

La buena administración pública

en el derecho administrativo
contemporáneo:

—•—
reflexiones y propuestas

—•—
TOMO I
—•—

Coordinadores:

Dr. Erik García Herrera

Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco

Dr. Manlio Fabio Casarín León

Dr. Bernardo Miguel Sánchez Vigil

Dr. David del Ángel Moreno

Dr. Diego Alonso Ros Velarde

Derechos Reservados ©
Por: Universidad de Xalapa

Primera edición

Esta obra se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, en agosto de 2026, en versión digital, pudiéndose consultar en la página www.ux.edu.mx. Oficinas en km. 2 Carretera Xalapa-Veracruz, N. 341, Col. Acueducto Ánimas C.P. 91190, Xalapa, Veracruz, México.

ISBN de la colección: 978-607-8991-65-5
ISBN del tomo I: 978-607-8991-66-2

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito de los coordinadores y quienes tengan los derechos respectivos.

El material que integra esta obra fue sometido a un riguroso proceso de revisión y arbitraje académico bajo la modalidad de doble ciego, garantizando la imparcialidad, confidencialidad y calidad científica de los contenidos presentados. Todos los contenidos son responsabilidad de quienes los escriben.

Los contenidos de esta obra se encuentran bajo la Licencia Creative Commons. Reconocimiento–NoComercial–CompartirIgual (by-nc-sa). No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Imágenes de portada y contraportada generadas con inteligencia artificial

Diseño editorial: Mtra. Adriana Victoria Arcos Méndez

Corrección: Wendy Selene Melchor Hernández, Melisa Morales Mendoza y Adriana Victoria Arcos Méndez

ÍNDICE

Prólogo	8
<i>Dr. Erik García Herrera, rector de la Universidad de Xalapa</i>	
 El derecho fundamental a una buena administración en México: entre la norma, el discurso y la realidad	11
<i>Manlio Fabio Casarín León</i>	
 La actuación de la autoridad administrativa: Estado constitucional y derecho a la buena administración	30
<i>Rodolfo Chena Rivas</i>	
 Necesidad de tutela efectiva del derecho humano a la buena administración pública en el Estado mexicano	42
<i>Armando Villanueva Mendoza</i>	
 Buena administración pública como un derecho humano emergente en México: construcción de un nuevo paradigma	60
<i>David del Ángel Moreno</i>	
 La buena administración pública como categoría jurídico administrativa. Disertación en torno a los problemas de interpretación jurídica de los códigos de ética y de conducta de los servidores públicos	74
<i>Lucila Caballero Gutiérrez</i>	
 Tensiones entre prórrogas legislativa y ejecutiva: sus efectos en la buena administración de cuatro municipios del estado de Sonora	89
<i>María Inés Aragón Salcido y Adria Velia González Beltrones</i>	
 El principio de proporcionalidad como elemento indispensable para el derecho humano a la buena administración	104
<i>Gonzalo Armieta Hernández</i>	
 Análisis del concepto de buena administración pública y de los desafíos de su práctica	112
<i>Juan Carlos Benalcázar Guerrón</i>	

Ética y profesionalización del servicio público como presupuestos estructurales de la buena administración.....	129
<i>Héctor Viveros Díaz de La Vega Martínez</i>	
Ética en la impartición de la justicia administrativa para garantizar una buena administración pública.....	143
<i>Gerardo Alan Díaz Nieto</i>	
Ética e integridad en la administración pública	159
<i>Marina del Pilar Olmeda García, Jesús Fernando Villarreal Gómez y Luis Xavier Garavito Torres</i>	
La ética de la buena administración pública	177
<i>José René Olivos Campos</i>	
La buena administración pública para justiciabilidad de los derechos humanos.....	198
<i>David Quitano Díaz</i>	
Ajustes razonables por motivos de discapacidad y buena administración pública: justiciabilidad y tutela efectiva en México.....	214
<i>Juan Blas Arriaga Huerta</i>	
Buena administración pública y debido proceso administrativo reforzado para personas con discapacidad en la jurisprudencia constitucional colombiana	233
<i>Armando Sánchez Falcon, Andrea Gómez Piedrahíta y Angie Valentina Arbeláez</i>	
La buena administración como puente entre el costo de los derechos humanos y su justiciabilidad	245
<i>José Fernando Vázquez Avedillo</i>	
La buena administración y la evolución de los derechos humanos en las comunidades indígenas de Baja California	262
<i>Emigdio Julián Becerra Valenzuela, Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza y Jesús Fernando Villarreal Gómez</i>	
La protección del derecho humano a un medio ambiente sano: gobernanza ambiental municipal y responsabilidad administrativa en la gestión integral de residuos sólidos urbanos	277
<i>Maribel Luna Martínez</i>	

***La buena administración
pública en el derecho
administrativo
contemporáneo: reflexiones
y propuestas***

Tomo I

Prólogo

Esta obra surge en conjunto entre la Universidad de Xalapa, la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo y la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, así como universidades que sumaron esfuerzos como la Universidad Veracruzana; en particular, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Derecho, el Instituto Universitario del Estado de México, la Universidad Cristóbal Colón y la Universidad Anáhuac Veracruz campus Xalapa, instituciones que generan una discusión que trasciende la función del derecho administrativo vigente, al no conformarse con la descripción de las normas existentes sino avanzar hacia su transformación con el objeto de cumplir una tarea que es cuestionar y analizar desde la realidad social con propuestas que, con rigor y sin complacencias, aporten un valor a la sociedad.

Este diálogo, que sostienen los investigadores del ámbito jurídico, involucra la pertinencia del objeto de estudio —la buena administración pública— para profundizar, dado que vivimos una época en la que el Estado mexicano se encuentra ante nuevos escenarios y circunstancias en los que se manifiesta un creciente reconocimiento jurisprudencial que se caracteriza por un servicio a la persona, sujeto a los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, eficiencia, proporcionalidad y razonabilidad. En congruencia con ello, los capítulos que integran este volumen documentan ese tránsito con la seriedad y el rigor que proyecta los precedentes judiciales, la legislación local, la reflexión doctrinal, bajo las circunstancias actuales de organización administrativa, empleo público y ejercicio del poder.

El tomo I que aquí se presenta se organiza en torno a tres ejes; mismos que, en conjunto, ofrecen un panorama completo. El primero, dedicado a la buena administración pública como categoría jurídico-administrativa, lo que ofrece un marco conceptual sólido respecto a qué significa, de dónde proviene el origen de la administración pública desde Europa y cómo se estudia en Latinoamérica, así como el reconocimiento que tiene en el Estado constitucional. El segundo eje lleva a cabo una introspección en el aparato administrativo: la función pública, los perfiles profesionales, la ética y la integridad de quienes sirven al Estado, y el régimen de responsabilidades que debe acompañar todo ejercicio de autoridad. El servicio civil de carrera es un tópico común en la esfera administrativa que es reiterativo debido a que, pese a los avances normativos, su implementación efectiva continúa siendo una tarea pendiente en buena parte de las instituciones públicas, y se constituye como una alternativa para mejorar los procesos a través de la formación de los servidores profesionalizados y sujetos a códigos de conducta exigibles; al que se alude en este segundo bloque.

El tercer eje aborda la justiciabilidad, dado que sirve proclamar un derecho a la buena administración si las personas, incluidas aquellas en situación de discapacidad o pertenecientes a comunidades indígenas, carecen de mecanismos efectivos para

exigir su cumplimiento ante los tribunales. Al protegerse, mediante esa justiciabilidad, los derechos humanos de las personas mencionadas, este eje es uno de los elementos que tiene un mayor peso en la obra.

Será este el punto de partida para analizar una pluralidad que enriquece el debate: autoras y autores de distintas instituciones mexicanas y latinoamericanas, con enfoques desde el método comparado con aplicabilidad a casos municipales concretos, de la reflexión ética a la revisión jurisprudencial. Más allá de esa pluralidad de voces, el propósito es que sea un punto de partida para la actualización en materia del derecho administrativo a la buena administración pública, alineado con las exigencias de la legislación europea, en virtud de que se concibió este proyecto no como una colección de opiniones dispersas, sino como un espacio de diálogo académico riguroso –sometido a arbitraje de doble ciego–, que convoca a pensar la buena administración desde ángulos complementarios y, en ocasiones, deliberadamente discrepantes.

A quienes hoy legislan, juzgan, administran o enseñan derecho administrativo en México y en Iberoamérica, esta obra les ofrece algo más que un diagnóstico: les ofrece herramientas conceptuales y propuestas concretas para que el derecho a una buena administración deje de ser una aspiración retórica y se convierta en un estándar exigible, capaz de orientar el ejercicio del poder público hacia el único fin que lo justifica, que es el servicio a la dignidad de las personas. Ese es, en el fondo, el propósito que anima a las universidades que respaldamos esta publicación; poner el conocimiento generado en sus aulas y centros de investigación al servicio de un Estado más justo.

El trinomio reglas, instituciones y personas continuará como un objeto de estudio que, dados los avances, presenta nuevos desafíos y que, en el servicio público, el abordarlos se traduce en mejores resultados para los gobernados, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la rendición de cuentas, al prevalecer la eficacia, pero también la eficiencia en el servicio público.

Sea, pues, bienvenida esta obra, y con ella la invitación a leerla no como un punto de llegada, sino como lo que sus propios coordinadores han querido que sea: el inicio de una conversación que, con el tomo II y los que vendrán después, habrá de continuar.

Dr. Erik García Herrera
Rector de la Universidad de Xalapa
Xalapa, Veracruz, México

***Eje temático 1. La buena
administración pública como
categoría jurídico-administrativa***

El derecho fundamental a una buena administración en México: entre la norma, el discurso y la realidad

Manlio Fabio Casarín León¹

Resumen: Este trabajo analiza la recepción y el desarrollo del derecho fundamental a la buena administración en México como un parámetro que obliga a las administraciones públicas a actuar conforme a estándares democráticos, entre ellos el debido proceso administrativo, la imparcialidad, la transparencia, la eficiencia, la proporcionalidad y la razonabilidad, con el propósito de garantizar la protección de los derechos humanos. Aunque la reforma constitucional de 2011 impulsó avances importantes y existen precedentes judiciales federales y legislación local que reconocen este derecho, persisten resistencias institucionales y retrocesos que limitan su comprensión y aplicación efectiva en los ámbitos administrativo y jurisdiccional. Frente a este panorama, el trabajo propone su reconocimiento expreso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando sus elementos esenciales, a fin de fortalecer el Estado constitucional y democrático de derecho, orientar el ejercicio del poder público hacia el servicio de la persona y consolidar una administración pública comprometida con la dignidad humana.

Palabras clave: Constitución, buena administración, derechos humanos.

Abstract: This paper analyzes the reception and development of the fundamental right to good administration in Mexico as a standard that requires public administrations to act in accordance with democratic principles, including due administrative process, impartiality, transparency, efficiency, proportionality, and reasonableness, with the aim of guaranteeing the protection of human rights. Although the 2011 constitutional reform drove significant progress and there are federal judicial precedents and local legislation that recognize this right, institutional resistance and setbacks persist, limiting its understanding and effective application in the administrative and judicial spheres. Given this situation, this study proposes its explicit recognition in the Political Constitution of the United Mexican States, incorporating its essential elements, in order to strengthen the constitutional and democratic rule of law, guide the exercise of public power toward serving the individual, and consolidate a public administration committed to human dignity.

Keywords: Constitution, good administration, human rights.

¹ Doctor en Derecho Público. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, México. Orcid: 0000-0002-8204-2591. E-mail: macasarin@uv.mx.

Introducción

El presente trabajo propone analizar reconocimiento y tutela del derecho fundamental a una buena administración pública que guarda el estado en nuestro país, mismo que, junto con sus componentes, representa una de las aspiraciones de las sociedades actuales para lograr que el aparato público se regule, organice y despliegue su actividad con base en principios y criterios democráticos mínimos, los cuales permitan afrontar conjuntos de fenómenos y desafíos que han representado tensiones (también catalogadas como violaciones hacia los derechos humanos), tanto en su dimensión individual como colectiva.

Desde el año 2011, México cuenta con un paradigma constitucional y convencional de protección de derechos humanos, mismo que ha presentado avances en su desarrollo y consolidación, sobre todo a partir de la incorporación en la sede interna del derecho internacional de los derechos humanos, con sus principios interpretativos y las obligaciones generales y específicas del Estado mexicano (principalmente, dentro de las administraciones públicas federal, estatales y municipales). A pesar de esta información, se advierten preocupantes retrocesos en los últimos años. De esta manera, se sabe que múltiples reformas a la organización administrativa han implicado un proceso de desmantelamiento institucional dentro de los hechos. Por ejemplo, la desaparición de dependencias y entidades gubernamentales, incluyendo la extinción de órganos constitucionales autónomos mediante la reforma de simplificación orgánica en diciembre de 2024; la drástica reducción y precarización del empleo público; el ejercicio discrecional y abusivo de potestades administrativas y el proceso de militarización del país en diversas áreas de la gestión pública. Todo esto representa un motivo de preocupación por las constantes tensiones y violaciones de los derechos humanos.

En consecuencia, surge la necesidad de estudiar la génesis, desarrollo y expansión del derecho fundamental a una buena administración, no sólo en su origen europeo, sino también su recepción en el ámbito iberoamericano. En este sentido, destaca su paulatino reconocimiento a nivel subnacional y en sede judicial en nuestro país, particularmente a partir del criterio sostenido en el amparo directo 309/2021. No obstante, la Segunda Sala, al momento de la revisión del amparo directo 1178/2024, limitó su reconocimiento y alcance. El estudio concluye con el análisis de los retos y desafíos para garantizar la efectividad, tanto en la sede administrativa como en la jurisdiccional. Se propone que lo anterior se articule a partir de su consagración expuesta en la Constitución General, en la cual se incluya la sistematización y proyección de sus elementos componentes en una triple perspectiva (adjetiva, sustantiva, organizativa y de función pública), de tal manera que su interpretación y alcances permanezcan debidamente precisados y que su invocación en el proceso de tomar decisiones del aparato público no se traduzca en regresiones injustificadas,

sino en avances progresivos para el goce y disfrute con libertad y calidad de los demás derechos humanos.

Metodología del estudio

Dicha investigación documental es de carácter cualitativo y de naturaleza jurídico-dogmática sin medición empírica; su alcance es descriptivo, explicativo y valorativo con perspectiva comparada, la cual incorpora una doctrina nacional y extranjera, en conjunto con fuentes primarias como las siguientes: la Constitución General de la República, legislación federal, constituciones y leyes estatales, precedentes judiciales e instrumentos internacionales y disposiciones de soft law.

Los métodos en los cuales se sustenta esta investigación son el exegetico, dogmatico, hermenéutico, de la argumentación jurídica, derecho comparado y el crítico-valorativo. Respeto a este último, su aplicación parte de la premisa de que, en un Estado constitucional y democrático, el análisis jurídico no se limita a la mera descripción del derecho positivo, sino que implica valorar la conformidad de las decisiones de los poderes u órganos estatales con los principios constitucionales y convencionales de los derechos humanos.

