respeto, que de una manera concreta está dirigido a todas las personas pues “la arbitrariedad no es exclusiva de la autoridad”.¹⁵⁷

Este último aspecto se robustece más si se considera otro elemento importante, y es el relativo a los particulares que realizan funciones públicas, por ejemplo a través de la concesión.

Los deberes derivados de la reforma constitucional son de: promoción, respeto, protección y garantía. Por lo anterior, es necesario revisar en qué consiste cada uno y la forma en que se lleva a cabo cada uno por parte de la administración pública federal.

¹⁵⁷ Matute González, Carlos Fernando, en Reyes Retana, Oscar (coord.), *Derechos Humanos y Administración Pública. Antecedentes, situación actual, perspectivas y propuestas*, México, SEGOB, INAP y CNDH, 2014, p. 124.

6.1. Promover los derechos humanos

Promover deriva del latín *promovēre*, y significa “impulsar el desarrollo o la realización de algo”.¹⁵⁸ Por ello, como deber en materia de derechos humanos “implica dar a conocer y difundir información de derechos humanos para que las personas conozcan y sepan cuál es su significado y alcance.”¹⁵⁹

La promoción tiene por objetivo proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar los derechos. El Estado tiene la obligación de que todas las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa.¹⁶⁰ Por esta vía, la “autoridad debe ser proactiva para dar a conocer los derechos que la propia autoridad debe cumplir”.¹⁶¹

De esta manera este deber implica, por un lado, que toda persona conozca el catálogo de derechos humanos que le son reconocidos por el Estado bajo los criterios constitucionales, y por otro, sepa cómo y ante quién puede exigir su cumplimiento.

Considero que un aspecto importante en el deber de promoción implica que los derechos humanos se promuevan tanto como para la sociedad en general, como para las autoridades, pues si estas últimas no conocen la medida en que su conducta incide en el goce de los derechos humanos, su proceder puede implicar violaciones a los mismos. Esta parte se debe cumplir, por ejemplo, por medio de la capacitación, en la que se aborden los contenidos y alcances de los derechos humanos.

Al respecto *las Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal* señalan que “la implementación de la Reforma tiene como una de sus principales tareas, la de impulsar procesos de capacitación que permitan a cada servidor público contar con los conocimientos y las herramientas para la aplicación de los

¹⁵⁸ Diccionario de la Real Academia Española, visible en: <http://www.rae.es/>

¹⁵⁹ Bases Conceptuales para la Implementación..., *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁰ Véase <http://goo.gl/X2UvUt>

¹⁶¹ Bases Conceptuales para la Implementación..., *op. cit.*, p. 15.

nuevos contenidos constitucionales en las tareas concretas que les corresponde desempeñar.”¹⁶²

Las mismas Bases mencionan que: “Como se estableció en la evolución de la meta del indicador, para el año 2014 se debía capacitar a 4,000 servidores públicos; sin embargo, se rebasó este componente en un 217%, al lograr capacitar a 8,666 servidores públicos”.¹⁶³

Conviene subrayar que, por supuesto el conocimiento de la reforma constitucional en materia de derechos humanos es fundamental, pero además se requiere de capacitación permanente a los integrantes de la administración pública federal sobre las cuestiones de su función cotidiana.

Lo anterior quiere decir que se conozcan los conceptos jurídicos y el marco jurídico aplicable, incluido el internacional, relacionado con la actividad desarrollada, verbigracia “Si se trabaja atendiendo a personas que tienen un problema de discapacidad, se debe conocer la Convención Internacional de Personas con Discapacidad, porque es parte de nuestro quehacer cotidiano. Si se trabaja en materia penal, se tiene que conocer la Convención Americana, a efecto de entender qué significa la presunción de inocencia. Si trabajamos con perspectiva de género, hay que conocer la Convención para Proteger y Evitar la Violencia y Discriminación Contra la Mujer, de Naciones Unidas”.¹⁶⁴

Como se aprecia cualitativamente la administración pública parece ir cumpliendo con las medidas de capacitación, pero hay que señalar que “no es sólo cuestión de capacitación. Se trata, sí, de capacitación, concientización y ver los problemas que se van presentando en la realidad”.¹⁶⁵

De manera que la capacitación también requiere ir a un nivel filosófico, ético y moral, pues de nada o poco sirve, que se cuenten con los elementos teóricos y

¹⁶² *Ibidem*, p. 44.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 45.

¹⁶⁴ Gutiérrez Contreras, Juan Carlos, en Reyes Retana, Oscar (coord.), *Derechos Humanos...*, cit., p. 137.

¹⁶⁵ Matute González, Carlos Fernando, en Reyes Retana, Oscar (coord.), *Derechos Humanos*, cit., p. 125.

el marco jurídico aplicable a los derechos humanos, si no tiene la firme convicción de su importancia y el respeto de los mismos.

En definitiva, si bien la promoción de los derechos humanos busca su difusión con la finalidad del disfrute de los mismos y el conocimiento de los medios para su defensa, al mismo tiempo con esta difusión se debe perseguir también que se concientice sobre la importancia del respeto de los mismos.

Ese deber implica fomentar una cultura de los derechos humanos, que inste a su conocimiento, con miras a que su respeto se convierta en una práctica cotidiana. Cultura que debiera ser la principal herramienta del Estado para evitar problemas posteriores en torno a estos derechos.

La Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, dependencia administrativa adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos de Secretaría de Gobernación, es una instancia creada con la finalidad de coordinar el proceso de implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, sus atribuciones son las siguientes:¹⁶⁶

- Promover, orientar y dar seguimiento a políticas públicas en materia de derechos humanos que incorporen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sus distintos programas, en congruencia con las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos.
- Realizar acciones y proponer estrategias para consolidar una política de Estado transversal en materia de derechos humanos.
- Evaluar el impacto de la incorporación de políticas públicas en materia de derechos humanos en los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, y proponer acciones para la mejora constante y permanente de los mismos.
- Dar seguimiento a los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en lo relativo a la promoción, respeto,

¹⁶⁶ Artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios establecidos en la CPEUM en materia de derechos humanos.

- Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para generar propuestas que incidan en la planeación de políticas públicas en materia de derechos humanos.
- Coordinar con instituciones de las entidades federativas la propuesta de estrategias, programas y acciones que aseguren que la elaboración e implementación de políticas públicas a nivel local sean congruentes con los principios constitucionales en materia de derechos humanos.
- Realizar diagnósticos del respeto a los derechos humanos en el territorio nacional por las autoridades de los tres órdenes de gobierno; e identificar a las comunidades que requieran mayor asistencia en la materia, para la elaboración de políticas públicas que permitan atender dichos derechos.
- Recomendar reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos y las garantías para su protección.
- Coordinar y, en su caso, proponer a la Subsecretaría de Derechos Humanos los programas que integren la política en materia de derechos humanos.
- Elaborar y, en su caso, emitir opinión respecto de indicadores que permitan verificar y evaluar los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cuanto al respeto a los derechos humanos.
- Establecer mecanismos para el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.
- Realizar estudios y coordinar mesas de diálogo en materia de derechos humanos.
- Establecer mecanismos de colaboración y vinculación con organizaciones de la sociedad civil, sector académico e instancias públicas para promover el respeto a los derechos humanos.
- Participar en acciones de capacitación con instituciones públicas, privadas y sociales, en materia de derechos humanos.

En las Bases conceptuales se destaca que esta Dirección ha fundamentado sus procesos de implementación de la reforma constitucional en derechos humanos en diferentes planes, programas y lineamientos, lo que le permite llevar a cabo acciones en tres diferentes ejes:¹⁶⁷

1. La capacitación de todos los servidores públicos adscritos a la administración pública federal.
2. La difusión entre la población los contenidos de la Reforma constitucional de derechos humanos;
3. La coordinación de los poderes y órdenes del Estado para poder llevar a cabo estrategias integrales en materia de derechos humanos.