El universo de análisis se delimita a la Ciudad de México, Oaxaca y Yucatán, por ser las únicas entidades federativas que reconocen expresamente el derecho fundamental a la buena administración en sus textos constitucionales. Estos estados, a pesar de estructurar modelos institucionales diversos, permiten comparar diferentes grados de. Dicha particularidad los convierte en casos paradigmáticos para estudiar su recepción normativa en México y, con base en ello, fundamentar la incorporación del referido derecho a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, el trabajo excluye el análisis de otros ordenamientos locales, que pudieran contener desarrollos normativos o jurisprudenciales relacionados con algunos de sus elementos componentes. Asimismo, no se incorporan técnicas de investigación ni tampoco indicadores cuantitativos orientados a medir el desempeño de las administraciones públicas, así como la percepción ciudadana respecto al conocimiento y efectividad del derecho a una buena administración. Estas vertientes representan líneas de investigación complementarias que, en un futuro, coadyuvarán a enriquecer y contrastar las conclusiones aquí formuladas. Finalmente, la revisión normativa, jurisprudencial y doctrinal comprende las reformas, precedentes y materiales publicados hasta abril de 2026.

Marco teórico

El derecho a una buena administración tiene su origen en Europa, plasmado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

(CDFUE)—o carta de Niza—proclamada en el año 2000. Este derecho surge como una prerrogativa para que los asuntos individuales y colectivos de los ciudadanos sean tratados por una serie de criterios democráticos mínimos, orientados a la satisfacción del bienestar general e integral de las personas. Como señala Fuentetaja Pastor (2008, p.138), es precisamente al amparo de este principio general de la buena administración de origen jurisprudencial en el espacio europeo que la Carta logra operar la metamorfosis de dicho principio para consolidarlo como un carácter fundamental. De esta manera, el buen manejo y la gestión adecuada de las instituciones y del patrimonio público representan la condición indispensable para lograr entornos propicios, en los que los gobernados puedan construir y materializar un proyecto de vida digno, todo a través del ejercicio libre y con calidad de sus demás derechos fundamentales. Por lo tanto, afirma Rodríguez Arana (201, p.3), se trata de “construir una concepción más justa y humana del poder, que como consecuencia del derecho de los ciudadanos a gobiernos y administraciones adecuados, se erijan en instrumentos idóneos al servicio objetivo del interés general”

El contenido de este precepto representa un importante avance en la consolidación de un modelo de administración pública centrado en las personas y la protección efectiva de sus derechos frente a la actuación del poder público, todo esto en el momento de consagrar principios, instituciones, construcciones doctrinales y jurisprudenciales desarrollados históricamente en los sistemas de derecho administrativo de diversos estados europeos. Estos convergen en estándares comunes de actuación pública, los cuales influyeron de manera decisiva en la conformación del derecho de la Unión Europea.

De esta manera, principios como el de imparcialidad, razonabilidad, equidad, la obligación de resolver los asuntos dentro de un plazo razonable, el derecho de audiencia, el acceso al expediente administrativo, el deber de motivar las decisiones administrativas y la reparación del daño causado por agentes públicos, entre otros, fortalecieron la idea de que las administraciones públicas no solo deben actuar en el marco del principio de legalidad, sino también garantizando estándares de transparencia, eficacia, responsabilidad y servicio objetivo al interés general, por lo que se trató de la configuración de un nuevo paradigma de gobernanza democrática y de protección de la dignidad humana en el espacio europeo.

A partir de esta información años más tarde se expidió por parte del Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo (CLAD, 2013) la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CIDDCAP), la cual fue suscrita por varios países de la región, incluyendo México. No obstante, aunque se trata de un documento de soft law (no vinculante), resulta crucial para orientar en el futuro la actuación de las autoridades estatales, en particular las administraciones públicas con el objetivo de hacer posible la tutela del referido derecho.

Lo anterior se compone por un preámbulo y 54 artículos distribuidos en cinco capítulos. Esto representa un texto que reconoce el derecho fundamental a una buena administración, entendido como el derecho a que ayude a los asuntos públicos para que se tramiten con equidad, justicia, imparcialidad, objetividad y en un plazo razonable. Todo esto emerge de la idea de considerar a la persona como el centro de la actuación administrativa, y se manifiesta cuando se afirma que la Administración no existe para sí misma sino para servir con objetividad al interés general y promover la dignidad humana. Su contenido, asimismo, traduce el ideal de “buena administración” a partir de reglas concretas en la que el ciudadano ya no debe verse como un receptor pasivo de trámites o servicios, sino como el sujeto principal de la vida pública, titular de derechos frente a la Administración y, al mismo tiempo, portador de deberes de colaboración, lealtad y buena fe.

Dentro de los principios que enumera la Carta se encuentran los siguientes: 1) igualdad de trato y no discriminación; 2) eficacia, eficiencia y economía; 3) responsabilidad de la Administración por daños causados; 4) participación ciudadana; 5) publicidad, transparencia y acceso a la información, seguridad jurídica y claridad normativa; 6) proporcionalidad y prohibición del abuso de poder, objetividad, imparcialidad, buena fe y debido proceso. De manera particular, en Iberoamérica y países de la región como el nuestro, dichos principios se consideran precedentes de enorme relevancia, dado que de este derecho deriva el deber de la Administración Pública para de observar, en las relaciones administrativas, la coherencia de la totalidad de los principios constitucionales que la rigen (Herrero-Vior, 2025), sobre todo, frente a prácticas históricamente caracterizadas por la opacidad, corrupción, ineficiencia, arbitrariedad y débil rendición de cuentas.

Recepción normativa del derecho a una buena administración en México

Existen diversos preceptos constitucionales y legales en los que se consagran algunos de los elementos que integran el derecho fundamental a una buena administración (Casarín, 2023). Entre ellos, destacan: el derecho a la motivación de los actos administrativos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917, art. 16); el derecho a la tutela administrativa efectiva y a una resolución amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa, congruente con lo solicitado y emitida dentro de los plazos legalmente establecidos (CPEUM, 1917, art. 17); el derecho a presentar peticiones, incluyendo quejas y reclamaciones ante la administración pública (CPEUM, 1917, arts. 8 y 109 y Ley Federal de Procedimiento Administrativo [LFPA], 1994, art. 16 fracc. X) y el derecho a no presentar documentos que obren en poder de la administración pública (LFPA, 1994, art. 15-A, fracc. IV). De igual manera, se cuenta con el registro de otros derechos: el derecho a ser escuchado antes de que se adopten medidas que pudieran afectar desfavorablemente, en conjunto con la participación en las actuaciones administrativas en que se tenga interés (CPEUM, 1917, art. 14); el derecho a la prestación eficaz de servicios públicos de interés general

(CPEUM, 1917, art. 28, párr.11); derecho de acceso a la información pública bajo el principio de máxima publicidad, a la protección de datos personales, de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y la rendición de cuentas (CPEUM, 1917, art. 6º, párrs. 2 y 3, apartado A, fraccs. I, II, III y IV y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP], 2025, arts. 2, fraccs. VIII y IX y 12, fracción I).

Asimismo, el derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad y a conocer el estado de los procedimientos administrativos que le afecten (LFPA, 1994, art. 16, fraccs. VIII y IX); derecho a ser notificado por escrito, conforme a los plazos establecidos en las leyes y con las mayores garantías de las resoluciones que le perjudiquen (CPEUM, 1917, arts. 14 y 16); derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general (CPEUM, 1917, art. 9, párr.1) y derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (CPEUM, 1917, arts. 109, frac. IV y 113).

Hasta la fecha no se cuenta con un reconocimiento expreso en la Constitución General; sin embargo, existe una iniciativa de reforma constitucional presentada por la entonces diputada, Frida Alejandra Esparza Márquez e integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (2020), la cual incorpora el derecho fundamental a la buena administración en el artículo 4º por medio del siguiente texto: “[...] Toda persona tiene derecho a la buena administración pública a través de un gobierno abierto, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases y mecanismos para su cumplimiento”.

Del mismo modo, en los últimos años en nuestro país se han realizado una serie de cambios normativos cuyos dictámenes aprobados por las cámaras federales hacen referencia expresa al derecho fundamental a una buena administración pública, aun cuando su contenido y el efecto de su implementación resultan contradictorios por considerarse decisiones regresivas, los cuales afectan de manera sistemática en lugar de llevar a cabo la garantía del referido derecho. Una evidencia de lo anterior lo constituye el paquete de 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales impulsadas por el entonces Presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, el 5 de febrero de 2024 (Olvera, 2024), en donde aquella información destaca en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas, donde el entonces titular del poder ejecutivo federal estableció la necesidad de llevar el principio de austeridad republicana al texto constitucional, con el propósito de que este valor fundamental del servicio público pueda permear en todos los poderes y órganos de los tres niveles de gobierno, incluso a través de la

expedición de una ley general que retome las bases de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR, 2019), vigente hasta el día de hoy.

Del mismo modo, si bien se reconoce en dicha iniciativa a la buena administración, no sólo como un derecho y principio de actuación del aparato público, sino también como un deber ético que exige la determinación de los fines y medios adecuados para alcanzarlos, podemos advertir importantes tensiones e incluso incompatibilidades con el referido derecho, dado que la ética ayuda a evaluar el ejercicio de la función administrativa “conforme a lo que está bien” cuando se satisfagan los intereses generales de la comunidad y se obtenga un bien común, en virtud de que “el aparato gubernamental deja de ser un fin en sí mismo y recupera su mística al servicio de un bien superior, refiriéndose al bienestar del pueblo”. Lo anterior se debe a que el contenido del derecho a una buena administración exige satisfacer una serie de estándares para garantizar la calidad, eficacia y eficiencia en la actuación del Estado, lo cual coloca poniendo a la dignidad de la persona humana y sus derechos en el centro de la acción pública.

Esto implica que las organizaciones administrativas deben actuar de manera responsable, imparcial, transparente, razonada y con una motivación adecuada, entre otros aspectos esenciales, mientras que la austeridad supone una concepción reduccionista basada en criterios de ahorro y austeridad fiscal como un fin en sí mismo. Esto deja de lado la protección efectiva de los derechos en su dimensión constitucional y convencional. Tan solo pensemos en la obligación de progresividad del Estado mexicano, establecida en el artículo 1º. constitucional y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966, art. 2, párr.1), en donde se establece el compromiso de adoptar medidas (especialmente económicas y técnicas) hasta el máximo de los recursos disponibles para la plena efectividad de los referidos derechos. Lo anterior, enfrentado al discurso de la “austeridad” y su pretensión de elevarla a principio constitucional, resulta cuestionable en virtud de que abre la puerta para justificar reducciones presupuestales que pueden afectar gravemente la calidad de los servicios públicos y de la administración en general, así como la protección de derechos.

De igual manera, contamos con la reforma “Simplificación orgánica”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024, mediante la cual se extinguieron cuatro órganos constitucionales autónomos: 1) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); 2) el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); 3) Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y 4) la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECCE), así como también dos órganos reguladores de la administración pública centralizada, denominados: Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y Comisión Reguladora de Energía (CRE), y uno de naturaleza

descentralizada, bajo el nombre de Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU).

Asimismo, aún cuando se hace referencia al derecho a una buena administración dentro de la exposición de motivos con el fin de justificar los cambios normativos, en los hechos se transfirieron las funciones de los órganos extinguidos a dependencias del Poder Ejecutivo, con el objetivo de simplificar la administración pública, reducir duplicidad de funciones y el gasto público, así como redireccionar los recursos financieros para atender las políticas, planes y proyectos de los gobiernos de la “Cuarta Transformación” (en particular, los programas sociales). Este nuevo modelo que concentra la transparencia y los derechos de acceso a la información y protección de datos, así como la recentralización de funciones administrativas reguladoras, técnicas y especializadas en dependencias subordinadas a la persona titular de la Presidencia de la República, representa a nuestro juicio un retroceso institucional que afecta la esencia de una democracia constitucional.

Para el caso particular de la transparencia y el derechos de acceso a la información, a más de un año de la entrada en vigor de la reforma se han presentado diversos problemas institucionales que han dificultado su ejercicio, mismos que Cruz Isidoro (2026) identifica como: a) mayor burocratización del sistema al fragmentarse en varios sujetos obligados su protección y garantía; b) reducción significativa de solicitudes presentadas y de recursos de revisión interpuestos; c) incremento de la desconfianza ciudadana, al ser las propias autoridades obligadas quienes actúan como instancia revisora de sus decisiones y d) pérdida de las acciones de promoción y difusión para su ejercicio adecuado.

Si a lo anterior le sumamos la integración incompleta de autoridades garantes, incluyendo las que corresponden a entidades federativas y municipios, la falta de operación plena del Consejo Nacional de Acceso a la Información, creado con la reforma de mérito, la ausencia de medidas de acercamiento al derecho, así como la disminución en el número de solicitudes y medios de impugnación, aunado a la proporción de estos últimos desechados por el nuevo órgano desconcentrado “Transparencia para el Pueblo” dependiente de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, la evidencia muestra un sistema que no se ha consolidado en sus bases mínimas (Espinoza Ibarra, 2026).