6.2. Respetar los derechos humanos

Respetar, de *respectar*, tener respeto, veneración, acatamiento. A su vez respeto deriva del lat. *respectus* 'atención, consideración' y algunos significados son: 1. Veneración, acatamiento que se hace a alguien, 2. Miramiento, consideración, deferencia, 3. m. Cosa que se tiene de prevención o repuesto.¹⁶⁸

El deber de respeto de los derechos humanos es general, en virtud de sujetar a todas las personas, por lo que, como ya expresamos, en la administración pública (y más bien en todos los sectores) no impacta sólo en quienes revistan el carácter de autoridad.

Para el Estado, respetar se refiere al deber del no interferir, obstaculizar o impedir el goce de los derechos humanos, por lo que éste tiene que evitar la adopción de medidas que obstaculicen o impidan el goce de un derecho.¹⁶⁹ Esto quiere decir que no debe interferir con su disfrute.

¹⁶⁷ Bases Conceptuales para la Implementación..., *op. cit.*, p. 41.

¹⁶⁸ Diccionario de la Real Academia Española, visible en: <http://www.rae.es/>

¹⁶⁹ Véase <http://goo.gl/X2UvUt>

El deber de respetar es, por una parte, “la acción directa para el cumplimiento de un derecho”, por lo que “la autoridad tiene que abstenerse de violar el derecho o de realizar conductas que pudieran obstaculizar su ejercicio”. De esta manera “El Estado debe evitar cualquier acción o conducta que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos.”¹⁷⁰

Por otra parte, “respetar también puede significar dar una prestación porque en muchas ocasiones las autoridades deben tomar medidas positivas para que ciertos derechos puedan ser ejercidos plenamente.”¹⁷¹ Por lo cual, no realizar determinada conducta también puede constituir una violación a los derechos humanos. A manera de ejemplo podemos pensar en las omisiones de la administración pública en materia de prestación de los servicios de salud.

6.2.1. Las violaciones a los derechos humanos por parte de la administración pública

Los derechos humanos se pueden vulnerar por acción u omisión. “Determinar si la autoridad debe actuar o debe abstenerse con la finalidad de respetar el goce y disfrute de algún derecho humano, dependerá de cada caso concreto.”¹⁷²

En este deber de respeto se encuentran profundas deficiencias por parte de la administración pública federal, con el atributo de autoridad y sin él. Así tenemos una variedad de violaciones a los derechos humanos cometidas.

Ejemplo de lo anterior se ve claramente en las violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas y de las instituciones policiales, tales como la tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales. Así existen datos como el siguiente:

¹⁷⁰ Bases Conceptuales para la Implementación..., *op. cit.*, p. 15.

¹⁷¹ *Ídem.*

¹⁷² *Ídem.*

En audiencia pública ante la CIDH sobre Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México, organizaciones de la sociedad civil señalaron que entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, elementos de la SEDENA y la SEMAR participaron en más de 3500 enfrentamientos armados. Según datos proporcionados por estas dos instituciones, más de 4000 civiles fueron privados de la vida por las fuerzas armadas mexicanas en el mismo periodo. La CIDH observa que entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones emitidas por la CNDH en relación a vulneraciones al derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la SEDENA y la SEMAR. Es decir, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida estaban dirigidas a las fuerzas armadas.¹⁷³

Por lo anterior Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa su preocupación de que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad ciudadana, las cuales deberían ser de competencia de las fuerzas civiles de seguridad. La misma preocupación tiene la Comisión en torno a que en México no existan leyes federales que versen específicamente sobre el uso de la fuerza pública.¹⁷⁴

La Secretaría de Gobernación tiene la facultad de “ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena *sujeción a los derechos humanos* y libertades fundamentales”.¹⁷⁵

El Estado mexicano ha manifestado que:

La actuación de los integrantes en materia de uso de la fuerza deben sujetarse a lo previsto en los artículos 1, 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 3, 15 y 19, fracción V de la Ley de la Policía Federal; 185; último párrafo del Reglamento de la Ley de la Policía Federal; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Asimismo señaló que el 23 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la

¹⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos*, cit., p. 103.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 104.

¹⁷⁵ Fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Federación, el Acuerdo 04/2012 del entonces Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza por las Instituciones Policiales de los Órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Dicho Acuerdo tiene por objeto establecer las bases normativas generales para el uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los Órganos Administrativos Desconcentrados de la SEGOB.¹⁷⁶

La encargada de verificar que los órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, operen con apego a los programas, normas, procedimientos, protocolos y con respeto a los derechos humanos es la Dirección General de Inspección y Evaluación para la Operación, unidad administrativa adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad.¹⁷⁷

No se podría afirmar que estas disposiciones se cumplan cuando a diario vemos severas violaciones a los derechos humanos en las que incurren los integrantes de las instituciones policiales.

Otro sector en el que se encuentran graves problemas de derechos humanos es el relativo al sistema penitenciario, cuya administración a nivel federal depende de la Comisión Nacional de Seguridad a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

La fracción XXIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresa que es facultad de la Secretaría de Gobernación “Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y *con estricto apego a los derechos humanos*; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados”.

Sin embargo en el sistema penitenciario de nuestro país se encuentran profundas violaciones a los derechos humanos, por ejemplo: hacinamiento,

¹⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos*, cit., p. 106.

¹⁷⁷ Fracción I del artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

maltrato por parte del personal penitenciario, falta de atención médica y acceso a servicios básicos. Aspectos que lejos de lograr una readaptación social de los internos acarrearán consecuencias completamente opuestas.

Un ejemplo más de violaciones a los derechos humanos por parte de la administración pública se verifica en la recomendación 51/2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Además de las manifestaciones anteriores de violaciones a los derechos humanos por parte de la administración pública encontramos algunas más usuales como las que se manifiestan por la denegación de los servicios públicos. Estas actuaciones por parte de los integrantes de la administración pública no pueden subsistir si realmente se pretende que los derechos humanos sean efectivos.

Coincido con lo señalado en el Programa Nacional de Derechos Humanos: “el marco jurídico de responsabilidad de servidores públicos no tiene un enfoque de derechos humanos y las obligaciones en la materia no se contemplan en los códigos de conducta de la APF. Asimismo, los servidores responsables de violaciones no son sancionados debidamente y muchas veces continúan al servicio del Estado, perpetuando con esto las violaciones a los derechos humanos”.¹⁷⁸

El mismo Programa agrega que la “persistencia de violaciones a los derechos humanos constituye un problema que demanda la existencia de otros programas específicos dentro de la Administración Pública Federal (APF) que se avoquen a la atención de este problema por medio de acciones dirigidas a temas, grupos o derechos concretos”.¹⁷⁹

Para Carlos Fernando Matute: “El reto para las administraciones públicas es adecuar sus procedimientos y prácticas a una cultura de respeto a los derechos humanos, con base en el cumplimiento del principio de legalidad que encausa su actividad.” El autor agrega que “En la medida que haya un mayor profesionalismo

¹⁷⁸ Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

¹⁷⁹ *Ídem*.

y conciencia de la importancia de impulsar el respeto a los derechos fundamentales de las personas, las administraciones públicas serán más eficientes puesto que reducirán el riesgo de que sus determinaciones sean declaradas inválidas.”¹⁸⁰

No obstante en el Plan Nacional de Desarrollo se aceptó que “A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos”.¹⁸¹

6.3. Proteger los derechos humanos

Proteger, del latín *protegĕre*, cuyos significados son 1. Resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándolo, etc., y 2. Amparar, favorecer, defender a alguien o algo.¹⁸²

En materia de derechos humanos el deber de protección por parte de las autoridades, se traduce en las medidas que se han de adoptar para evitar que tanto sus propios integrantes como terceros interfieran en el goce de estos derechos.