Ahora bien, por cuanto hace al ámbito de las entidades federativas las Constituciones de la Ciudad de México (CPCDMX, 2017), Oaxaca (CPELSO, 1922) y Yucatán (CPELSY, 1918), han incorporado con determinados contenidos y alcances el derecho fundamental a una buena administración, así como las condiciones para garantizar, tanto en sede administrativa como jurisdiccional. A continuación, se presenta el siguiente cuadro comparativo con los preceptos constitucionales de cada una de ellas,

con la finalidad de sistematizar sus fuentes primarias y hacer un aporte documental al tema, mismo que todavía presenta escaso desarrollo en nuestro país:

Entidad Federativa Año de incorporación	Ciudad de México 2017	Oaxaca 2021	Yucatán 2023
Artículos constitucionales	"Artículo 7°. Ciudad Democrática. A. Derecho a la buena administración pública. 1.Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación. 2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. 3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales. 4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado." "Artículo 40 Tribunal de Justicia Administrativa...2. El Tribunal tendrá a su cargo: ... V. Recibir y resolver los recursos que interpongan las y los ciudadanos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de ley que hayan sido establecidas; para tal efecto, el Tribunal contará con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración..."	"Artículo 12... Toda persona tiene derecho a la buena administración, a la adopción de medidas destinadas a la correcta organización de los bienes y servicios públicos, a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, eficacia y eficiencia. El Estado garantizará su cumplimiento a través de la ley respectiva".	"Artículo 2 ... El Estado reconoce el derecho humano a la buena administración pública, conforme a principios de eficacia, eficiencia, generalidad, uniformidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y comunicación. Todas las instituciones y organismos públicos, en el ámbito de sus competencias y que realicen actos materialmente de administración pública, deben garantizar este derecho. El derecho a la buena administración pública implica que la actuación de las autoridades se realice con dignidad y respeto, así como la prestación de servicios públicos bajo los principios de regularidad, claridad, prontitud, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, calidad y participación ciudadana informada, honestidad, incluyente y profesional a fin de garantizar los derechos de las personas y su centralidad. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En tales supuestos, resolverán, dentro de un plazo razonable, de un modo imparcial, proporcional y con equidad, observando el debido procedimiento. Además, asegurarán el acceso al expediente administrativo, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales. El combate a la corrupción, transparencia, acceso a la información y la profesionalización de las personas servidoras públicas son componentes de este derecho. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en este artículo. De conformidad con lo que dispongan en las normas aplicables, las personas podrán impugnar cualquier acto u omisión de las autoridades que vulnere su derecho a la buena administración pública, para lo cual será suficiente acreditar un interés legítimo. La Ley en la materia establecerá un mecanismo ágil y accesible para reparar de forma oportuna el daño que se derive de las violaciones a este derecho"

En el caso de la Ciudad de México, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública (LOPEAPCMX, 2018, art. 2) y la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías (LCDHGCMDX, 2019, arts. 1-E 1, 36 y 108-23), precisan su naturaleza jurídica y desarrollan sus alcances; entre otros, el deber de las autoridades para generar acciones y políticas orientadas a la apertura gubernamental, con el fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, además de que el derecho a la buena administración también se vincula e interrelaciona con otros derechos como el de transparencia y acceso a la información, a la tutela judicial efectiva y de petición, para lo cual todos los servidores públicos garantizarán el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen su función (Roldán Xopa, 2020), además de incluir el órgano y mecanismo procesal en sede contenciosa-administrativa para hacerlo efectivo. Sin embargo, se advierten algunas deficiencias tales como:

- El hecho de que no precisa las reglas del debido procedimiento administrativo para los actos de molestia (únicamente habla de los actos de autoridad privativos de derechos).
- La ausencia del principio de sustentabilidad en la prestación de los servicios públicos, indispensable hoy en día para garantizar, entre otros, el derecho fundamental a la ciudad que también reconoce el texto fundamental local.
- La falta de claridad en la distinción de competencias para la justiciabilidad de este derecho, pues también se consagra como facultad del Poder Judicial de la Ciudad de México (PJCDMX), en particular de los jueces de tutela y de la sala constitucional del

Tribunal Superior de Justicia (TSJ), la acción de protección efectiva de los derechos consagrados en el texto fundamental local en su artículo 36, inciso B fracc, III, lo que implicaría la posibilidad de proteger el derecho a una buena administración, no sólo por la violación de principios y medidas del debido proceso, tal y como refiere el artículo 40 en el caso de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), sino también por otros de sus derechos componentes.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (LOPEEO, 2010) dispone en su artículo 3º. que el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones implementará la buena administración, así como el gobierno abierto, orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación de la gestión gubernamental, participación ciudadana y uso de tecnologías de información. Asimismo, el precepto en comento establece que los servidores públicos de la administración pública estatal promoverán la participación e inclusión de la población en la toma de decisiones relacionadas con el servicio público.

Derivado del análisis al marco normativo de esta entidad federativa, podemos señalar que si bien se consagra de manera expresa el derecho fundamental a la buena administración con algunos de sus elementos componentes, no se mencionan como parte del mismo el deber de las autoridades administrativas para garantizar el debido procedimiento administrativo tratándose de actos de molestia y privativos de derechos, y la reparación del daño causados por sus agentes e instituciones en el ejercicio de sus funciones.

De la misma forma, no se precisa con claridad si este derecho fundamental resulta justiciable por el TJA o por el juicio de protección de derechos humanos del cual conoce la Sala Constitucional del TSJ, en términos de lo establecido por la Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (LRB106CPELSO, 2013). Desde nuestra perspectiva, consideramos que sí resulta posible garantizar el referido derecho a partir de este segundo mecanismo, pero a partir de su vinculación con derechos humanos concretos que conforman sus elementos componentes cuando sean vulnerados.

En el caso del Estado de Yucatán, se advierte una redacción y contenido bastante completo que refleja no solo los elementos del *due process of law* en materia administrativa que originalmente dieron vida a este derecho en Europa, sino que va más allá al sostener esencialmente que todas las instituciones y organismos públicos de dicha entidad federativa que realicen actos administrativos—diferentes al poder ejecutivo y la administración pública local—deberán garantizar dichos actos.

De igual manera, hace referencia a principios contenidos en la CIDDCAP cuando estipula que la actuación de las autoridades se debe realizar con dignidad y respeto, enfatizando en la centralidad de la persona y sus derechos, además de establecer

puntualmente que el combate a la corrupción, la transparencia, acceso a la información y la profesionalización de las personas servidoras públicas se consideran elementos componentes de este derecho.

Su justiciabilidad en sede judicial

Como parte de estos importantes precedentes, destaca la sentencia dictada en el amparo directo 309/2021 por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2021), que constituye uno de los primeros pronunciamientos en sede judicial federal sobre la justiciabilidad del derecho fundamental a una buena administración pública. Se trata de una resolución paradigmática, al reconocer la tutela de este derecho a partir de su vinculación con otros derechos humanos, con fundamento en el artículo 1º. constitucional y el parámetro de regularidad constitucional y convencional.

La trascendencia de esta ejecutoria se manifiesta en el derivado de tres tesis aisladas (registros digitales 2023930, 2023922 y 2023954), publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, entre las que destaca aquella que reconoce el derecho a una buena administración pública como un derecho fundamental de las personas y un principio rector de la actuación de los poderes públicos. No obstante, los avances registrados en el ámbito judicial, la plena justiciabilidad del derecho fundamental a una buena administración pública aún plantea importantes desafíos. Un ejemplo ilustrativo es la sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1178/2024 por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2024), cuya argumentación permite advertir tanto los avances como las limitaciones que persisten en la construcción jurisprudencial de este derecho.

En el presente asunto, la parte quejosa argumentó que el acto reclamado de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) vulneró el derecho a una buena administración pública, entre otros derechos; específicamente, desde el juicio de origen entablado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), sostuvo que la Comisión actuó de manera deficiente en sus obligaciones de supervisión, inspección, vigilancia, prevención y corrección sobre las actividades de la entidad financiera denominada FICREA, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera Popular, lo que tuvo como efecto que permaneciera en estado de insolvencia.

Apesar de que la persona afectada invocó la tutela del derecho a la buena administración derivado de la CIDDCAP, el artículo 41 de la CDFUE y el artículo 7º, inciso A de la CPCDMX, al sostener que la autoridad responsable no analizó correctamente el ejercicio de la facultad discrecional justificando indebidamente su demora, lo que impidió evitar la generación de daños y obstaculiza el acceso efectivo a la justicia, el recurso de revisión planteado fue desechado y declarado improcedente.

Asimismo, dentro de los argumentos esgrimidos por la Segunda Sala, destacan aquellos que consideran que la CIDDCAP, invocada por la quejosa, no es un tratado celebrado por el ejecutivo federal y aprobado por el senado de la república, por lo que no puede estimarse que su argumento constituya un genuino planteamiento de constitucionalidad que debería ser analizado y resuelto mediante un estudio del fondo de la controversia; contrario al argumento de la entonces presidenta del máximo tribunal cuando alternó a trámite la admisión del recurso, señalando que se imponía en aceptarlo debido a que en los agravios del referido medio de impugnación se alegó la vulneración de los derechos a una buena administración pública, de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva previstos en el artículo 17 constitucional.

Con independencia de que resulta esencial consagrar expresamente en la Constitución federal el derecho fundamental a la buena administración, incluyendo sus elementos componentes, se considera que el PJP, y en particular la SCJN, deben declarar su plena justiciabilidad tanto en sede administrativa como jurisdiccional a partir de una interpretación garantista y progresiva del principio pro persona consagrado en el artículo 1º., en relación con el derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva del artículo 17, ambos del texto fundamental. Lo anterior implicaría maximizar su tutela incluso frente a instrumentos de soft law como la CIDDCAP, misma que si bien no constituye en sentido estricto un tratado internacional de carácter vinculante para nuestro país, contiene estándares internacionales de buena gobernanza administrativa, que deberían gozar de fuerza normativa a nivel interno al formar parte del bloque de constitucionalidad/convencionalidad, que se podrían concatenar incluso con los estándares interpretativos vinculantes de la Corte Interamericana sobre el debido proceso administrativo y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, aplicables a todos los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

De esta manera, el derecho a una buena administración como expresión del debido proceso administrativo y la prohibición de arbitrariedad, permitiría controlar la discrecionalidad del aparato gubernamental evitando que se generen actos u omisiones que lesionen derechos humanos, consolidando de esta manera un estándar de protección integral de los ciudadanos frente a la actuación de los agentes estatales, tal y como ocurre en el derecho comparado con el artículo 41 de la CDFUE.

Propuesta para su constitucionalización

Como hemos mencionado en un trabajo previo (Casarín, 2022), hoy más que nunca se impone la obligación por parte del Estado mexicano para constitucionalizar el derecho fundamental a una buena administración, no solo a partir de su reconocimiento expreso en la Constitución General, sino tomando en cuenta las diversas implicaciones y condicionantes que dicha incorporación conlleva, tanto a nivel federal como en el ámbito de las entidades federativas, a efecto de garantizar adecuadamente.

En virtud de su naturaleza, reconducida a un derecho de carácter compuesto por los elementos que lo integran, y emergente porque surge como respuesta a la creciente necesidad de controlar la actuación de las administraciones públicas, el contenido del derecho a una buena administración implica el sometimiento total de la actividad administrativa a los principios y valores del Estado constitucional y democrático de derecho (Sánchez, 2015). Lo anterior exige que su protección y garantía efectiva se lleve a cabo tanto en sede administrativa como jurisdiccional, incluyendo a los propios organismos defensores de derechos humanos (*ombudspersons*), a partir de la construcción y perfeccionamiento de los mecanismos para su tutela, tal y como lo exige el paradigma constitucional y convencional de protección de derechos humanos en nuestro país.

Por lo antes expuesto, la principal aportación de este trabajo consiste en proponer una sistematización del contenido constitucional del derecho fundamental a una buena administración a partir de una triple dimensión: adjetiva, sustantiva y organizativa y de función pública. A continuación, por cuestiones de extensión, explico brevemente cada una de ellas:

- a. Adjetiva. Aquella que consagra el debido proceso en sede administrativa, entendido como el conjunto de garantías fundamentales que las autoridades deben respetar en el trámite, desahogo y sustanciación de procedimientos que puedan afectar los derechos de las personas, como los son el derecho a ser notificado, el derecho a una defensa oportuna y adecuada, el derecho a ofrecer pruebas, el derecho de acceso al expediente y el derecho a obtener una resolución motivada en un plazo razonable.
- b. Sustantiva. Aquella referida a un conjunto de principios y deberes relacionados con la imparcialidad, objetividad, razonabilidad, proporcionalidad, equidad, coherencia y confianza legítima (Casarín, 2025), además de la ausencia de discriminación y responsabilidad en la actuación de las administraciones públicas y sus agentes (Jiménez & Páez, 2025), lo que se traduce en su necesaria extensión interpretativa a partir de la construcción de normas y criterios jurisprudenciales específicos, incluyendo la adopción de disposiciones de soft law por vía del artículo 1º. constitucional y el principio pro persona. Por ejemplo, cuando se le vincula a las autoridades administrativas a garantizar derechos relacionados con el mínimo vital sustentado en la dignidad de la persona humana.
- c. Organizativa y de función pública. Se refiere al diseño normativo-institucional que propicie la satisfacción o garantía del referido derecho fundamental, como es el caso de la eficacia, eficiencia, coordinación, cooperación y colaboración interinstitucional, sobre todo en Estados federales integrados por distintos niveles de gobierno, como en el caso de México.

Además, la reorganización del aparato público debe privilegiar perfiles profesionales e idoneidad de funcionarios y servidores públicos que actúen bajo principios de ética, integridad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social, a efecto

de brindar atención y servicios públicos de calidad a los ciudadanos, desterrando prácticas indeseables como la corrupción, el nepotismo y el conflicto de intereses, con un marco normativo que impulse la creación y consolidación de un auténtico servicio civil de carrera bajo criterios de méritos y capacidad, así como un enfoque y perspectiva transversal de derechos humanos que privilegie la paridad en cuerpos colegiados, la igualdad de género, la inclusión y el respeto a la diversidad cultural.

Estas tres dimensiones del derecho a una buena administración encuentran un enorme potencial de desarrollo a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, mediante la cual se reconoce e incorpora el derecho internacional de los derechos humanos, mismo que junto con los derechos de fuente interna configuran el denominado “bloque de constitucionalidad/convencionalidad” al representar el parámetro de control mediante el cual se contrastan y enjuician las normas y actos de los poderes públicos, convirtiéndose en una garantía reforzada para su promoción y defensa.

En este sentido, resulta indispensable promover y propiciar en todos los niveles de gobierno la creación de un andamiaje normativo inspirado en un conjunto de disposiciones de soft law, mismas que representan herramientas determinantes para orientar los procesos de modernización administrativa y democratización del ejercicio del poder, lo que puede contribuir significativamente a mejorar el ejercicio de la función pública, favorecer las relaciones entre los agentes estatales y los gobernados, y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las directrices establecidas en las Cartas Iberoamericanas emitidas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) como son aquellas en materia de gobierno electrónico (2007); calidad en la gestión pública (2008); en materia de participación ciudadana (2009); de los derechos y deberes ciudadanos frente a las administraciones públicas (2013) ya referida en el presente trabajo; de gobierno abierto (2016); de ética e integridad en la función pública (2018); de innovación en la gestión pública (2020), y la recientemente Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública (2023), entre otras.

Conclusiones

El reconocimiento y consolidación del derecho fundamental a una buena administración representa una condición indispensable para la vigencia material del Estado constitucional y democrático de derecho. Los precedentes europeos y en Iberoamérica demuestran que los derechos humanos no pueden ejercerse y garantizarse mediante formulaciones normativas abstractas, sino que su eficacia depende de la manera en que el aparato público se organiza, decide y actúa frente a las personas. De ahí que la buena administración constituya no sólo un principio orientador de la función pública, sino un auténtico derecho fundamental de carácter compuesto y emergente, cuyo contenido se proyecta no únicamente sobre el debido procedimiento administrativo, sino también a través de otros principios que en conjunto comprenden la calidad de los

servicios públicos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la responsabilidad estatal, entre otros.

En el caso mexicano, si bien el paradigma constitucional y convencional derivado de la reforma de derechos humanos de 2011 ofrece las bases para el reconocimiento y tutela del derecho a una buena administración, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, lo cierto es que su consagración expresa continúa siendo heterogénea, dispersa e insuficiente, ya que a pesar de los importantes avances referidos en el ámbito local con las Constituciones de la Ciudad de México, Oaxaca y Yucatán, así como en sede judicial federal, persisten importantes resistencias institucionales, interpretaciones restrictivas y reformas regresivas que han debilitado contrapesos democráticos esenciales.

De ahí la necesidad impostergable de reconocer de manera expresa el derecho fundamental a una buena administración en la Constitución Federal, misma que no debe limitarse a una cláusula declarativa o programática, sino que debe comprender una triple dimensión sustantiva, adjetiva y organizativa y de función pública, en la que sus elementos componentes, los mecanismos para su exigibilidad y los parámetros de control jurisdiccional, permitan consolidar un auténtico estándar de actuación administrativa en los tres niveles de gobierno, capaz de evitar regresiones institucionales injustificadas y concretar avances progresivos en la garantía efectiva de los derechos humanos.