De esta manera consiste en impedir que terceros, por ejemplo empresas interfieran, obstaculicen o impidan el goce de un derecho humano y en consecuencia el Estado debe velar por su respeto por parte de terceros. Además implica proveer de mecanismos de defensa (leyes e instituciones) y sanciones ante posibles violaciones a los derechos humanos. Lo anterior incluye la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado y/o de terceros.¹⁸³

¹⁸⁰ Matute González, Carlos Fernando, “La Administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circunstancias actuales”, *Revista de Administración Pública*, julio-diciembre 2014, número 134.

¹⁸¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, p. 35.

¹⁸² Diccionario de la Real Academia Española, visible en: <http://www.rae.es/>

¹⁸³ Véase <http://goo.gl/X2UvUt>

Por ello “es la obligación dirigida a los agentes Estatales en el marco de sus respectivas funciones para resarcir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares, así como crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para cumplir con ese fin”.¹⁸⁴

La atribución de “Coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de *protección y defensa* de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” se encuentra a cargo de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, dependencia administrativa adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos de Secretaría de Gobernación. El resto de las atribuciones de esta unidad consisten en:¹⁸⁵

- Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Sistematizar y difundir información relativa al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Constituir, administrar y mantener actualizado el registro de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Fungir como vínculo entre la Secretaría y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos, así como atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes las peticiones que éstas le formulen.
- Someter a consideración del superior jerárquico la forma en que serán atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano.

¹⁸⁴ Bases Conceptuales para la Implementación..., *op. cit.*, p. 16.

¹⁸⁵ Se enumeran en el artículo 24 del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación.

- Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para la colaboración y atención de asuntos en esta materia.
- Dar trámite administrativo a las medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a los derechos humanos y a las garantías para su protección.
- Coordinar la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas, siempre que no sean de la competencia de alguna otra dependencia de la Administración Pública Federal.
- Fungir, a través del titular, como Coordinador Ejecutivo Nacional en términos de lo dispuesto por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas y su Reglamento.
- Coordinar y supervisar, en la Secretaría, el cumplimiento a obligaciones que en materia de protección y defensa de los derechos humanos le correspondan.
- Identificar y compilar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que asuma el Estado mexicano, así como promover y coadyuvar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a éstos.
- Dictar, previo acuerdo con su superior jerárquico, las medidas administrativas que sean necesarias para que las autoridades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, procuren el cumplimiento de los preceptos constitucionales, en lo relativo a los derechos humanos y a las garantías para su protección.

En materia de seguridad pública al Comisionado Nacional de Seguridad se le imponen la atribución de implementar los mecanismos para “La *protección* de

los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos humanos”.¹⁸⁶

A la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada se da la atribución de “Proponer para aprobación del Comisionado Nacional de Seguridad las políticas y a otras instancias competentes, acciones y estrategias en materia de prevención del delito, la política criminal en todo el territorio nacional, y la política para la *protección* de los derechos humanos en materia de seguridad pública”.¹⁸⁷

6.4. Garantizar los derechos humanos

Garantizar de *garante*, dar garantía. A su vez garantía tiene, entre otros, los significados siguientes: 1. Efecto de afianzar lo estipulado, 2. Fianza, prenda, 3. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad, y 4. Seguridad o certeza que se tiene sobre algo.¹⁸⁸

El deber de garantía implica que “El Estado debe desarrollar condiciones y mecanismos para que los titulares del derecho accedan al mismo y para eso debe adoptar todas las medidas adecuadas que faciliten el goce de los derechos para toda la población (medidas legislativas, políticas públicas, presupuesto, entre otros). Incluso en caso que haya personas que no estén en condiciones de acceder a los derechos por sí mismas el Estado debe apoyarlas para asegurar sus derechos”.¹⁸⁹

En el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la obligación de garantizar 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

¹⁸⁶ Inciso c), fracción XV, artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

¹⁸⁷ fracción XIV, artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

¹⁸⁸ Diccionario de la Real Academia Española, visible en: <http://www.rae.es/>

¹⁸⁹ Véase <http://goo.gl/X2UvUt>

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”.¹⁹⁰

Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Carlos María Pelayo consideran que de la obligación general de garantía se derivan otra serie de obligaciones específicas (o formas de cumplimiento):¹⁹¹

1. La obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos.
2. El deber de proteger a las personas frente amenazas de agentes privados o públicos en el goce de los derechos.
3. Adoptar medidas de prevención general frente a casos de violaciones graves de derechos.
4. Reparar a las víctimas.
5. Cooperar con los órganos internacionales para que éstos puedan desarrollar sus actividades de control.

De manera general se puede decir que el deber de garantía implica que se cuenten con recursos eficaces contra las violaciones a los derechos humanos. En nuestro país encontramos un medio por excelencia, el amparo. Además existen otros medios no jurisdiccionales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya actuación resulta cuestionable.

¹⁹⁰ Cfr. Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez VS. Honduras, (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 165.

¹⁹¹ Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Pelayo Möller, Carlos María, “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, *Estudios Constitucionales*, año 10, núm. 2, 2012, pp. 141-192.

En el ámbito específico de la administración pública encontramos dependencias específicas que se encargan de garantizar derechos específicos o de proteger a grupos determinados, así tenemos como muestra las siguientes:

- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Procuraduría Agraria.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Instituto Nacional de las Mujeres.

En materia de atención a víctimas en la Secretaría de Gobernación existe la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos humanos, cuyas atribuciones son:

- Formular estrategias y coordinar acciones en materia de atención a víctimas u ofendidos de delitos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Fungir como enlace con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para dar seguimiento a las resoluciones de ésta al interior de la Administración Pública Federal, y en su caso, presentar recomendaciones.
- Promover la coordinación de acciones en materia de atención a víctimas, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y los gobiernos locales para la atención a víctimas.
- Participar en el desarrollo del sistema de información respecto a la atención a las víctimas y ofendidos de delitos, así como de violaciones a los derechos humanos.
- Proponer y, en su caso, emitir observaciones respecto de los protocolos y demás instrumentos jurídicos para la prevención, atención e investigación de delitos o violaciones a los derechos humanos.

- Participar en el diseño e implementación de programas de capacitación en materia de atención a víctimas.
- Asesorar respecto a la celebración de convenios, acuerdos y demás instrumentos jurídicos, con instituciones públicas federales o locales, así como con organismos e instituciones de carácter social o privado para la atención a las víctimas u ofendidos de delitos.
- Recomendar acciones y reformas al marco jurídico para asegurar el reconocimiento y atención eficaz y oportuna a las víctimas u ofendidos de delitos.
- Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en temas específicos de derechos humanos, para la atención especializada de los mismos.
- Participar en la elaboración e implementación de programas con el fin de incorporar la perspectiva de respeto y difusión de derechos humanos enfocados a niñas, niños, jóvenes, mujeres y personas adultas mayores, así como otros grupos en situación de riesgo.
- Participar en la elaboración de estrategias e indicadores de evaluación para el seguimiento a los programas, trabajos y tareas que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de trata de personas, personas no localizadas o desaparecidas, menores, adolescentes y adultos mayores, mujeres, y otros grupos en situación de riesgo.
- Formular e implementar estrategias para la coordinación entre las instituciones de la Administración Pública Federal competentes en temas específicos de derechos humanos, para la mejor atención de estos temas.
- Colaborar en la elaboración y actualización de disposiciones e instrumentos jurídicos que permitan regular el uso de la fuerza por las instituciones de seguridad pública federal, así como dar seguimiento a su aplicación permanente.

- Contribuir con el enfoque de derechos humanos en materias de salud, educación, alimentación, vivienda y desarrollo social con la finalidad de lograr el fortalecimiento y avance progresivo de esas materias.

De acuerdo con las Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal, en la administración pública federal los deberes descritos se han traducido en acciones definidas por tres directrices: la capacitación de los servidores públicos, la difusión de los contenidos constitucionales en materia de derechos humanos, y la articulación de los diferentes poderes y órdenes de gobierno para diseñar estrategias transversales de derechos humanos.¹⁹²

7. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018

Cierro este capítulo destacando el contenido del Programa Nacional de Derechos Humanos, por medio del cual se pretende lograr mayor efectividad en las “políticas públicas” y su incidencia en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Las áreas problemáticas que por su carácter estratégico suponen una oportunidad para el logro de este objetivo son:¹⁹³

- La implementación de la reforma constitucional de derechos humanos;
- La prevención de violaciones a los mismos;
- Las acciones de garantía y protección de los derechos;
- La articulación y coordinación entre los actores involucrados en la política de derechos humanos, y
- La generación de información correctamente sistematizada y accesible en la materia.

Este instrumento señala que en la Administración Pública Federal se han creado instituciones especializadas para la promoción y difusión de derechos

¹⁹² Bases Conceptuales para la Implementación..., *op. cit.*, p. 17.

¹⁹³ Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, *op. cit.*

humanos, así como para la atención de violaciones a los mismos¹⁹⁴. Además, existen organismos e instituciones federales dedicadas a la atención de derechos humanos, grupos o temas específicos.¹⁹⁵

El Programa consta de 6 objetivos, 27 estrategias, 151 líneas de acción y 11 indicadores. En la siguiente tabla se muestran los objetivos y sus correspondientes estrategias:

Objetivo	Estrategias
1. Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos	<p>Estrategia 1.1. Asegurar que la gestión de la Administración Pública Federal se apegue a la reforma.</p> <p>Estrategia 1.2. Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma.</p> <p>Estrategia 1.3. Impulsar la colaboración entre los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la reforma.</p> <p>Estrategia 1.4. Difundir entre la población los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos.</p> <p>Estrategia 1.5. Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.</p>
2. Prevenir las violaciones de	Estrategia 2.1. Fortalecer la incidencia de la capacitación de derechos humanos en la

¹⁹⁴ Se cuenta con áreas de derechos humanos en las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Desarrollo Social, Salud, Comunicaciones y Transportes, así como en la de Medio Ambiente y Recursos Naturales. También la Procuraduría General de la República tiene un área específica.

¹⁹⁵ La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADLE), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el Instituto Nacional de Migración (INM), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

<p>derechos humanos</p>	<p>Administración Pública Federal Estrategia</p> <p>Estrategia 2.2. Transversalizar las perspectivas de derechos humanos, de género, de inclusión y no discriminación en la política educativa nacional.</p> <p>Estrategia 2.3. Impulsar y fortalecer los mecanismos de alerta para prevenir violaciones de derechos humanos.</p> <p>Estrategia 2.4. Fortalecer los mecanismos internos de control y sanción de la Administración Pública Federal relacionados con derechos humanos.</p> <p>Estrategia 2.5. Impulsar la cultura de paz y resolución pacífica de conflictos.</p>
<p>3. Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos</p>	<p>Estrategia 3.1. Asegurar el enfoque de derechos humanos en la gestión de la Administración Pública Federal.</p> <p>Estrategia 3.2. Responder a las problemáticas de derechos humanos de personas y grupos específicos</p> <p>Estrategia 3.3. Atender las problemáticas de derechos humanos más señaladas por organismos nacionales e internacionales.</p> <p>Estrategia 3.4. Establecer un esquema para la revisión de reservas, declaraciones interpretativas y tratados pendientes de ratificar.</p>
<p>4. Fortalecer la protección de los derechos humanos</p>	<p>Estrategia 4.1. Fortalecer los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.</p> <p>Estrategia 4.2. Garantizar la reparación del daño y la atención integral a víctimas.</p> <p>Estrategia 4.3. Garantizar la efectividad de los mecanismos para atender sentencias, resoluciones o recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.</p>

	<p>Estrategia 4.4. Promover el enfoque de derechos humanos y género en el sector privado, así como en las políticas y actividades empresariales.</p>
<p>5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos</p>	<p>Estrategia 5.1. Garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, homologación, implementación y evaluación de políticas públicas.</p> <p>Estrategia 5.2. Rediseñar los espacios de coordinación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de derechos humanos.</p> <p>Estrategia 5.3. Fortalecer los mecanismos de vinculación con las entidades federativas y municipios.</p> <p>Estrategia 5.4. Establecer mecanismos de articulación con el Poder Legislativo.</p> <p>Estrategia 5.5. Establecer mecanismos de articulación con el Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Estrategia 5.6. Establecer mecanismos de colaboración con órganos constitucionales autónomos.</p> <p>Estrategia 5.7. Establecer un mecanismo independiente para la evaluación y seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos.</p>
<p>6. Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas</p>	<p>Estrategia 6.1. Facilitar la generación y el acceso a la información de derechos humanos.</p> <p>Estrategia 6.2. Desarrollar sistemas de indicadores que permitan evaluar el goce y ejercicio de los derechos humanos.</p>

El Programa señala que:

La apuesta de la presente administración es garantizar una efectiva ejecución del Programa por parte de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, así como contar con la colaboración de los otros

poderes, órganos autónomos, estados, municipios y sociedad civil, en el ámbito de sus respectivas atribuciones legales. El fin de este Programa es llegar al 2018 con la efectiva implementación de la reforma constitucional, con mecanismos fortalecidos de prevención y protección de violaciones a derechos humanos, así como de garantías sólidas de los mismos. Asimismo, se aspira a contar con una eficiente coordinación entre las instancias involucradas en la política de Estado en la materia, así como de información que permita evaluar el impacto y resultado de dicha política. Con ello, se consolidarán las bases de una sociedad de derechos y se contribuirá a una nueva etapa en el desarrollo de México.¹⁹⁶

Como se advierte, quizá si el programa se opera en sus términos podríamos transitar de una administración pública formal a una administración pública ética, con pleno respeto y apego a los derechos humanos. Sin embargo, no se advierten las grandes transformaciones en la administración pública que se requieren para ese cambio.

¹⁹⁶ Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, *op. cit.*

CAPITULO CUARTO: “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO COMPARADO”

Los países libres son aquellos en los que son respetados los derechos del hombre y donde las leyes, por consiguiente, son justas.

Maximilien Robespierre

Una vez que se han analizado algunos aspectos trascendentes para esta investigación, como son los derechos humanos, las estructuras y la gestión administrativa, el derecho humano a la buena administración pública y la experiencia mexicana para poner en marcha la reforma de 10 de junio de 2011, es el momento de analizar cómo se construye desde el derecho comparado una administración pública que proteja los derechos humanos.

Como limitante es importante destacar que sólo abordaré el tema jurídico, porque entrar al proceso de la eficiencia o eficacia de la administración en la protección de los derechos humanos llevaría a llenar páginas de datos. Sin embargo, considero que la manera en que se plasma la administración pública en la constitución obliga a diseñar estructuras administrativas adecuadas para el desarrollo de la protección de los derechos humanos. Una vez aclarado este punto procedo al análisis.

1. Italia

La Constitución de la República italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1947 y que entró vigor desde el 1 de enero de 1948, establece que ese país es una República democrática fundada en el trabajo, además que la soberanía pertenece al pueblo (artículo 1).

También, este ordenamiento determina que se reconocen y garantizan los derechos inviolables del hombre, como individuo y en sociedad, y exige el cumplimiento de los deberes de solidaridad, políticos, económicos y sociales (artículo 2).