Fuentes de consulta

Doctrina

- Casarín León, M. F. (2022). Constitución, administración pública y derechos fundamentales. Tirant lo Blanch.
- Casarín León, M. F. (2023). Elementos para la constitucionalización y justiciabilidad del derecho fundamental a una buena administración. En J. Rodríguez-Arana Muñoz et al., Derechos humanos y derecho administrativo (pp. 37–40). Tirant lo Blanch.
- Casarín León, M. F. (2025). La importancia de la investigación para la comprensión y desarrollo del derecho administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, (8), 52. Burgoa Editores. https://burgoa-editores.mx/wp-content/uploads/2025/10/Revista_8_BE2.pdf
- Cruz Isidoro, C. (2026, 5 de mayo). Un año sin el INAI. E-consulta. <https://www.e-consulta.com/opinion/2026-05-05/un-ano-sin-el-inai>
- Espinoza Ibarra, J. (2026, 26 de marzo). Un año después: ¿A dónde se dirige el nuevo Sistema Nacional de Transparencia? Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/un-ano-despues-a-donde-se-dirige-el-nuevo-sistema-nacional-de-transparencia/>
- Fuentetaja Pastor, J.A. (2008). El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 1(15), 137–154. <https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12534>
- Herrero-Vior, M. V. (2025). La Buena Administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Hacia una Mejor Comprensión de su Significado. *Revista Internacional Consinter De Direito*, 11(21). <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00021.11>
- Jiménez, W., & Páez, P. N. (2025). El derecho a la buena administración pública: Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (91), 141–143. <https://revista.clad.org/ryd/es/article/view/412/567>
- López Olvera, M. (2024). Comentarios a la iniciativa presidencial sobre el régimen constitucional de la austeridad republicana, de las remuneraciones de las personas servidoras públicas y de la contratación pública. En S. López Ayllón et al., Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (5 de febrero de 2024). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2011). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México. http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf

- Roldán Xopa, J. (2020, 27 de enero). El derecho a la buena administración en la CDMX: Una aproximación conceptual. Portal Administración Pública CIDE. <http://administracionpublica.cide.edu/el-derecho-a-la-buena-administracion-en-la-cdmx-una-aproximacion-conceptual/>
- Sánchez García, A. (2015). El derecho fundamental a la buena administración pública en el derecho constitucional mexicano. En T. Rendón Huerta Barrera & J. J. Soriano Flores (Coords.), *Reflexiones jurídicas contemporáneas* (p. 433). Universidad de Guanajuato.

Legislación nacional

- Constitución Política de la Ciudad de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México.
- Ley Federal de Austeridad Republicana.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.
- Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Instrumentos internacionales

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica-06-2008.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. https://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/07/Carta%20Iberoamericana%20de%20Participacion%20Ciu.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con

la Administración Pública. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-los-derechos-y-deberes-del-ciudadano-en-relacion-con-la-administracion-publica-10-2013.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-gobierno-abierto-07-2016.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2018). Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-etica-e-integridad-en-la-funcion-publica-07-2018.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-innovacion-10-2020.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2023). Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/ciia-es-11-2023.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación. (2021, 10 de diciembre). Acceso a la información pública. No es exigible acreditar un interés legítimo en el escrito de petición... (Legislación de la Ciudad de México). Tesis I.4o.A.7 A (11a.), Registro digital 2023922.

Semanario Judicial de la Federación. (2021, 10 de diciembre). Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (Legislación de la Ciudad de México). Tesis I.4o.A.5 A (11a.), Registro digital 2023930.

Semanario Judicial de la Federación. (2021, 10 de diciembre). Petición relacionada con la materia de una acción pública... derecho a la buena administración pública... (Legislación de la Ciudad de México). Tesis I.4o.A.6 A (11a.), Registro digital 2023954.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). Amparo directo en revisión 1178/2024. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2024/10/2_328801_6898_firmado.pdf

Iniciativas y dictámenes legislativos

Esparza Márquez, F. (2020). Iniciativa presentada por la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Sistema de Información Legislativa. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4020264_20200318_1584563252.pdf

Iniciativa con proyecto de decreto. (2024, 5 de febrero). Sistema de Información Legislativa. https://sil.gob.mx/Archivos/Documentos/2024/02/asun_4696952_20240205_1707785440.pdf

Reforma de simplificación orgánica. (2024, 20 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. <https://www.dof.gob.mx>

La actuación de la autoridad administrativa: Estado constitucional y derecho a la buena administración

Rodolfo Chena Rivas¹

Resumen: La teoría y praxis del derecho constitucional y administrativo sobre la actuación de la autoridad administrativa, en relación con las personas y sus derechos humanos, conforman un espacio de desarrollo e investigación extraordinariamente amplio, por cuanto a la asunción de mecanismos normativos reales que equilibren la legalidad de los actos y procedimientos que dicta la administración pública, frente a lo que en términos actuales podemos denominar el derecho humano a la buena administración. Desde la instauración del paradigma constitucional moderno hasta lo que ha llegado a denominarse postmodernidad, en la larga duración de los últimos doscientos cincuenta años, el debate en el mundo jurídico de cuño occidental se ha orientado hacia la idea fundamental de repensar la relación autoridad/ciudadano como un vínculo que sólo se puede comprender si se admite la existencia de una auténtica reciprocidad constitucional en la relación entre administradores y administrados; no obstante, afectada por la existencia real de poderes salvajes que se desenvuelven desde la clandestinidad social.

Palabras clave: Estado, autoridad administrativa, derechos humanos, buena administración.

Abstract: The theory and practice of constitutional and administrative law concerning the actions of administrative authorities in their relationship with individuals and their human rights constitute an extraordinarily broad area for development and research. This is due to the adoption of real normative mechanisms that balance the legality of the acts and procedures dictated by the public administration with what we can currently call the human right to good administration. From the establishment of the modern constitutional paradigm to what has come to be called postmodernity, over the long period of the last two hundred and fifty years, the debate in the Western legal world has focused on the fundamental idea of rethinking the authority/citizen relationship as a bond that can only be understood if one acknowledges the existence of genuine constitutional reciprocity in the relationship between administrators and those they administer; however, this relationship is affected by the real existence of unchecked powers operating in the shadows of society.

Keywords: State, administrative authority, human rights, good governance.

¹ Licenciado en Derecho, Licenciado en Educación Educativa, maestro en Ciencias Penales, maestro en Demografía, Doctor en Historia y Estudios Regionales y doctor en Derecho. Profesor investigador de El Colegio de Veracruz. Correo electrónico: rodolfochenarivas@hotmail.com, rchenar@colver.edu.mx. ORCID 0000-0003-1015-871X.

Introducción

El Estado moderno se ubica, en la larga duración (Garduño, 2023; Cárdenas, 2024), en el contexto de un constante y creciente fenómeno de constitucionalización mundial ocurrido desde fines del siglo XVIII y durante el siglo siguiente; pero sobre todo en el siglo XX, en unión de un renovado garantismo jurídico desarrollado con notable impacto con el inicio del siglo XXI, si consideramos el indicador jurídico estadístico de la siguiente manera: 194 de los 196 estados-nación reconocidos mundialmente cuentan con constituciones formalmente aprobadas por asambleas políticas:

[...] “Si durante la primera mitad del siglo XX se aprobaron 15 constituciones, es entre 1950 y el año 2000 que la tendencia a la constitucionalización se acentuó a tal grado que en esos cincuenta años se expidieron 150 constituciones, es decir, las dos terceras partes de las existentes en el mundo. Y en lo que va de la primera década del siglo XXI, se aprobaron 23 constituciones: más que entre 1215 y 1899 (larguísimo periodo en que se aprobaron 21 constituciones); o, si se quiere, se expidió un número mayor de constituciones nacionales en los primeros diez años del siglo XXI, que en los primeros cincuenta años del siglo XX (15 constituciones, de 1900 a 1949) [...] Las cifras de 2001 a 2010 (23 nuevas constituciones) muestran que esta forma de contrato político y consentimiento social está presente como discurso o fuente de legitimación de los gobiernos constituidos, o de los que pretenden constituirse, mediante procedimientos internos de reestructuración de sus respectivas formas de Estado y de sus formas de Gobierno (Chena, 2026, pp. 210-212).

A principios del siglo XX, Posada teorizó sobre la existencia de una parte dogmática y una orgánica en las constituciones nacionales, significando que el concepto de autoridad pertenecía al campo del derecho político, en términos orgánicos, al tiempo de afirmar que frente a este coexistía el derecho de los individuos.¹

Lejos se avizoraban los derechos fundamentales o derechos humanos de hoy día, como una causa o condición inseparable de las personas. Por ejemplo, en la dimensión sustancial en que los piensa Ferrajoli (2011); y, lo cierto es que, para nuestro propósito, el goce del estatus de persona jurídica ha llevado en la época actual, a la consideración

1 Tena (2024) apunta: “La denominación de parte dogmática y parte orgánica de la Constitución suele atribuirse al profesor español Adolfo Posada, quien así las llama y las explica en su obra *Tratado de Derecho Político*; Madrid, 1935, págs. 26 a 30.” (p. 23). El propio Tena, en específica referencia a la Constitución federal mexicana, suma a las dos partes (dogmática y orgánica) la de superestructura constitucional. En obra distinta, Arteaga (2017) señala que la Ley Fundamental mexicana tendría seis partes: la de derechos humanos (en lugar de la “dogmática”, a la que estima terminología teológica); la orgánica; la programática; la de derechos sociales; la de prevenciones generales; y, la de normatividad de naturaleza transitoria.

de la existencia del derecho humano a la buena administración, como una expresión de cuarta generación de libertades y disfrute de una vida digna (Ruvalcaba, 2024).²

En efecto, la teoría jurídica contemporánea ha concebido los derechos humanos como un conjunto de disposiciones de expresión constitucional, que aprecian en la condición humana un *quantum* de libertad e igualdad, tanto en el trato entre semejantes como frente a la autoridad administrativa (Mateos y Contreras, 2003). Así, para todo país que se precie de vivir en un estado de derecho y una democracia constitucional de amplia base popular, esto resulta un ideal socio-normativo que obliga a estatuir las garantías para proteger a las personas contra actos discriminatorios provenientes de la actuación de la autoridad administrativa; pero, sobre todo, a reclamar de ésta un ejercicio de buena administración, ante la prestación de servicios públicos diversos (ONU, 2008).

Conforme a la lógica de que las constituciones no crean derechos, sino que los reconocen, porque son preexistentes a las normativas formales, este paradigma jurídico fue adoptado primeramente en el constitucionalismo local de nuestro país, antes de las reformas constitucionales federales de 2011, característicamente en la nueva Constitución del Estado de Veracruz del año 2000 (art. 4), al amparo de la conocida teoría de la penumbra creada originalmente a partir de la labor judicial de la Suprema Corte de EE.UU (caso *Griswold vs. Connecticut*, 1965),³ bajo la consideración de que los derechos humanos adquieren un sentido real—no sólo filosófico—cuando se materializan los mecanismos: (1) para su protección mediante disposición expresa; (2) para el reconocimiento de nuevos derechos mediante labor judicial directa.

Es en este sentido que se ubica el objetivo principal de estudiar la actuación de la autoridad administrativa, con el fin de colocar en el ámbito relacional de las personas jurídicas la más amplia problematización del nexo dogmático-orgánico entre el poder público y el poder social. De este modo, a la noción de poder implicada en el concepto de autoridad (Passerin, 2001) resulta ineludible aparejar el de ciudadanía, con referencia a los conceptos de democracia y de soberanía,⁴ debido a que poseen tal

2 Que también podría encajar en propuestas teóricas o de paradigma de tercera vía como la de Serna (2006).

3 En Veracruz, la nueva constitución del año 2000 prevé que, si un derecho no está previsto expresamente en la legislación local, basta que los jueces constitucionales lo reconozcan para que exista, mediante la fórmula expresada en sus artículos 4 y 56, fracción II, que disponen, respectivamente, el reconocimiento de derechos humanos y la atribución del Poder Judicial del Estado, de: “Proteger y salvaguardar los derechos humanos reconocidos por la Constitución General de la República, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución, **así como los que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.**” (Destacado propio).

4 La soberanía es un concepto de expresión sociohistórica y, por supuesto, jurídico-constitucional. En el primer sentido, se liga con los de nación, patria y matria, que dan contenido al ser nacional; en tanto que, en el segundo, refiere al principal atributo de todo Estado que se refleja en los principios de independencia e impenetrabilidad que poseen los elementos que lo estructuran: población, territorio y legislación.

historia e intimidación política que puede afirmarse, de manera prácticamente universal, que todo sistema que se arroge la nota de democrático se funda en el principio de que son los ciudadanos, quienes al accionar en un nivel de coordinación política, como sujetos activos del Estado, proceden a la renovación de los poderes públicos mediante elecciones periódicas de personas que ocuparán, directamente, cargos de elección o, en forma indirecta, cargos de designación, formando una población político-gubernamental que ejercerá actos de autoridad de naturaleza administrativa, legalizando y legitimando su comportamiento de dos formas: una, sujeta a la cuerda de las elecciones generales; y, otra, mediante el ejercicio público de actos y procedimientos administrativos que despliega esa población gubernamental, conforme al conocido principio de legalidad o de constitucionalidad.

Si los derechos humanos constituyen una esfera que no puede ser penetrada por ninguna autoridad que afecte los bienes o derechos de las personas, a menos de que se haga de manera fundada en ley expresa y motivando la causa legítima de su acción, las constituciones contemporáneas de las más diversas latitudes convienen en señalar que, frente al accionar de la autoridad administrativa, la primacía de las libertades humanas debe protegerse mediante instrumentos idóneos, como son los juicios garantistas para el cuidado del haz de derechos humanos de las personas, al tiempo de permitir reclamar de manera abierta una buena administración sin necesidad de esperar a la infracción de la norma positiva.

El estado constitucional y la relación jurídica de la autoridad administrativa con los administrados

Las formas en que las relaciones de poder se han manifestado a lo largo de la historia son diversas: polis, en Grecia; civitas, en Roma; señorío feudal o reino, en la Edad Media; e imperio, en el Renacimiento. Ahora bien, más allá del uso original del término por Maquiavelo, durante los siglos XIX y XX nació y se desarrolló el concepto de Estado de derecho como una nueva forma histórica de las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, con sometimiento a los principios de división de poderes, elecciones populares y democráticas, ejercicio temporal de los cargos públicos, derechos humanos y sujeción de particulares y autoridades a la ley expresada en cartas constitucionales.

Históricamente, el concepto de autoridad suele ubicarse después del agotamiento del modelo absolutista de gobierno donde el monarca era el soberano único, cuya inflexión suele ilustrarse con: (i) los eventos de la revolución de independencia y expedición de la constitución americana de 1787; y (ii) con los hechos de la revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789.

Fue a partir de los siglos XIX y XX que el denominado estado moderno liberal o estado de derecho adoptó y perfeccionó la idea de la división tripartita de las funciones

del poder público, depositadas en órganos estatales responsables de su ejercicio denominados comúnmente poderes, visiblemente identificados con las personas electas o designadas para desempeñar encargos de orden ejecutivo o administrativo de frente a la población.