La administración pública encuentra su fundamento constitucional en los artículos 97 y 98. Para Romano Orrú en estos dos artículos “no se encuentra un concepto bien determinado de administración pública ni indicaciones precisas sobre el marco de las actividades y de la organización de la misma”.¹⁹⁷

El primer artículo reserva a la ley la organización de la administración pública (esferas de competencia, las atribuciones y las responsabilidades de los funcionarios), esto para garantizar su buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración.

El artículo 97 agrega un aspecto importante al determinar que mediante oposición se accede a los empleos de la administración pública, salvo los casos establecidos por la ley. Así el concurso público es la regla general y ordinaria para acceder al empleo público pues es un mecanismo imparcial de selección técnica y neutral de los más capaces con base el criterio del mérito, colocado bajo las exigencias de imparcialidad y eficiencia de la acción administrativa.¹⁹⁸

El segundo artículo determina que los empleados públicos están al servicio exclusivo de la Nación, y que si son miembros del Parlamento, no pueden obtener ascenso alguno, a no ser por antigüedad, además que mediante ley se pueden establecer limitaciones al derecho a afiliarse a los partidos políticos para los magistrados, los militares de carrera en activo, los funcionarios y los agentes de policía, y los representantes diplomáticos y consulares en el exterior.

Además, establece que los funcionarios y empleados del Estado y de las entidades públicas son directamente responsables, con arreglo a las leyes penales, civiles y administrativas, por los actos realizados en violación de

¹⁹⁷ Orrú, Romano, “Constitución y administración”, en Franco Ferrari, Giuseppe (coord.), *Derecho Administrativo Italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 29.

¹⁹⁸ Véase *Ibidem*, p. 46.

cualesquiera derechos. La responsabilidad civil se extiende al Estado y a los entes públicos (artículo 28).

Especial mención requiere el artículo 113, relativo a la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos contra actos de la administración pública, ante los órganos de jurisdicción ordinaria o administrativa. Dicha tutela no queda excluida o limitada a determinados medios de impugnación o para determinadas categorías de actos.

Otros preceptos relevantes de la Constitución italiana son: artículo 5 (descentralización administrativa), 51 (igualdad entre hombres y mujeres para acceder a puestos en las oficinas públicas y a cargos electivos, y posibilidad de que extranjeros accedan a estos cargos y puestos), y artículo 118 (funciones administrativas asignadas a los municipios y principio de subsidiariedad).

2. Francia

La constitución de 4 de octubre de 1958¹⁹⁹ destaca en su preámbulo la vigencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, además, en el artículo 71-1(1) prevé que el Defensor de los Derechos, quien debe velar por el respeto de los derechos y las libertades por parte de las administraciones del Estado, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, así como cualquier organismo encargado de una misión de servicio público o respecto del cual la ley orgánica le atribuya competencias.

Además, existe la reserva de ley en la materia, al prescribir que podrá ser solicitado, en las condiciones previstas en la ley orgánica por cualquier persona que se considere perjudicada por el funcionamiento de un servicio público o un organismo referido en el primer párrafo, también puede solicitarse de oficio.

También destaca que la ley orgánica definirá las atribuciones y las modalidades de intervención del Defensor de los Derechos. Determinará las

¹⁹⁹ Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008.

condiciones en que pueda ser asistido por un colegio para el ejercicio de algunas de sus atribuciones. El Defensor de los Derechos será nombrado por el Presidente de la República por un mandato de seis años no renovable, según el procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13. Sus funciones serán incompatibles con las de miembro del Gobierno y miembro del Parlamento. Las demás incompatibilidades serán fijadas por la ley orgánica. También el Defensor de los Derechos dará cuenta de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento.

En el caso del gobierno, en Francia lo encabeza el Primer Ministro, y de éste dependen: los ministros de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional, de Ambiente, Energía y el Mar, de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación, de Finanzas y Cuentas Públicas, de Asuntos Sociales y Salud, de Defensa, de Justicia, de Trabajo, Empleo, Formación Profesional y Diálogo Social, de Planificación, Medio Rural y Entidades Territoriales, del Interior, de Agricultura, Alimentación y Bosques, de Vivienda y Hábitat Sostenible, de Economía, Industria y Digital, de Cultura y Comunicación, de Familias, niños y mujeres de Derechos, Departamento de Servicio Público, Departamento de la Ciudad, Juventud y Deportes y Ministerio de Ultramar.

3. Ecuador

En la constitución ecuatoriana queda establecido que los derechos y garantías contenidas en la Ley fundamental y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (artículo 11).

También prescribe que es deber y responsabilidad de los ecuatorianos respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento (artículo 83). Especifica que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, y que sus

servidores se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico (artículo 158).

Otra institución relevante en Ecuador es la Defensoría del Pueblo, órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera (artículo 214). La Defensoría del Pueblo tiene como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes de Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos que estén fuera del país. Entre sus atribuciones se encuentran (artículo 215):

- El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
- Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
- Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
- Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

Además, en el artículo 225 constitucional establece que el sector público comprende:

- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Aplicable a la tutela de los derechos humanos, el artículo 226 determina que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal actuarán bajo el principio de legalidad y tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

En lo que se refiere a la administración pública, la constitución prescribe que se rige bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (artículo 227).

El ingreso al servicio público, ascenso y promoción, según el artículo 228, se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de los servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

También destaca que el Estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, establece la estructura general, funcionamiento, procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva (artículo 1).

La Función Ejecutiva comprende órganos que conforman la Administración Pública Central y personas jurídicas del sector público que componen la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva. Entre los primeros se

incluyen la Presidencia, la Vicepresidencia, los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellas a cualquiera de estos órganos. Por su parte las personas jurídicas del sector público son las que se adscriben a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado, y las autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central (artículo 2).

Uno de los ministerios de Estado es el de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que tiene como objetivo llegar al 2017 lograr la plena vigencia de los derechos humanos, la transformación del sistema de justicia, la regulación del ejercicio de cultos, la atención integral a personas adultas privadas de libertad y adolescentes en conflicto con la ley penal al convertirse en un referente de gestión pública a nivel nacional e internacional.²⁰⁰ Sus objetivos son:

- Incrementar la efectividad de coordinación entre todos los actores del sector justicia.
- Reducir el número de causas en las que se afecte las garantías al debido proceso.
- Reducir los niveles de violencia, inseguridad y hacinamiento de los centros de atención a personas adultas y adolescentes en conflicto con la ley.
- Incrementar la rehabilitación y reinserción de las personas adultas y adolescentes en conflicto con la ley.
- Incrementar el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional.
- Incrementar el cumplimiento de la regulación en relación a cultos.
- Incrementar el número de proyectos de ley del sector justicia y otros determinados por el poder ejecutivo.
- Incrementar la eficiencia operacional.
- Incrementar el desarrollo del talento humano.
- Incrementar el uso eficiente del presupuesto.

²⁰⁰ Página del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de Ecuador, visible en: <http://www.justicia.gob.ec/>

En ese Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, administrativamente se integra por: a) Coordinación General Administrativa Financiera; b) Coordinación General Jurídica; c) Coordinación General de Planificación; d) Dirección de Comunicación Social; e) Coordinaciones Zonales; f) Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos, g) Subsecretaría de Desarrollo Normativo; h) Subsecretaría de Gestión de Atención a PPL y ACLP; e, i) Subsecretaría de Justicia.

Como se advierte, en Ecuador existe una instancia estructurada para hacer efectivos los derechos derivados de su orden constitucional.

4. Venezuela

En el Título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, “Del Poder Público”, Capítulo I “De las Disposiciones Fundamentales”, Sección Primera: “Disposiciones Generales”, en su artículo 136 prescribe que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Además, menciona que cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

En lo que se refiere las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, en el artículo 137, se establece que deben sujetarse las actividades que realicen. Por su parte, el artículo 138 destaca que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos, lo que se complementa con el artículo 139 que prescribe que el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o de la ley; y el artículo 140 se determina la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños

que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública.