México no fue la excepción. Después de superados los vaivenes violentos de federalistas y centralistas, de liberales y conservadores, y los de orden revolucionario, ocurridos a lo largo del siglo XIX y a principios del siglo XX, el sistema de gobierno presidencial se desarrolló tanto en forma constitucional como metaconstitucional durante el siglo XX y, el modelo se replicó en nuestras entidades federativas, con el predominio de la función ejecutiva y administrativa de los gobernadores de las entidades federativas.

El presente trabajo justifica su objeto de estudio al puntualizar que, desde entonces, una porción de servidores públicos se encuentran dotados de imperium y dominium, por razón de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen su conducta, dando pie al concepto autoridad administrativa que supone la existencia y sistematización de un conjunto positivo de reglas de derecho público, referidas al marco general de la vida del Estado, en su doble acepción de doctrina de la soberanía y de teoría de las instituciones constitucionales de orden administrativo.⁵

Así, la adopción de la tesis de que la soberanía es el principio político jurídico en que se fundamenta la supremacía de la norma y en el que descansa el criterio constitucional de autoridad administrativa, se ha conservado casi intacto en la larga duración constitucional originariamente instaurada con la Constitución de los Estados Unidos de América, y fue extrapolado a nuestras latitudes con acriollamientos perceptibles debido a ineludibles aspectos idiosincráticos.

En efecto, las atribuciones de los entes estatales y su aplicación a cargo de funcionarios públicos requiere fundarse en leyes previas para motivar su actuación, y este es el presupuesto contemporáneo de todo gobierno que se precie de adscribirse al llamado estado social y democrático de derecho, porque gobernantes y gobernados operan: los primeros, únicamente en los términos que la ley les autoriza y lo no puesto en ella debe entenderse negado; y, los segundos, con criterio de máxima libertad en tanto no se afecte a terceros o al interés general.

Hoy en día, a las nociones de estado de derecho y autoridad se han sumado las de gobernanza y buen gobierno, con el fin de destacar que para el proceso de gobernar no basta sólo tener legitimidad de cargo y de actuación (gobernabilidad), sino que se necesita de la competencia o capacidad directiva de los gobiernos en su vinculación con el comportamiento proactivo y decisor de los ciudadanos y sus organizaciones sociales (gobernanza). Andrade (2021) explica con mucha actualidad que cuando se

5 Como en su momento razonaron Carré de Malberg (2001) y Hauriou (2007).

miró la posibilidad de construir una teoría sólida que tuviera al Estado como objeto de estudio, se hizo estableciendo diferencias con teorías aledañas y construyendo concepciones con predominio del interés científico por el examen de la normatividad construida sobre la normalidad de las relaciones sociales reales, orientadas hacia la diferenciación de las funciones estatales, la taxonomía de los órdenes de gobierno creados, las relaciones políticas centro-periferia, y los límites que imponía el sistema de equilibrios y contrapesos que caracterizan al denominado estado de derecho; debido a su estrecha correspondencia con el vector ordenante que postula al Estado-Nación como sujeto de imputación de un ordenamiento jurídico-territorial dotado de poder soberano, lo cual entraña, como condición estructural, estar investido de potestad política y capacidad atributiva para ejercer la fuerza legítima (Chena, 2026).

De aquí que, en la formación del poder reglado, nuestras premisas y afirmaciones deriven de la variable normativa o análisis del deber ser, sin desconocer la presencia de los elementos politológicos que brotan de los estudios sobre. En consecuencia, la actuación de la autoridad administrativa debe situarse en el acercamiento al conocimiento jurídico político que transita de la Teoría del Estado al Derecho Constitucional y Administrativo.

El Estado despliega y materializa el ejercicio de sus funciones mediante diversos órganos y actos que representan la expresión de la voluntad estatal, y este principio encontró su método de construcción jurídica en el constitucionalismo de la modernidad; lo cual significó, a fines del siglo XVIII, un punto de inflexión o ruptura con el constitucionalismo antiguo y medieval precedente. Después de esta ruptura histórica, por un camino de universalización del patrón constituyente occidental, el constitucionalismo adivino como tipo ideal de contrato político y consentimiento social, tanto en la tradición jurídica de cuño romano-germánico como en la denominada tradición anglosajona o de common law; y su principal producto, las constituciones, se erigieron jurídica política y políticamente como instrumentos transformadores, producto de movimientos revolucionarios que reconfiguraron la distribución del poder en espacios nacionales, en cuyo ámbito tuvo lugar el posterior desarrollo del actual binomio administradores-administrados.

En las diversas formaciones políticas en que se dio la creación constitucional de órganos e instituciones públicas, la interacción de los elementos formal y material del Estado legitiman el poder coactivo que Weber (2014) delimitó como el atributo más significativo del nuevo Leviatán. La consecuencia lógica fue la racionalización jurídica de la condición y el desarrollo humano en forma más amplia y compleja, que a lo largo del siglo XX y principios del XXI llevó a la concepción de los derechos humanos de 1ª a 4ª generación, en las que encontró sustento fundamental el, sobre todo en el perímetro de la prestación de los servicios públicos a cargo de la autoridad administrativa, obligada al cumplimiento de criterios de regularidad, permanencia y continuidad, entre los más importantes, susceptibles de reclamación a la administración

pública, instaurándose de este modo la concepción de un nuevo derecho: el derecho humano a la buena administración para demandar también políticas públicas sujetas no sólo a principios de gobernabilidad, sino de gobernanza en su sentido más amplio.

Ahora bien, la condición relacional de la autoridad administrativa con la el derecho humano al buen gobierno, siguiendo a Wolin (2012), encuentra en las sociedades posmodernas del siglo XXI un fuerte desafío, caracterizado por la generación, control, recolección y almacenamiento de la información y su transmisión virtualmente instantánea, con redes de interconexión sin una presencia territorialmente definida, pero con posibilidades sin paralelo para el control centralizado, debido al fenómeno mundial de enorme acaparamiento de la riqueza y del poder por una clase minúscula, a la par de una dispersión económica, política, social y cultural, sin precedentes históricos.

En el contexto de los sistemas políticos de orden social y democrático, Estado y Derecho se tienen como origen y destino mutuos, es decir, e influyen entre sí, porque el supuesto general es el de una relación dialéctica a partir de la cual se instituyen los gobiernos nacionales o subnacionales. Pero para que el estado social y democrático de derecho pueda ser tal, requiere de una clase fundamental de diálogo, relación o interdependencia, con el elemento llamado poder social, que también es origen y destino del Estado de Derecho, porque existe un conjunto de personas que ejercen sus derechos políticos –sobre todo, aunque no únicamente– mediante el sufragio, para la renovación y constitución periódica de los órganos del Estado, y porque cuando las personas hacen uso del atributo de ciudadanía actúan, entonces, en un nivel de interrelación política con el estado mismo.

Ahora bien, el sufragio clásico es un ejercicio de ciudadanía verdadero pero fugaz debido a que, una vez emitido el voto, el ciudadano vuelve a una condición pasiva en el disfrute de sus derechos políticos. Debido a esto, diversos politólogos y juristas lo han considerado una forma francamente efímera de ciudadanía, incluso de comparación relativa con los derechos de petición, reunión y libre manifestación o expresión de las ideas.

Por eso, quienes abogamos por una mayor participación ciudadana o control social sobre las acciones de gobierno amplio, no estimamos suficiente este conjunto de elementos y de ahí la consideración de que los ciudadanos deberían contar con mayores elementos de participación activa en la vida pública. Algunas formas se han querido prefigurar en los ejercicios de democracia directa o semidirecta con reconocimiento en el plano constitucional.

En efecto, toda construcción estadual autolimitada y, por tanto, republicana, requiere de dos elementos: a) uno teórico, en el sentido de concebir al estado como un poder cuyo ejercicio puede distribuirse en órganos estatales diversos (comúnmente, los tres

“poderes”); y b) la condición de la temporalidad en el ejercicio de los cargos públicos o del Estado que puede ocupar cualquier ciudadano, en oposición a la herencia o perpetuidad como criterios patrimonialistas o para el ejercicio del poder, o adjudicados por éste mediante acciones de regalismo. Esta es la base del sistema (relación entre los entes estatales) y del régimen (relación del gobierno con los ciudadanos) que sirve de asiento del constitucionalismo actual que postula las diversas formas de Estado (federal o central) y las de Gobierno (república o monarquía), cuyo entrecruce da lugar a una amplia tipología para caracterizar a tal o cual formación política.

En la historia constitucional mexicana hemos conocido, a manera de planes, proyectos diversos en uno u otro sentido. Así, a tono con las experiencias políticas de su época, Morelos proponía un Gobierno parlamentario, con un ejecutivo dúctil y sujeto a las decisiones del Legislativo; después de la independencia y en los momentos primeros de definición constitucional, Servando Teresa de Mier abogaba por un Estado centralista, en tanto que Ramos Arizpe, por su desempeño parlamentario en las cortes españolas y en conocimiento del modelo americano, era un convencido del Estado federal.

El enfoque cualitativo-descriptivo en que nos fundamos supone un método histórico jurídico de examen del constitucionalismo mexicano y el modelo federal; que permita dar sentido a las acciones actuales de demanda de gobernabilidad y gobernanza, que formen un régimen de actuación en beneficio de la población y desemboquen en la noción del derecho humano a la buena administración.

En el siglo XIX se aprobaron constituciones sobre todo en Europa y en América; pero fue en el siguiente y hasta el día de ahora que, gradual y sustancialmente, cobraron importancia los derechos fundamentales y su garantismo, a tono con la tradicional clasificación que dividía toda constitución en parte dogmática (hoy, derechos humanos) y parte orgánica (hoy, poderes públicos y organismos estatales autónomos). La teoría constitucional que se formó traía detrás de sí el soporte de la construcción de los conceptos política y estado, de modo que a nadie le faltaría razón si dijera que en el concepto nación anida un base histórico social (criterio material), y en el concepto estado uno jurídico fundante (criterio formal).

“Constitucionalizar” es un verbo que se ha acuñado para significar al menos dos cosas: (1) que cuando en la interacción sociedad civil-sociedad política se dan reelaboraciones y reacomodos, hay que llevar los acuerdos a la Constitución para significar la adecuación del consentimiento social y del pacto político; y (2) que ese es el camino indicado por la experiencia histórica para solucionar conflictos nacionales críticos o violentos. Así, los términos constitución, constitucionalismo y constitucionalidad (Tamayo, 2002), se relacionan estrechamente, aunque con significado propio y, actualmente, existe la idea común de que la constitución es la ley fundamental de un país, un pueblo o una nación, que de manera escrita establece los derechos de las personas y organiza el gobierno. La constitucionalidad posee un significado que se implica con el de constitución y

constitucionalismo, en la medida en que aquella se asume como un criterio que resulta de la conformidad con: 1) la letra del texto constitucional; y, 2) con el ideal político que se propone como aspiración ética de organización colectiva de la que brotan los conceptos de Estado y sociedad.

Constitucionalismo y derechos humanos

En suma, el constitucionalismo es una línea de pensamiento político que postula el acotamiento o fijación de límites al ejercicio del poder público, al tiempo de establecer como núcleo superior e impenetrable a los derechos humanos frente a la conducta arbitraria de la autoridad. Y cómo esto se logra mediante el consentimiento social expresado en un pacto político escrito, entonces el constitucionalismo, como aspiración y método político social, tiene al instrumento constitución como su objeto para colmar en él el fin que persigue de instaurar las fronteras del poder público instituido ajustando la actuación de la autoridad dentro de los límites de su cauce.

Verbigracia, alguien puede pedir y promover mayores mecanismos de control sobre los poderes públicos y sostenerlo argumentativamente con valoraciones ético sociales; pero no es sino hasta que esta propuesta se aprueba en los textos constitucionales, que el constitucionalismo como aspiración da paso a la constitución como norma y, una vez que sucede el acercamiento entre estos dos conceptos y sus contenidos, cada vez que alguien ajusta su conducta a lo dispuesto por la constitución se dice que su actuar posee constitucionalidad. Luego entonces, el comportamiento de las personas y el propio de las autoridades siempre tiene como punto común este último aspecto: deseamos un constitucionalismo realizable; queremos que esto se vierta en la letra de la constitución; y, sobre todo, se busca llenar de constitucionalidad nuestros actos como ciudadanos y, sobre todo, los de la autoridad.

Bien podríamos decir, desde la visión de nuestro tiempo, que el núcleo de los Derechos Humanos está formado por una causa sustancial y específica de libertades, igualitarismos y equilibrios. El camino para llegar a este exigido campo de aristas diversas, ha introducido prefijos que se unen para referirse a los Derechos Humanos como una categoría fundamentalmente bio-psico-social, porque la exterioridad y la interioridad humanas se conciben bajo una óptica integral, cuyo tratamiento debe ser cuidado, protegido y respetado, para lo cual no basta declarar simplemente en las cartas constitucionales que se tienen Derechos Humanos, sino que se deben garantizar mediante instrumentos reales, característicamente leyes e instituciones desde el punto de vista de la acción pública, y de sociedades u organismos en la perspectiva de la sociedad civil, porque se han creado verdaderas relaciones transaccionales basadas en criterios de demanda-respuesta: los ciudadanos reclaman violaciones y piden protección; las autoridades exigidas, responden otorgándole.

La transacción consiste en que ambas partes mantienen estrechas relaciones simbióticas de necesidad, porque la fase de denuncia ciudadana y de silencio de la autoridad de hace algunos años ha caminado, con escollos no exentos de retrocesos, hacia una relación de intercambio de acciones de evidente beneficio social pues, a final de cuentas, la histórica y muy reciente senda del garantismo y de la corresponsabilidad, exhibe un futuro todavía difícil, aunque prometedor. Sea que se trate de entender la organización social, las relaciones políticas de fuerza o poder imperantes o sus manifestaciones en espacios de tiempo determinados, o la perspectiva relacional de los sujetos de Derecho, actualmente ha adquirido importancia mayúscula conocer el origen, propósito y eficacia de las soluciones constitucionales.

Por supuesto, la mayor influencia de los fuertes sobre los débiles trae consigo la predominancia de los sistemas jurídicos de los primeros sobre los segundos; y, sin embargo, nadie resulta indemne, porque también el sistema jurídico dominante es influido por el dominado, toda vez que el predominio requiere, para ser efectivo, de encontrar receptores que entiendan la lógica del nuevo orden que impulsan: por ejemplo, para adquirir productos electrónicos de fuerte demanda-consumo mundial (computadoras y teléfonos), se necesita una comunicación con el consumidor en su misma lengua, con conceptos comerciales familiares, entendibles y con reglas de compraventa (por ejemplo, las pólizas de garantías) que aseguren los derechos recíprocos que hoy día se hacen válidos de manera virtual, es decir sin lápiz ni papel.

Conclusiones

El derecho postmoderno, además de teorizar sobre normas sin fronteras, y abogar por un sistema abierto y dúctil de admisión de nuevos derechos como el derecho humano al buen gobierno, de mayor universalidad, tendría dos aspectos fundamentales que lo distinguirían:

1. En su base material, relaciones comerciales globales, jurídicamente estandarizadas, de contacto inmediato entre productor y consumidor; y,
2. El reconocimiento del instrumental informático como fuente de obligaciones. Frente a esto, los conceptos de relación jurídica, derechos humanos, poder legítimo y fuerza coactiva normada, como fuente ética de la ciencia jurídica, colisionan a cada momento con los intereses económicos.
3. En palabras de Ferrajoli (2011), los poderes salvajes manifestados en la manipulación de la información, la despolitización masiva, la primacía de los intereses privados, la crisis de la participación política, la disolución de la opinión pública y el patrimonialismo, representan un proceso de desconstitucionalización que se da no sólo en el plano de la democracia constitucional—porque se lleva al extremo la idea del consenso popular para legitimar todo abuso y para deslegitimar críticas y controles—sino también en “el plano social y cultural, con la eliminación de los valores constitucionales en las conciencias de una gran parte del electorado:

por indiferencia, por falta de sentido cívico o por el cambio de la propia concepción de la democracia en el imaginario colectivo”.

La postmodernidad es una categoría histórico-política que pretende atender a cuestiones de amplia envergadura social, económica y cultural, del presente y el futuro de las sociedades industriales más avanzadas, así como a nuevas formas de investigación, transmisión y explotación del conocimiento.

Pero, si la ciencia y la cultura del mundo son influenciadas en forma importante por esta combinación de globalización económica, tecnología, informática y penetración cultural estandarizada, igualmente lo estaría el Estado y sus principales derivaciones, sintomáticamente el Derecho en su consideración de teoría del orden o para el orden. La única certidumbre es que el nuevo orden y su praxis requieren de una reformulación teórica sobre lo que sería ahora el orden público, la autoridad, el interés general o el interés social, frente al interés privado de personas y organizaciones.

Es decir, la coexistencia de economías fuertes y débiles, ligadas como nunca por elementos reales de producción-consumo masificados, transforma las relaciones comerciales supranacionales, nacionales y subnacionales, requiriendo un nuevo sistema y, sobre todo, mayor uniformidad jurídica, instaurándose la necesidad de crear un derecho económico-mercantil fundado en la existencia de grandes instrumentos formados por “reglas uniformes de comercio”, que no otra cosa son los tratados internacionales arancelarios o de libre comercio entre bloques integrados por países colocados en la continuidad de sus zonas continentales, donde no quedan claros algunos conceptos como los de autoridad.

Fuentes de consulta

- Andrade Sánchez, E. (2021). *Teoría general del Estado*, México: Tirant lo Blanch.
- Arteaga, E. (2017). *Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press México.
- Cárdenas Gómez, O. C. (2024). Editorial. Los principios generales del derecho y la teoría de la larga duración. *Jurídicas*, 21 (1), 7-19. <https://doi.org/10.17151/jurid.2024.21.1.1>.
- Carré de Malberg, R. (2001). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Chena, R. (2026). *El Congreso y la reforma Constitucional de Veracruz en el 2000, desde una perspectiva de larga duración*. (en prensa), México: El Colegio de Veracruz.
- _____. (2011). La fiscalización superior en Veracruz: construyendo diagonales. En: *Aerarium de la Vera Cruz*, volumen (1), pp. 9-30.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid, España: Minima Trotta.
- Garduño Bringas, L. A. (2023). *El concepto de larga duración en la obra de Fernand Braudel 1923-1958. Una propuesta de investigación desde la historia conceptual*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Hauriou, M. (2007). *Derecho administrativo y derecho público*. México: Editorial Jurídica Universitaria.
- Heller, H. (1998). *Teoría del Estado*. México: FCE.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- Kelsen, H. (2005). *Teoría general del Estado*. México: Ediciones Coyoacán.
- Kissinger. H. (2016). *Orden mundial*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Locke, J. (1990). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Aguilar.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución*. Barcelona, España: Ariel.
- Mateos, J., y Contreras, R. (2003). *Derechos humanos*. En Barragán, J., Contreras, R., Mateos, J., Soto, A., y Flores, F., *Teoría de la Constitución* (pp. 229-272). México: Ed. Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas (2008). *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Passerin, A. (2001). *La noción de Estado*. Barcelona, España: Ed. Ariel.
- Ruvalcaba Navarro, M. D. (2024). *El derecho humano al buen gobierno*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca, España.
- Serna, P. (2006). *Filosofía del derecho y paradigmas epistemológicos. De la crisis del positivismo a las teorías de la argumentación jurídica y sus problemas*. México: Porrúa.
- Tamayo, R. (2002). *Introducción al estudio de la constitución*. México: Distribuciones Fontamara.
- Tena, F. (2024). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. México: Fondo de cultura Económica.

Necesidad de tutela efectiva del derecho humano a la buena administración pública en el Estado mexicano

Armando Villanueva Mendoza¹

Resumen: El objetivo de este trabajo es mostrar cómo es que el Estado mexicano requiere de mayores medios legales para hacer realidad el derecho humano a la buena administración pública. Para ello, se analiza la tutela efectiva en el derecho mexicano y la manera en la que se brinda, para después determinar algunas de las funciones esenciales de la administración pública para con sus gobernados. En seguida, se trata el surgimiento de este derecho como emergente, para concluir con su evolución en México. Del mismo modo, se señalan vulneraciones frecuentes de este derecho que se ejecutan por los diversos niveles de gobierno, con el objetivo de continuar con el análisis de los medios de tutela con que cuenta el ciudadano para lograr su goce. Aquello representa la problemática respecto de su ejercicio. Por último, se toman en cuenta algunas alternativas para brindar tutela efectiva a la ciudadanía por parte del Estado a fin de garantizar el goce y disfrute del derecho en trato.

Palabras clave: tutela efectiva, buena administración, derecho humano.

Abstract: The aim of this paper is to show how the Mexican state needs more legal means to make the human right to good public administration a reality. To do this, it analyzes effective protection in Mexican law and how it is provided, before determining some of the essential functions of public administration toward its citizens. Then, it addresses the emergence of this right as an emerging concept and concludes with its evolution in Mexico. It also points out some common violations of this right committed by various levels of government, before continuing with the analysis of the means of protection available to citizens to achieve their enjoyment of it and the problems that exist regarding its exercise. Finally, some alternatives are considered to provide effective protection to citizens by the state to guarantee the enjoyment of the right in question.

Keywords: effective protection, good administration, human rights.

Introducción

En la actualidad, cuando emerge el derecho humano a la buena administración pública, surge la siguiente pregunta: ¿el Estado mexicano brinda tutela efectiva para respetar

¹ Universidad Autónoma de Tamaulipas. Contacto: mtro.avm@gmail.com ORCID: 0000-0001-6923-3791

tal derecho? Para responder a esta duda resulta necesario conocer cómo funciona la tutela efectiva dentro del país, la manera en la que apareció y su evolución. Esto lleva por objetivo proponer la mediación como forma de dirigir su observancia, a través de la atención ante la obligación de mantener el respeto por el mismo.

Lo anterior es importante, dado que el respeto a los derechos humanos es una de las características del estado de derecho, y el reconocimiento de otros implica la obligación de tutelarlos con eficacia. A través de este trabajo, se busca aportar propuestas para lograr el respeto al derecho humano a la buena administración pública en el Estado mexicano. Para ello, se utilizarán las investigaciones de corte documental, descriptiva y longitudinal, mediante un enfoque cualitativo y un método analítico de tipo descriptivo y explicativo, bajo la modalidad documental y un paradigma interpretativo-hermenéutico a fin de llegar a conclusiones aceptables.

Como objetivo general se plantea demostrar la necesidad de medios adecuados para garantizar el derecho en trato, para después particularizar la propuesta de generalizar medios ya experimentados en México o novedosos como la mediación derivada del derecho comparado a fin de brindar tutela efectiva al derecho humano a la buena administración pública. De esta manera, en el siguiente apartado se analizará en qué consiste la tutela efectiva en el derecho mexicano y cuál es la función esencial de la administración pública.

Situación actual de la tutela efectiva

a) La tutela efectiva en el derecho mexicano. El término, muy común en el ámbito de la protección a los derechos humanos, implica la existencia de mecanismos contenidos en las leyes (los cuales, podrían ser sencillos) para que el ciudadano pueda acceder con facilidad a los órganos de justicia a fin de hacer valer sus derechos cuando la autoridad los niegue, limite o disminuya. Esta tutela se mantiene usualmente ligada al derecho humano de acceso a la justicia la que, como característica esencial de su impartición, debe proporcionarse de forma temprana, completa e imparcial. Es así, que la autoridad judicial juega un papel importante en el estado de derecho, pues los gobernados, a través de ella, pueden valer y promover sus demandas y obtener soluciones justas a los problemas que planteen a sus gobernantes.

La base constitucional de esta tutela se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), del que se desprenden los principios de su impartición. También se ha determinado en la jurisprudencia mexicana que la tutela judicial efectiva consta de tres etapas:

- I) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; II) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación, a la que le corresponden las garantías del debido proceso; y, III) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones

emitidas (Registro digital: 2026051, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 28/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, marzo de 2023, Tomo II, pág. 1855).

Sin embargo, el análisis del derecho a la tutela efectiva se considera de manera eficaz en México, exclusivamente en el ámbito judicial cuando debería de gozar de una protección mayor, conforme a su concepción.

Lo anterior, pues la propia Constitución General de la República, en su artículo 1º (CPEUM, 1917), impone la obligación a todas las autoridades del Estado Mexicano, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, disposición que, concatenada con el artículo 128 del mismo ordenamiento (CPEUM, 1917), relativa a la obligación para todo servidor público sin excepción de rendir la protesta de cumplir y hacer cumplir la Carta Magna y las leyes que emanen de ella, implica el respeto a cabalidad de todas las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la administración pública. Es evidente, acatando su jerarquía normativa, lo que privilegia a la Carta Magna y, por consecuencia, a la tutela efectiva de todos los derechos humanos, entre los que se encuentra el de gozar de una buena administración pública. De ello, se deriva la obligación de todos los órganos del Estado mexicano por procurar el respeto de ese derecho fundamental y de brindar los medios para enmendar su violación, Y es que, en esa responsabilidad, el orden jerárquico del sistema normativo juega un papel preponderante, pues los dispositivos constitucionales en comento obligarán a las diversas ramas administrativas a privilegiar el derecho humano en trato sobre la aplicación de leyes y reglamentos que, en ocasiones, son contrarias a la Constitución o a los Tratados Internacionales de derechos humanos, situación que soslaya equívocamente los derechos de sus gobernados, en aras del interés de la administración en turno.

b) Función esencial de la administración pública. La administración del Estado, en sus tres niveles de gobierno, implica el ejercicio del poder público para lograr el bienestar común para sus gobernados. Esa es la esencia del Estado, que implica la unión de su elemento primario que es la población, para establecerse en un territorio, segundo elemento, para organizarse y generar con ello el tercer elemento como lo es el poder público, el cual velará por organizar, proteger y alcanzar los mayores beneficios de la población, de la que es sujeto y objeto a la vez. Tal compromiso de origen se actualiza con el internacional surgido de los objetivos previstos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, conocidos como Agenda 20-30, que trata de impulsar el desarrollo de las naciones con base, entre otras cosas, en sociedades pacíficas, justas, inclusivas, en las que se promuevan los derechos humanos (Betanzos y Márquez 2024, p. 83).

En esa intención, un ayuntamiento, al ser la autoridad más inmediata para los habitantes de México, debe ocuparse de atender sus funciones y prestar los servicios públicos que

le precisa el artículo 115 de la Carta Magna (CPEUM, 1917), que son los básicos que requiere la población y cuya satisfacción motiva el surgimiento de conflictos entre quien los recibe y quien debe prestarlos. Y es que la ejecución de dichas competencias implica no solamente brindarlos, sino hacerlo bien: con eficiencia y efectividad. Los rubros por administrar son básicos para la satisfacción de derechos fundamentales: agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; servicio de limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva y tránsito. Todo ello, en las zonas habitadas de la municipalidad.

Por su parte, los gobiernos de la entidades federativas deben, a través de su Poder público, hacerse cargo de las facultades residuales, según lo establece el artículo 124 de la Constitución Mexicana (CPEUM, 1917). Esto es, las que no competen a las municipalidades ni corresponden constitucionalmente a la Federación, entre las que grosso modo podemos considerar el velar por el cumplimiento de las leyes locales que establezcan la prestación de cualquier tipo de servicio a brindarse por ellos y cualesquier normas que impliquen su interacción con sus gobernados.

Por último, el gobierno federal está obligado, como todas las autoridades del Estado mexicano, a promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho humano a una buena administración pública que éste brinda, derivado de las competencias que le confiere el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917).

Es así, como todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respeto al derecho a la buena administración pública para cumplir con su objetivo esencial que es el brindar bienestar a sus gobernados, y como bien lo refiere Don Jaime Rodríguez Arana, al prologar la obra de Martín Galli Basualdo: *La Administración Pública*, como está al servicio de los ciudadanos, debe facilitar todo lo que pueda las relaciones de estos con el Poder público (Galli, 2019, p. 32).

Una de las formas para cumplir a cabalidad este mandato es el tutelar, con efectividad y eficiencia, el derecho humano a la buena administración pública, lo que implica que el propio gobierno garantice su respeto y su prevalencia ante las acciones de sus operadores que lo afecten. Para ello, es menester brindar la posibilidad de acceder, de una forma sencilla, rápida y efectiva, a medios que permitan inconformarse y encontrar una solución justa al conflicto que lo enfrenta con la administración pública.

De no ser así, se viola el derecho humano en trato, pues como bien lo refiere Durán (2010), “la buena administración debe ser buena pues si no lo es además de ineficaz será ilegítima”. Es por ello que la obligación de los órganos del Estado que ejercen administración debe cumplirse de la mejor manera, lo que implica brindar participación a los gobernados en las decisiones que los involucren. Y es que la administración

pública debe permanecer al servicio de los intereses generales y sus autoridades actuar de forma imparcial, sin buscar intereses particulares o beneficios personales.

Además, la administración ineficaz traerá como consecuencia la responsabilidad patrimonial del Estado, que si bien es un medio constitucional para garantizar el buen funcionamiento de la labor administrativa de éste implica la afectación del patrimonio común del elemento población del Estado mexicano (López Olvera, 2023). Es así como la infracción a un derecho humano, que es una realidad acorde a los principios de universalidad y progresividad que los rigen, además de ruptura del estado de derecho, genera responsabilidad patrimonial para el ente público infractor.

El derecho humano a la buena administración

a) Surgimiento. El catálogo de derechos humanos crece mediante la evolución de la sociedad. De esta manera, aparecen derechos antes no considerados; entre otros, en momentos relativamente recientes, el derecho humano a la buena administración pública. Lo anterior obliga a los gobiernos titulares de la misma, ya sea a nivel municipal, estatal o federal, a velar por el cumplimiento de sus obligaciones administrativas a fin de brindar bienestar a sus gobernados. Así lo consideró Rodríguez Arana (2014) al enunciar:

La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental [...] Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.