En lo que se refiere a la administración pública, la “Sección Segunda” del título en análisis, artículos 141 y 142, destacan que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho; que los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley, instituciones que, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca.

El artículo 143 prescribe que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. El artículo agrega que no se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

Por lo que hace a la gestión administrativa, la “Sección Tercera: De la Función Pública”, del artículo 144 al 149 prescriben que la ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerán su incorporación a la seguridad social, además, que la ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos.

También destaca que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley (artículo 145).

En Venezuela se destaca que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley. Por lo anterior, el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño (artículo 146).

En lo que se refiere a las cuestiones presupuestales, se asienta que para la ocupación de cargos públicos de carácter remunerado es necesario que sus respectivos emolumentos estén previstos en el presupuesto correspondiente; y que las escalas de salarios en la Administración Pública se establecerán reglamentariamente conforme a la ley. Por último, se destaca que la ley orgánica podrá establecer límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos municipales, estatales y nacionales, estableciendo la reserva de ley para el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales (artículo 147).

La constitución también prescribe que nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados, implica la renuncia del primero, salvo cuando se trate de suplentes, mientras no reemplacen

definitivamente al principal; y que nadie podrá disfrutar más de una jubilación o pensión, salvo los casos expresamente determinados en la ley (artículo 148).

También destaca de la “Sección Cuarta: De los Contratos de Interés Público”, el contenido del artículo 150, al prescribir que la celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley, además, que no podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional. Por último, el precepto destaca que la ley podrá exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías.

5. Lecciones del derecho comparado para México

Como se advierte, todos los países analizados tienen una fuerte vocación constitucional por la defensa y protección de los derechos humanos. Sin embargo llama la atención los casos de Ecuador y Venezuela, países a los que se ha acusado, precisamente de violar los derechos humanos.²⁰¹ Por lo que el diseño constitucional o legal no parece ser de importancia si se violan los derechos humanos.

²⁰¹ Como ejemplo en Ecuador, el “Country Reports on Human Rights Practices for 2014” destaca: *The main human rights abuses were lack of independence in the judicial sector; restrictions on freedom of speech, press, and association; and corruption* [Los principales abusos en materia de derechos humanos fueron la carencia de independencia del sector judicial, restricción a la libertad de palabra, prensa, asociación y corrupción]. En lo que se refiere a Venezuela, ese informe destaca: *The principal human rights abuses reported during the year included lack of government respect for the freedom of assembly, lack of due process compounded by politicization of the judicial system, and government actions to impede freedom of expression and restrict freedom of the press* [Los principales abusos a derechos humanos reportados durante el año incluyeron carencia de respeto del gobierno a la libertad de reunión, carencia de debido proceso legal derivado de la politización del Sistema judicial, y acciones gubernamentales para impedir la libertad de expresión y restricciones a la libertad de prensa], US Government, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor; Country Reports on Human Rights Practices for 2014, visible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>, consultado el 11 de abril de 2016.

Lo anterior significa que no basta con plasmar en la constitución y en las leyes la existencia de una administración pública que cuide y proteja los derechos humanos, sino que se requiere un serio compromiso con la dignidad de la persona para lograr una efectiva protección de los derechos públicos subjetivos.

En nuestro país advertimos una proliferación de organismos que protegen los derechos humanos. De manera optimista, Jorge Martín Cordero Torres, sostiene que:

Muy a pesar de la existencia de un Ombudsman nacional como organismo de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico, como hemos visto, han surgido diversos Ombudsman específicos o podríamos decir por materia. No creo que la intención sea reducir los espacios de actuación jurídico-administrativa de la CNDH, y sí la de aprovechar las estructuras administrativas y otros elementos de los diversos organismos de la administración pública. Lo que tiene prioridad ahora es la atención de ciertos grupos como los indígenas, los niños, las niñas y las mujeres, que tienen que ser atendidos por aparte.²⁰²

Sin embargo, esa misma proliferación de organismos protectores de los derechos humanos muestra la tragedia nacional, pues por una parte, los derechos humanos forman parte de los discursos institucionales, se crean organismos encargados de su defensa, pero por otra, de manera paradójica, la población mexicana y organismos internacionales se queja de la violación de los derechos humanos en México.

Como ejemplo en las conclusiones y recomendaciones del Informe de País, Situación de Derechos Humanos en México, 2015, numeral 535, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene:

La situación de violencia e inseguridad en México señalada en este informe, generada por el accionar de grupos del crimen organizado junto con una respuesta militarizada, y la captura de elementos del Estado por parte de grupos de la delincuencia organizada, ha tenido como consecuencia el incremento en graves violaciones de derechos humanos. A pesar de los

²⁰² Cordero Torres, Jorge Martín, "La administración pública y los derechos humanos en México", *Revista Ciencia y Sociedad*, República Dominicana, vol. XXXVI, núm. 1, enero-marzo, 2011, p. 159, visible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87019755007>

avances significativos en materia constitucional y legislativa en los últimos años, así como la adopción de importantes políticas públicas en México, elaboradas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, la información recibida apunta a que la inseguridad y la violencia continúan sin la debida respuesta estatal requerida. Esta se alimenta del miedo que generan los grupos del crimen organizado que actúan en nombre propio y en algunas ocasiones en colusión con las autoridades a lo largo del territorio mexicano así como por la consecuente impunidad que rodea estos hechos.²⁰³

Las lecciones del derecho comparado son que no basta con reformas constitucionales o legales para que una administración pública proteja los derechos humanos. Como se advierte, de nada sirve una reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, si no existe la voluntad de las autoridades para reformar no sólo las estructuras administrativas, sino también las actitudes y conductas de las personas que prestan sus servicios en la administración pública en todos sus niveles.

6. Reflexiones finales: una administración pública sustentada en derechos humanos

Daniel Márquez, siguiendo a Donald J Sovie, sostiene que para una reestructuración de la administración pública mexicana se deben desechar las estructuras verticales de corte autoritario y avanzar hacia estructuras horizontales más democráticas, con la presencia de cuatro grandes rubros administrativos: el humano, el científico-técnico, el de conciliación y el de control, sin que la clasificación implique disociación entre ellos. Al rubro humano le correspondería todo lo relacionado con medio ambiente, urbanismo, agricultura, educación, cultura, política fiscal, etc.; al área científico-técnica le encomendaríamos lo relacionado con la investigación y desarrollo de tecnologías limpias y amigables para incidir de manera asertiva en el desarrollo humano con respeto al ambiente. Al rubro de conciliación le correspondería la gestión de la gobernabilidad, la

²⁰³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos*, cit., p. 231.

búsqueda de los consensos entre los individuos y el arbitraje de sus diferencias con esquemas ético-políticos, apoyados en técnicas de resolución de conflictos de orden normativo. Por último, al rubro de control se encomendaría la vigilancia, fiscalización y evaluación de la acción de las demás actividades.²⁰⁴

Como se advierte el autor parte de la idea de una “reforma administrativa”, por mi parte considero necesario buscar una reforma de estructuras administrativas dedicadas, desde la gestión pública directa, a la protección de los derechos humanos, o sea, que en cada trámite o gestión se respeten los derechos humanos. Me parece inadecuado que existan diversas instancias que cuidan los derechos humanos (como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, etc., además, de los tribunales que aplican control difuso y concentrado de constitucionalidad), porque en mi opinión y acordes con la reforma de 10 de junio de 2011: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.

Lo anterior significa que cada servidor público de la administración pública, debería ser no sólo un excelente técnico, especialista o administrador, sino, también para cumplir con la constitución, debería ser un convencido defensor de los derechos humanos.

Sin embargo, entiendo que la propuesta puede sonar utópica, no obstante considero que es la única manera en la que, más allá de reformas a estructuras administrativas o creación de leyes, se pueda transitar hacia una administración pública sustentada en los derechos humanos.

²⁰⁴ Véase Márquez, Daniel, Reestructuración Administrativa como necesidad frente al cambio climático, documento inédito proporcionado por el autor. Lo que se reproduce también, con matices, en Márquez, Daniel, “La revitalización administrativa’. El informe A/60/114 de 2005 del Secretario General de la ONU”, en Carmona Lara, María del Carmen Aurora, Acuña Hernández, Ana Laura (coords), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM-IIJ, 2015, pp. 104-105.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Como destacué en la presente tesis, el naturalismo y el positivismo son las dos principales perspectivas que explican la naturaleza de los derechos humanos, la primera considera que todos los seres humanos tienen derechos inherentes por su propia naturaleza; la segunda sostiene que el ser humano posee estos derechos en virtud de que el Estado se los otorga.

SEGUNDA. Afirmé que algunas de las denominaciones que se les da a los derechos humanos son: “derechos del hombre y el ciudadano”, “derechos individuales”, “derechos de la persona humana”, “derechos públicos subjetivos”, “derechos fundamentales”, “derechos innatos”, y “libertades públicas”.

TERCERA. Además, advertí que existen diversas definiciones doctrinales para referirse a los derechos humanos, porque se entienden como normas éticas, como facultades naturales del ser humano, como principios relacionados con la dignidad humana, y como atributos otorgados por el orden jurídico. También mencioné su división en “generaciones”.

CUARTA. En este sentido, destacué que los derechos humanos encuentran su fundamento en la dignidad humana, que sin distinción alguna, todos los seres humanos los poseen, y que si bien es cierto son inherentes a la naturaleza humana, también lo es que requieren para su plena efectividad un reconocimiento en el ordenamiento jurídico de cada Estado. También consideré que para el Estado constituyen un deber.

QUINTA. De la reforma en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011, mencioné que la CPEUM, contiene como características principales de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, abordé el tema de la defensa constitucional y sus dos sectores la protección de la Constitución y las Garantías Constitucionales.

SEXTA. Señalé que las garantías constitucionales cuando protegen disposiciones de la constitución que plasman derechos humanos de su posible transgresión, se pueden considerar como “garantías constitucionales de los derechos humanos”.

SÉPTIMA. También afirmé que en la época actual los derechos humanos son un referente para evaluar la actuación de cualquier autoridad, incluida la que realiza actividades administrativas.

OCTAVA. En el apartado histórico, advertí la rica herencia colonial en la organización administrativa en el México independiente, indicando cómo se plasmó esa organización administrativa en diversos instrumentos constitucionales, incluida la Constitución Federal de 1917, y algunos de los ordenamientos legales que rigieron a la administración pública en el ámbito federal.

NOVENA. En esta investigación, después de destacar diversas definiciones de administración pública, puntalicé que la administración pública comprende tanto el conjunto de dependencias, como las actividades que estas desarrollan para alcanzar los fines del Estado. Además, mencioné que para resolver sus problemas se impulsan modelos administrativos como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno, y la Administración de Calidad Total.

DÉCIMA. También abordé el tema de los objetivos y elementos de la administración pública, y especifiqué que en esta investigación consideré organizativamente a la administración como centralizada, desconcentrada y descentralizada.

DÉCIMA PRIMERA. Para continuar con el análisis de la administración pública, en lo que se refiere a estructuras y gestión administrativa, abordé su análisis desde la perspectiva legal, considerando a la estructura administrativa como un sistema de relaciones formales de la administración pública, que le permiten alcanzar los objetivos que el orden jurídico le encomienda, o sea, que realiza la función ejecutiva.

DÉCIMA SEGUNDA. A partir de este análisis, destacué que el esquema de facultades del presidente de la República deben re-interpretarse a la luz de la reforma de 10 de junio de 2011, y en la actualidad se debe entender como “derecho constitucional concretizado”, dado que deben encaminarse a realizar los derechos humanos.

DÉCIMA TERCERA. También afirmé que todas las dependencias de la administración pública federal centralizada tienen la obligación de realizar los derechos humanos previstos en el artículo 1º de la Constitución.

DÉCIMA CUARTA. Consideré que la gestión pública es hacer algo a través de todas las estructuras administrativas públicas, advertí que la función es la actividad que se encomienda a cada órgano del Estado, o sea, lo que cada integrante de las estructuras administrativas debe realizar para cumplir sus fines. También asentamos que a partir del 10 de junio de 2011, cualquier gestión pública se debe realizar respetando los derechos humanos, además, destacamos que estamos muy lejos de una gestión pública apegada a derechos humanos.

DÉCIMA QUINTA. Destaqué que la gestión pública se refiere a todas las funciones del Estado, así, consideramos que la buena gestión pública tiene que ver con la idea de “buen gobierno”.

DÉCIMA SEXTA. Como argumento trascendente, afirmé que se requiriere avanzar hacia la consecución de un verdadero derecho humano a la buena gestión pública, pues de lograr su verdadera eficacia, se conseguiría la vigencia del resto de los derechos humanos. Por lo anterior, destacué que de la buena gestión pública se deriva un derecho más específico, el de la buena administración pública.

DÉCIMA SÉPTIMA. Después de analizar el derecho humano a una buena administración pública, sostuve que es importante que se construya una visión que reconozca que el origen y fin de la administración pública es el ser humano, porque es su fundamento, pues sin él su establecimiento y función no tendría razón de ser, por lo anterior afirmé que la actuación de la administración pública es la búsqueda permanente del bienestar y desarrollo del individuo, así, sostuvé

que el mismo humano debe reconocer tal posición frente a la administración para reclamar su derecho humano a que esta sea una buena administración.

DÉCIMO OCTAVA. Examiné el contenido de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, estas Cartas son un instrumento completo, que, si se aplican adecuadamente en México, podrían traer consigo resultados favorables que permitan un efectivo derecho humano a la buena administración pública.

DÉCIMO NOVENA. Analicé el contenido de la CPEUM en relación con los Lineamientos del Proceso de Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, por lo que destacué que estas medidas no llegan al núcleo de las estructuras administrativas, lo que llevó a reiterar que estamos lejos de una administración pública que proteja en su actuación los derechos humanos.

VIGÉSIMA. También estudié el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y su contenido, afirmé que si el programa se opera en sus términos quizá se puede transitar de una administración pública formal a una administración pública ética, con pleno respeto y apego a los derechos humanos. Sin embargo, no advierto las grandes transformaciones en la administración pública que se requieren para ese cambio.

VIGÉSIMA PRIMERA. Al analizar los casos de Italia, Francia, Ecuador y Venezuela, en el apartado de derecho comparado, advertí que no basta con plasmar en la constitución y en las leyes la existencia de una administración pública que cuide y proteja los derechos humanos, sino que se requiere un serio compromiso con la dignidad de la persona para lograr una efectiva protección de los derechos públicos subjetivos.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Por lo anterior, concluí con una propuesta de administración pública sustentada en derechos humanos, afirmando que es necesario buscar una reforma de estructuras administrativas dedicadas, desde la gestión pública directa, a la protección de los derechos humanos, o sea, que en

cada trámite o gestión se respeten los derechos humanos. Lo que en mi opinión significa que cada servidor público de la administración pública debe ser no sólo un excelente técnico, especialista o administrador, sino, también un convencido defensor de los derechos humanos. Aunque se me podría acusar de “utópica”, considero que es la única manera en la que, más allá de reformas a estructuras administrativas o creación de leyes, se pueda transitar hacia una administración pública sustentada en los derechos humanos.