Cabe señalar, que en el ámbito internacional el derecho humano en vigencia se consolida. En Europa, desde su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 18 de diciembre de 2000, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea C 83/389, 30.03.2010), suscrita por su Parlamento, Consejo y Comisión, tiene considerado el derecho a una buena administración en su artículo 41. Con ello, surgen obligaciones para todas las instituciones y órganos sujetos a su estructura jurídica para actuar con objetividad, equidad y celeridad en los asuntos que involucren derechos de las personas. En los casos que se sujeten a estas mismas, deben brindar el derecho de audiencia, el derecho de conocer sus actuaciones para sustentar una probable afectación y el derecho a la legalidad, lo que se traduce en la obligación de fundar y motivar sus decisiones.

Por otra parte, contempla la reparación de todo daño que llegue a causarse por las autoridades de algún país miembro de la Unión, a más del derecho de petición. En el ámbito latino existe con anterioridad a Europa la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública de fecha 10 de

octubre de 2013. Dentro de la misma, se considera que el estatuto del ciudadano frente a la administración pública se compone del derecho a la buena administración y sus derechos adyacentes. Así lo considera el artículo 25 del capítulo tercero: “El derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados”. En él, determina que dicho derecho significa: “que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana” (Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, 2013).

Cabe señalar que en la Carta en cuestión se considera la tutela efectiva del derecho a la buena administración y sus derivados al incluir, en el capítulo quinto, bajo el título “Protección procesal del derecho fundamental a la buena administración pública y los derechos que lo componen” en su artículo 54, la obligación de los países miembros de brindar a dichos derechos la tutela no solo judicial efectiva sino también la protección administrativa. Así lo contiene el dispositivo siguiente: 27. Derecho a la tutela administrativa efectiva: durante la sustanciación del procedimiento administrativo la Administración estará sometida plenamente a la Ley y al Derecho y procurará evitar que el ciudadano interesado pueda encontrarse en situación de indefensión” (Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, 2013). De esta manera, al reconocer el derecho en instrumentos internacionales, surge la obligación de observancia para México, lo que ha generado su consideración.

b) Evolución del derecho en México. Es posible precisar que si bien en la Constitución Federal no existe expresamente reconocido el derecho humano a la buena administración, si reconoce algunos de sus derechos componentes o conexos así como sus garantías, como se desprende del contenido de los artículos 6º, 8º, 14, 16, 17 y 109 referente al derecho de acceso a la información pública, al derecho de petición, al derecho al debido proceso, al derecho de audiencia, al derecho de defensa, y a la obligación de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que le brinda oportunidad al ciudadano de participar en la toma de decisiones de la administración pública en general (Arcilia y López, 2019, p. 49).

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación ha emitido tesis en las que reconoce la existencia de este derecho. Es el caso de la de rubro “BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)”, cuyo criterio jurídico precisa:

cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos de la Ciudad de México, como dar respuesta a un escrito de petición, debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos

a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, diciembre de 2021, Tomo III, página 2225, registro digital 2023930).

En el ámbito local, la aparición del derecho humano a la buena administración pública se dio en la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017 (CPCDMX, 2017) la que, desde su promulgación, lo reconoce en diversos dispositivos. Al sujetar la organización de su poder público a diversos principios, entre los que considera el principio de proximidad gubernamental, enuncia el derecho a la buena administración, según se precisa a continuación:

Artículo 3. De los principios rectores

3. El ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración (CPCDMX, 2017, art. 3º).

Al regular la operación de la ciudad democrática, en el artículo 7º, apartado A, dispone la existencia del derecho a la buena administración pública para toda persona, fijando como características: receptivo, eficaz y eficiente. Asimismo, establece los principios a observar en la prestación de los servicios públicos, siendo los siguientes: generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y comunicación (CPCDMX, 2017, art. 7º).

Establece como obligación para toda autoridad administrativa el otorgar audiencia al gobernado previo a emitir un acto que afecte sus derechos. Entre otras, impone la obligación de resolver en un tiempo razonable; esto es con celeridad, acatando los principios de legalidad, de imparcialidad y de equidad, así como otorgar el acceso al expediente respecto del que se haya formado, y todo en conjunto con el respeto hacia la confidencialidad, reserva y protección de datos personales (CPCDMX, 2017, art. 7º).

Impone como obligación, al mismo tiempo, al legislador local que en la ley precise para cuándo y en qué casos debe emitirse una carta de derechos de usuarios y obligaciones de prestadores de servicios públicos; además, impone la obligación para que las autoridades administrativas establezcan un sistema de índices de calidad de los servicios públicos que presten, en el que observen los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Cabe señalar que el artículo en referencia contiene muchos más derechos que se otorgan a los habitantes de la Ciudad de México, cuyo respeto implica el ejercicio de buena administración, entre otros, el derecho a la libertad de expresión, de reunión,

de asociación, de protesta social, derecho a la información y protección de datos personales, derecho a la participación política paritaria y derecho a un gobierno democrático. En el resto de las entidades federativas el avance es lento. Son pocos los Estados que contemplan en sus constituciones el derecho al buen gobierno o a la buena administración pública.

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo (1974) contempla, en su artículo 17, a partir del 21 de diciembre de 2023, el reconocimiento del derecho a la buena administración pública como derecho humano, cuya observancia se encuentra sujeta a principios de eficacia, eficiencia, generalidad, uniformidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y comunicación (CPEQR, 1974, art. 17).

Establece la obligación de las autoridades de actuar con dignidad y respeto hacia sus gobernados, para prestar los servicios públicos acatando los principios de regularidad, transparencia, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y de participación ciudadana informada. Al mismo tiempo, impone a todo servidor público el actuar de manera honesta, inclusiva y profesionalmente, y debe prestar atención en el bienestar de la persona y garantizar el derecho a la buena administración pública por todos quienes realicen actos materialmente de administración pública. Lo último amplía la obligación a toda autoridad, independientemente de su pertenencia a un poder público no formalmente administrativo.

Por otro lado, regula la obligación de escuchar al gobernado antes de emitir alguna resolución que sea limitativa de derechos, la que debe ser imparcial, proporcional y justa, emitida en un plazo razonable y que emane de un procedimiento en el que se hayan cumplido todas las formalidades esenciales, garantizando en todo momento la confidencialidad y protección de sus datos personales. Fija como elementos esenciales del derecho a la buena administración pública la transparencia, el acceso a la información, el derecho a la impugnación, el combate a la corrupción y la capacitación de los servidores públicos. Además, exige como obligación a la autoridad generar un sistema de indicadores de calidad y excelencia que habrá de observar en la prestación de todo servicio público.

Otra de las entidades federativas que a partir del 1º de octubre de 2022 reconoce el derecho humano a la buena administración pública es el Estado de Nuevo León, el cual, en su Constitución política (CPENL, 1917, art. 2º), al establecer la forma de organizar el poder público en su artículo 2º, determina los principios que deben aceptarse: legalidad, bien común, subsidiariedad y solidaridad, y fija como condición sine qua non que se respete la dignidad humana y el derecho a la buena administración pública. Posteriormente, en su artículo 19 (CPENL, 1917, art. 19) expresamente considera que toda persona goza del derecho a la buena administración pública, la que tendrá como características el ser receptiva, eficiente y eficaz, precisando como obligación de

ésta y derecho de sus gobernados que los servicios públicos sean prestados bajo los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y sin corrupción. Cabe destacar que en Nuevo León se propone, desde su máximo ordenamiento, generar ciudades inteligentes, lo que implica el uso de las tecnologías en la buena administración pública.

Otro Estado, como lo es Yucatán, contempla en el artículo 2º de su Constitución política, a partir del 5 de marzo de 2025, el reconocimiento del derecho humano a la buena administración pública. Determina como principios a observar en ella los de eficacia, eficiencia, generalidad, uniformidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y comunicación (CPEY, 1918, art. 2º). Establece la obligación de respetar el derecho humano en el trato a cargo de toda autoridad que realice actos que materialmente sean administrativos. Lo anterior corresponde a todos los poderes públicos, organismos, instituciones estatales y municipales.

Entre otros derechos conexos, encontramos el de audiencia previa a un acto privativo, el de debido proceso y el acceso a la información del expediente que se forme, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales; además, precisa como componente del derecho humano a la buena administración pública: "[...] El combate a la corrupción, transparencia, acceso a la información y la profesionalización de las personas servidoras públicas" (CPEY, 1918, art. 2º).

Para la prestación de los servicios públicos impone la obligación de crear un sistema de índices de calidad, a más de respetar el derecho a la impugnación. En cuanto a la tutela del derecho en análisis, este obliga al legislador ordinario el establecer medios idóneos para reparar los daños que se causen, al precisar: "La Ley en la materia establecerá un mecanismo ágil y accesible para reparar de forma oportuna el daño que se derive de las violaciones a este derecho" (CPEY, 1918, art. 2º).

Otras constituciones que utilizan el término buena administración, pero que la limitan a los recursos del Estado, corresponde a la Constitución Política del Estado de Oaxaca (1922) y la del Estado de México (1917); sin embargo, lo contienen en las obligaciones del titular del Poder Ejecutivo, sin generalizar a todas las autoridades de la entidad federativa y municipales. Sin poner en duda lo anterior, existe reconocimiento del derecho humano en el trato en textos fundamentales, lo que implica generar medios de tutela efectiva para garantizar.

Alternativa a la tutela efectiva

a) Vulneraciones comunes por parte de la administración pública al derecho humano a la buena administración

Pudieran ejemplificarse muchas de las acciones u omisiones a las que, en el día a día, se enfrentan los gobernados, desde las afectaciones en la prestación de servicios básicos

a cargo de una municipalidad, hasta el cobro de impuestos o derechos motivados en normas legislativas o reglamentarias federales contrarias a la Constitución, pasando por el incumplimiento de normas estatales, cuya aplicación queda sujeta a la opinión o voluntad de su operador gubernamental; pero esto motivaría una magna obra acerca de violaciones tan comunes que cualquier habitante de una comunidad conoce o lo ha sufrido. Ante ellas, por lo común, su actitud recae en admitirlas sin cortapisa debido a que, en el momento de combatirlas, implica iniciar un proceso contra el poder público que le generará mayores gastos, contratiempos y el riesgo de enemistad con quien podría incomodar nuevamente o visitar para algún trámite o gestión.

Y es que si bien existe tutela efectiva para hacer valer los derechos humanos de los gobernados, la que está ampliamente reconocida en México es únicamente de carácter judicial, lo que implica contratar a un abogado especialista que patrocine al agraviado en su intento de revocar o nulificar el acto administrativo para restablecer el orden constitucional afectado. Es por ello que, ante un acto de molestia por parte de la autoridad, se opta por solucionar sin combate, ya sea negociando con su ejecutora para tenerla en paz o pagando lo que se deba pagar, actitud que representa la base de la arbitrariedad y de la corrupción. De allí, la insuficiencia del derecho a la tutela judicial efectiva para hacer valer el derecho humano a la buena administración.

b) Medios de tutela del derecho a la buena administración en la legislación mexicana y su problemática

Tal y como lo refiere López Olvera (2023), en el sistema jurídico mexicano solamente existen, para la defensa de los derechos derivados de la Constitución y de los Tratados internacionales los recursos administrativos, el juicio contencioso o de nulidad y el de amparo.

Es así, como la tutela del derecho humano a la buena administración pública cuenta con recursos administrativos y medios jurisdiccionales; pero, ¿son suficientes? ¿realmente son efectivos? Los recursos son resueltos por la propia autoridad administrativa y, por lo común, es público y notorio, concluyen ratificando el acto administrativo cuestionado.

En cuanto a los medios jurisdiccionales, éstos se hacen valer en procesos seguidos ante autoridades ajenas al Poder Judicial, ya sea local o federal. La actividad jurisdiccional administrativa tiene sus propios órganos de justicia en los tribunales Federal de Justicia Administrativa y en los locales de Justicia Administrativa cuyas resoluciones, en ambas competencias, pueden llegar como instancia final ante la autoridad judicial federal en el juicio de amparo directo, si es interpuesto por el contribuyente, o en la revisión administrativa, si es interpuesta por la autoridad; sin embargo, las sentencias que se dicten sólo se ocupan del caso particular, tal y como lo refiere el artículo 107, fracción II, de la Carta Magna (CPEUM, 1917), y de esta manera prestar atención ante el absurdo de que un acto administrativo sentenciado firmemente como ilegal se inaplique a quien acudió a combatirlo y ganó, para continuar obligando al resto de los gobernados.

Por otra parte, los referidos órganos de justicia administrativa tienen origen constitucional en el artículo 73, XXIX-H, para lo federal; en el artículo 116, fracción V, para lo estatal, y en el artículo 122, A, fracción VIII, para la Ciudad de México; y si bien sus integrantes no son electos por el pueblo, como sí lo son, hoy por hoy, los miembros de los poderes judiciales del país, si son designados por el Poder Ejecutivo correspondiente, sujetos a ratificación de los poderes legislativos, lo que siempre sucede. Ante tal situación, el combate a un acto administrativo queda en manos de tribunales afines a la administración, los cuales se integran por juzgadores que, en su oportunidad, fueron nombrados por quien preside la administración pública federal o local, a la que difícilmente contratarían.

c) Alternativas para cumplir el derecho a la buena administración pública

Una oportunidad se tiene en sujetar a la judicatura administrativa a la elección popular, tal y como se hace con quienes integran los poderes judiciales; máxime, cuando aquella se encarga de dirimir los conflictos entre el gobierno y la ciudadanía, lo que puede garantizar su buen actuar a los gobernados que los elijan. Lo anterior parte de la base en donde los electores valoran las características personales de quien pretenda integrarse a la judicatura administrativa; valoración en donde tendrán mayor peso los antecedentes que garanticen la independencia para resolver conflictos, incluso en contra del gobierno, cuando éste actúe vulnerado los derechos de sus gobernados.

Otro camino (aunque quizá con las mismas lamentaciones) se encuentra en la justicia administrativa municipal. Donde existe esta ha resultado una alternativa efectiva para resolver conflictos entre la administración de una ciudad y su comunidad. Experiencias como la de Cd. Victoria, en Tamaulipas, son casos de éxito, pues a su Tribunal acuden a inconformarse los ciudadanos sin necesidad de abogado patrono, y a través de un procedimiento ágil, oral y sencillo se combaten las acciones de la autoridad municipal que consideran conculcatorias de sus derechos. Dicho tribunal tiene sustento en el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas (1984), el que en su artículo 326 lo considera y le brinda competencia para resolver conflictos entre particulares y el municipio.

Del mismo modo, destaca el Estado de Nuevo León, que lo contempla en su Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (1997) al disponer en su artículo 177 que los municipios pueden constituir su Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, y al hacerlo, deben observar lo siguiente: certera composición e integración, garantías para salvaguardar la independencia del tribunal y sus titulares, observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional. Así mismo, dispone que el municipio que no cuente con este Tribunal quedará sometido a la jurisdicción del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Otro municipio que apuesta a la Justicia Administrativa Municipal es Torreón, Coahuila. El artículo 382 del Código Municipal de Coahuila (1999) lo posibilita, al precisar la existencia de juzgados municipales con competencia en su territorio, con la estructura, organización y recursos que determine el reglamento que expida el Cabildo. En el artículo 4º del Reglamento Interior de Justicia Municipal Administrativa de Torreón, Coahuila (2009) precisa la existencia del Tribunal de Justicia Municipal encargado del control de la legalidad en el Municipio. Lo anterior, si bien facilita valer el derecho en trato, no se aparta de la tutela judicial efectiva, por lo que es preciso implementar medios asequibles para tutelar un derecho reconocido.