FUENTES DE CONSULTA

LIBROS

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*, segunda edición, México, Porrúa, 1998.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho administrativo*, 16ª ed., México, Porrúa, 2002.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, “Las acciones colectivas, una visión de Jorge Carpizo”, en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor, González Pérez, Luis Raúl, y Valadés, Diego (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III “Justicia”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3824/4.pdf>
- BAZDRESCH, LUIS, *Garantías Constitucionales*. 5ª ed., México, Trillas, 2000.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*. 33ª ed., México, Porrúa, 2000.
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, *colección 200 años de administración pública en México*, colección 200 años de Administración Pública en México, t. II, vol. 1.
- DÍAZ MULLER, Luis, *Manual de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, “El derecho humano a una buena administración pública”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, “La descentralización política y las universidades públicas de los estado, en Astudillo, César, Casarín León, Manlio Fabio, *Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho constitucional de los estados*, México, UNAM, 2010.

- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, "Personas jurídicas de derecho público en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXX, mayo - agosto 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y administración pública*, cuarta edición, México, Porrúa, 2011.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, colección Panorama del derecho mexicano.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, PELAYO MÖLLER, Carlos María, "La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, *Estudios Constitucionales*, año 10, núm. 2, 2012.
- FIX.FIERRO, HÉCTOR, "Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente," en Guerrero, Omar (comp.), *El papel de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM, 1998.
- FRAGA, GABINO, *Derecho administrativo*, 40a ed., México, Porrúa, 2000.
- GUERRERO, OMAR, "La administración pública durante la lucha de independencia y la Primera República (Federal) (1810-1836)", en Valadés, Diego y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *Base legal y programática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, colección 200 años de Administración Pública en México, t. I.
- GUERRERO, OMAR, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, JUAN CARLOS, en Reyes Retana, Oscar (coord.), *Derechos Humanos y Administración Pública. Antecedentes, situación actual, perspectivas y propuestas*, México, SEGOB, INAP y CNDH, 2014.
- LARA PONTE, RODOLFO, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Cámara de Diputados, IJ-UNAM, 1993.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, "'La revitalización administrativa'. El informe A/60/114 de 2005 del Secretario General de la ONU", en Carmona Lara, María del Carmen Aurora, Acuña Hernández, Ana Laura (coords), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM-IJ, 2015.

- MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, “Justicia administrativa y derechos humanos: la construcción de un nuevo paradigma”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Justicia contenciosa administrativa*, México, UNAM, 2012.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, “La administración pública durante la Segunda República (Unitaria) (1836-1854)”, en Valadés, Diego y Márquez, Daniel (coords.), *Base legal y programática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, colección *200 años de Administración Pública en México*.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, “Un nuevo paradigma en administración pública: el derecho humano a la buena administración pública”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, 2005.
- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, *Derecho administrativo. Primer Curso*, México, Harla, 1991.
- MATUTE GONZÁLEZ, CARLOS FERNANDO, en Reyes Retana, Oscar (coord.), *Derechos Humanos y Administración Pública. Antecedentes, situación actual, perspectivas y propuestas*, México, SEGOB, INAP y CNDH, 2014.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- ORRÚ, ROMANO, “Constitución y administración”, en Franco Ferrari, Giuseppe (coord.), *Derecho Administrativo Italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALIA, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- POSADA DE HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma, *Derechos Humanos*, 6ª edición, México, Porrúa, 2013.

- RAMÍREZ MARÍN, JUAN, *Derecho Administrativo Mexicano, Primer Curso*, México, Porrúa, 2009.
- RODRÍGUEZ REYES, ÁLVARO, “Diagnosis administrativa del gobierno federal”, publicado originalmente en *Revista de Administración Pública*, núm. 16, enero-marzo de 1964.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, SHyCP-Subsecretaría de Egresos, s.a.e.
- SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA, “Influencia de la Constitución de Cádiz en México”, en Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José María, *Memoria del Seminario Internacional. Conmemoración del Bicentenario de la constitución de Cádiz*, México, UNAM, 2013.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1994.
- SUÁREZ, ELOY EMILIANO, *Introducción al Derecho*, 1ª reimp., Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral, 2004.
- VELÁZQUEZ TOLSÁ, FRANCISCO EDUARDO, “La buena administración pública, como un derecho humano”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, México, UNAM, 2012.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014, visible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, visible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013.

Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013.

Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2009.

Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2012.

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, visible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/19d e 18 de diciembre de 2000.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa, UNAM, 2002, vol. I.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, *Diccionarios jurídicos Temáticos*, México, Harla, vol. 3.

REVISTAS Y ENSAYOS

- BONNIN, C.J.B., "Principios de la Administración", *Revista de Administración Pública*, México, noviembre de 1982, visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr0.pdf>
- CARPISO, JORGE, "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 25, julio-diciembre de 2011.
- CORDERO TORRES, JORGE MARTÍN, "La administración pública y los derechos humanos en México", *Revista Ciencia y Sociedad*, República Dominicana, vol. XXXVI, núm. 1, enero-marzo, 2011, visible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87019755007>
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Introducción al estudio de la Defensa de la Constitución", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año 1, número 1, enero-abril de 1968.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Educación en derechos humanos. Texto autoformativo*, Costa Rica, 1994.
- MATUTE GONZÁLEZ, CARLOS FERNANDO., "La Administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circunstancias actuales", *Revista de Administración Pública*, julio-diciembre 2014, número 134.
- MOYADO ESTRADA, FRANCISCO, Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012, *Revista de Administración Pública*, núm. 125, mayo-agosto 2011.
- SERRANO MIGALLÓN, FERNANDO, "Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México", *AÍDA Opera Prima de Derecho Administrativo*, México, año 8, núm. 16, julio-diciembre de 2014.

OTROS DOCUMENTOS

- Amparo en revisión 184/2012 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254, visible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, Original: Español, CIDH-OEA, 2015.

Controversia constitucional 32/2005, Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Primera Sección - Relaciones entre Poderes y órganos federales, p. 522, visible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf>.

Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez VS. Honduras, (Fondo), Sentencia de 29 de julio de 1988.

Lineamientos del Proceso de Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, elaborados por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 10 de Junio de 2013.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

PÁGINAS DE INTERNET

BUSTAMANTE DONAS, Javier, "Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, Buenos Aires, número 1, septiembre-diciembre de 2001, visible en: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm#1>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos

Country Reports on Human Rights Practices for 2014, visible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014, visible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014

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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, visible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, de 20 de diciembre de 2013, visible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 2 de enero 2013, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, de 17 de diciembre de 2015, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015

Diccionario de la Real Academia Española, visible en: <http://www.rae.es/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, visible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf

Memoria Política de México, Decreto que organiza la administración del Imperio Mexicano, 8 de noviembre de 1821, visible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/08111821.html>

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de Ecuador, visible en: <http://www.justicia.gob.ec/>

Naciones Unidas, La ONU y los derechos humanos ¿Qué son los derechos humanos?,
visible en: <http://www.un.org/es/rights/overview/>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las
Naciones Unidas,
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

Reforma Energética <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es>

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2015,
publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015, visible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015

Roosevelt, Eleanor, My Day, Newspaper Columns, January 23, 1946, visible en:
http://www.gwu.edu/~erpapers/myday/displaydoc.cfm?_y=1946&_f=md000243#,
en donde se lee: *There was on the agenda a recommendation that the Economic
and Social Council should establish a commission on human rights. This seems to
me very important, since the Preparatory Commission suggests that it shall
formulate an international Bill of Rights—make recommendations for an
international declaration or convention on such matters as civil liberties, the status
of women, freedom of information, protection of minorities, and prevention of
discrimination on grounds of race, sex, language or religion. A few other matters
come under this heading, but these alone will show you that such a commission is
almost a necessity if we are to build peace.*

http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

<http://goo.gl/X2UvUt>