De unos años a la fecha, los Estados se esfuerzan por apartarse del legalismo tradicional y adoptan estrategias de “innovación”, término que se considera una parte esencial de la buena administración pública (Heredia, 2018). Bajo dicho tenor, se considera como una de las alternativas para su tutela efectiva que se puede encontrar en el derecho comparado. En España se toma en cuenta la mediación en la materia administrativa como un medio para que la ciudadanía se involucre en las políticas públicas y, de esta manera, potencie el respeto a los derechos humanos por las administraciones del Estado (GEMME España, 2023, p. 11). Asimismo, consideran que la mediación preventiva—la que incluso pudiera ser obligatoria previo a la confrontación jurisdiccional—generaría la disminución en los índices de litigiosidad (GEMME España, 2023, p. 22).

Sus experiencias en el tema son gratificantes y se extienden cada vez más. De esta manera, existe la Unidad de Mediación del Ayuntamiento de Madrid, la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública (GAIP) de la Generalitat de Catalunya y el Defensor del Pueblo Andalúz en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a más de otros que están en marcha en la mediación administrativa, como lo son la Comunidad de Valencia y las ciudades de Valladolid y Burgos (GEMME, 2023, p. 30).

En el análisis realizado por Grupo Europeo de la Magistratura por la Mediación de España en recientes años, determina a la mediación en sede administrativa como un medio adecuado para resolver conflictos de derecho público, la cual inscribe lo siguiente:

Se realiza a través de un procedimiento estructurado, donde interviene un tercero mediador independiente, neutral e imparcial, cuya misión es acercar las posiciones de las partes y concretar sus intereses y necesidades con el fin de intentar por ellas mismas alcanzar un pacto o un acuerdo sobre la base del principio de la autonomía de la voluntad (GEMME, 2023, p. 56).

Es posible concluir que, a través de la mediación, se trata de generar un diálogo entre el ciudadano y la administración en el que se reconozcan los derechos y las obligaciones, se determinen los equívocos y, principalmente, evitar el silencio de la

administración que impulsa al gobernado a valer su derecho de acceso a la justicia en un enfrentamiento en el que ambas partes buscarán el triunfo de sus posturas y no la solución del problema.

En México, la Carta Magna considera la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, pero lo anterior se ha entendido solamente para resolver conflictos entre los miembros de la población. Esto es, los conflictos que la convivencia social genera; sin embargo, el quinto párrafo del artículo 17 no distingue, debido a que solamente precisa lo siguiente: Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias (CPEUM, 1917, art. 17). Lo anterior implica la posibilidad de que el legislador abunde en el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de controversias y los aplique en los conflictos que surjan entre la administración pública y el gobernado. Asimismo, se inscribe lo siguiente: es urgente la creación de mecanismos o acciones para la defensa de los derechos humanos de nueva generación como el derecho a la ciudad, el derecho a la rendición de cuentas y el derecho a una buena administración pública (López, 2023 p. 3).

Entonces, si una de las tareas esenciales del Estado es brindar la seguridad del goce y disfrute del derecho a la buena administración pública, es necesario facilitar a los gobernados su exigencia a través de medios efectivos y, para ello, la mediación es una alternativa probada en la solución de otro tipo de controversias sociales.

Al ser obligación del legislador, de acuerdo con Villoro Toranzo (1981), buscar soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica, es necesario que se encuentren y generen medidas efectivas que faciliten el respeto al derecho humano a la buena administración. Aquellas soluciones justas deben comprender también a sus derechos conexos, por ejemplo la transparencia, petición, participación, regularidad de la actividad administrativa, prevención de daños; derechos cuya inobservancia por la autoridad genera la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que implica un daño al erario, pues la indemnización se paga con recursos públicos, que son patrimonio de todos. Es así, que la mala actuación del servidor público genera problemas a toda la colectividad cuando parte del erario se destina para enmendar el error cometido por quien tiene a su cargo la función causante, distrayendo recursos cuyo fin es la satisfacción de las necesidades colectivas.

Cabe destacar que la tutela del derecho humano a la buena administración pública no debe limitarse a la tutela judicial efectiva, sino que requiere contar con otras alternativas que faciliten a los gobernados para hacer efectivo ese derecho. Es necesario considerar la posibilidad de ocurrir a los medios alternos de solución de controversias, que tienen base constitucional en el artículo 17, y brindar a la comunidad una instancia directa que permita cuestionar e inconformarse con las decisiones, no solamente de la administración pública, sino de todo acto administrativo emanado de un órgano o institución pública. De esta forma, se tutelaré de manera efectiva el derecho humano

a la administración pública, debido a que el gobernado no tendrá que someterse de nueva cuenta a la autoridad que emitió el acto, a través del recurso administrativo o combatirlo a través de un juicio de nulidad o contencioso, el cual requerirá de un verdadero especialista patrocinador, sino que simplemente acudirá ante un órgano mediador para hacer valer su inconformidad, con gran posibilidad de resolverla.

Para lo anterior habrá que poner especial atención en su estructura, la que deberá de contar con especialistas en mediación, con dependencia ciudadana y gozar de independencia técnica y de gestión para brindar un servicio que haga sentir al gobernado la protección y respeto del derecho humano a la buena administración pública. Así, los servidores públicos cumplirán con su obligación de observancia de los derechos humanos, es decir, procurar e impartir justicia, generar orden, seguridad y paz social, garantizar el respeto de libertades y derechos e impulsar el bienestar ciudadano (Betanzos, 2017).

Conclusiones

1. El derecho de acceso a la justicia implica que el planteamiento ciudadano se resuelva de manera pronta, completa e imparcial. Para ello, se deben evitar procesos con formalidades excesivas que lo hagan nugatorio.
2. El derecho humano a la buena administración, al ser reconocido por diversas normativas, tanto internacionales como nacionales, en atención al principio de universalidad, es oponible no solamente a la autoridad administrativa, sino a toda aquella que realice actos administrativos.
3. El derecho humano a la buena administración pública se encuentra en evolución y requiere de atención por parte del legislador para facilitar su goce y disfrute.
4. Es necesaria la atención de los tres niveles de gobierno a fin de brindar un acceso efectivo a este derecho que por ahora se limita al contar con recursos ante la propia autoridad y combate ante autoridad jurisdiccional.
5. La simplificación de los procesos administrativos y judiciales en la materia es otra forma para garantizar el acceso al derecho humano que nos ocupa.
6. La conformación de la judicatura administrativa con las mismas bases constitucionales que rigen a los poderes judiciales, con sustento en la elección popular, brindará oportunidad al elector para exigir buena actuación cuando dirima los conflictos entre gobernados y poder público.
7. El establecimiento de tribunales municipales con procedimientos ágiles para resolver problemas es una solución probada por algunas ciudades del país.
8. Los medios alternos de solución de controversias representan una forma efectiva para acceder al derecho humano en trato; a través de sus procedimientos encomendados a órganos ciudadanos especializados, que cuenten con efectividad

para intervenir ante el gobierno cuando lo solicite la ciudadanía, puede lograrse la solución de un conflicto sin requerir acudir a instancias procesales.

9. El uso de los medios alternos de solución de controversias en la administración pública no se encuentra limitado, y existen bases legales en las que puede sustentarse su uso, a fin de fortalecer el derecho a la buena administración pública.
10. Es indispensable regular las bases del derecho a la buena administración pública en la Carta Magna, pues, aunque el principio de universalidad lo hace vigente, se requiere legislar con amplitud y claridad a fin de que se respete.

Fuentes de consulta

- Arcila, L.A., López, M.A. (2019). El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia, Inciso, No. 21. <https://doi.org/10.18634/incj.21v.1i.841>
- Betanzos, Márquez (2024) La fiscalización de la Agenda 20-30 en América Latina. El enfoque de la OLACEFS, Revista de Administración Pública, No. 163, INAP México. RAP-163_web_c.pdf
- Betanzos, E. O. (2017), Notas en torno a la ética en el servicio público, Revista de Administración Pública, No. 144, INAP, México. rap144.pdf
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [CDFUE], Diario Oficial de la Unión Europea C 83/389 30 de marzo de 2010 (Unión Europea). https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, 10 de octubre de 2013 https://intercoonec.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf
- Código Municipal del Estado de Coahuila, Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 20 de julio de 1999 (México). https://transparenciasaltillo.mx/Articulo_21/II._Marco_Normativo_Aplicable/Archivo_Historico/CODIGO%20MUNICIPAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20COAHUILA%20DE%20ZARAGOZA.pdf
- Código Municipal del Estado de Tamaulipas, Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, 4 de febrero de 1984 (México). https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2024/02/Codigo_Municipal.pdf
- Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 5 de febrero de 2017 (México). https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/legislativas/constitucion_politica_de_la_ciudad_de_mexico.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, 10, 14 y 17 de noviembre de 1917 (México). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Constitución Política del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 16 de diciembre de 1917 (México). https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-05-29
- Constitución Política del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 4 de abril de 1922 (México). <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/11.%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Oaxaca.pdf>
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado de

- Quintana Roo, 12 de enero de 1975 (México). <https://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVIII-20260311-CN1820260311005-Constituci%C3%B3n.pdf>
- Constitución Política del Estado de Yucatán, Diario Oficial del Estado de Yucatán, 14 de enero de 1918 (México). <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, tesis aislada de rubro: “BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).”, con registro digital 2023930, Undécima Época, Tesis: I.4o.A.5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, diciembre de 2021, Tomo III, página 2225. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2026051, Undécima Época, Tesis: 1a./J. 28/2023 (11a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, marzo de 2023, Tomo II, página 1855 Tipo: Jurisprudencia
- Durán, A. (2010) La buena administración, Estudios de derecho administrativo, Montevideo Estudios de derecho administrativo, N° 1, Uruguay 2010.
- Galli, M. (2019) La buena administración en las organizaciones públicas nacionales y en la gobernanza global, Marcial Pons, MADRID.
- GEMME España, La mediación con las administraciones públicas, Resultados del grupo de trabajo de Grupo Europeo de la Magistratura por la Mediación de España GEMME (España). <https://mediacionesjusticia.com/wp-content/uploads/2024/04/Mediacion-Administraciones-2a-edicion-Web.pdf>
- Heredia, J. M. (2018) Innovación en el sector público, en De los modelos a los instrumentos de la Administración Pública, Dussauge y Prado editores, INAP-CIDE, México.
- Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 21 de febrero de 1997 (Nuevo León). https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20JUSTICIA%20ADMINISTRATIVA%20PARA%20EL%20ESTADO%20Y%20MUNICIPIOS.pdf?2024-11-11
- López, M.A. (2023) El derecho humano a la buena administración pública en México. Reconocimiento y desarrollo desde la jurisprudencia, Anuario Iberoamericano sobre Buena Administración, número 3/5, México. <https://es.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=c205ef3d7cdd0a9f950c0354b395f669&print=1>
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Municipal Administrativa de Torreón, Coahuila, Gaceta Municipal de Torreón, 30 de octubre de 2009 (México). https://www.torreon.gob.mx/tribunales/pdf/Reglamento_Interior_Tribunal_Justicia_Municipal_Administrativa.pdf
- Rodriguez, J. (2013), La buena administración como principio y derecho fundamental

en Europa, Revista Misión Jurídica / ISSN 1794-600X / E-ISSN 2661-9067
Vol.6-Núm.6/Julio-Diciembre. <https://www.revistamisionjuridica.com/la-buena-administracion-como-principio-y-como-derecho-fundamental-en-europa/>
Villoro, M. (1982) Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México.

Buena administración pública como un derecho humano emergente en México: construcción de un nuevo paradigma

David del Ángel Moreno¹

Resumen: En el siglo XXI ha irrumpido con fuerza en el mundo el derecho a la buena administración pública. Su origen jurídico más inmediato está en instrumentos convencionales europeos como la Carta de Niza, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, y el Tratado de Lisboa, que fueron fuente de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública expedida en 2013 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo como organismo internacional de la Organización de Estados Americanos. Se trata de un derecho humano emergente basado en tales documentos que está orientando legislaciones y resoluciones de autoridades, el cual propone la interdependencia e interpretación conjunta de un cúmulo de derechos en materia administrativa previamente existentes en el sistema jurídico mexicano donde la dignidad humana sea el centro del quehacer público, lo que eventualmente terminará por establecer la constitución mexicana.

Palabras clave: Derechos humanos emergentes, buena administración pública, soft law.

Abstract: In the 21st century, the right to good public administration has emerged forcefully worldwide. Its most immediate legal origin lies in European conventional instruments such as the Charter of Nice, the European Code of Good Administrative Conduct, and the Treaty of Lisbon, which were the source of the Ibero-American Charter of the Rights and Duties of Citizens in relation to Public Administration, issued in 2013 by the Latin American Center for Development Administration as an international body of the Organization of American States. This is an emerging human right based on such documents that is guiding legislation and resolutions of authorities, which proposes the interdependence and joint interpretation of a set of rights in administrative matters previously existing in the Mexican legal system where human dignity is the center of public action, which will eventually end up being established by the Mexican constitution.

Keywords: Emerging human rights, good public administration, soft law.

1 investigador, académico y especialista mexicano en derecho administrativo. Es maestro en Derecho Notarial por El Colegio de Veracruz y experto en derecho constitucional, entre otros cargos ha sido Procurador Fiscal del Estado de Veracruz.

Introducción

Entre 1916 y 1917, al redactar y discutir el congreso constituyente mexicano, la carta magna no dimensionó la trascendencia jurídica ni política de las actuaciones de la administración pública para el buen orden jurídico y la estabilidad social de la patria mexicana. No contempló ni previó los parámetros siquiera mínimos de su actuación. Relegó todo su diseño y operación al flexible arbitrio del nivel legal. No vio el monstruo de mil cabezas que en los últimos cinco años había intervenido en el desarrollo de los acontecimientos (como lo hicieron Madero, Huerta, Carranza).

Su preocupación se centró, como era lógico, en controlar el fenómeno político que había dado origen al conflicto armado: la figura del Poder Ejecutivo. Desarrolló todos sus aspectos, pero omitió la regulación de la administración pública. Pensó que al darle rumbo a la actuación de aquel por añadidura lo hacía con todo lo demás que le estaba subordinado, como la administración pública al tratarse sólo un auxiliar. Ponderó la ductilidad de ajustar fácilmente el aparato burocrático a las necesidades político-administrativas de cada titular del Poder Ejecutivo y el Congreso en turno, evitando ataduras concebidas bajo otras circunstancias imposibles de cumplir al momento; sin embargo, en su pretensión descuidó las características, objetivos, principios, límites, y demás aspectos que deberían guiar siempre su aparato burocrático.

Únicamente se atinó a señalar que éste existía, sin definirlo u organizarlo o darle instrucciones elementales, para lo cual originalmente dijo en su artículo 90: “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”, (Cámara de Diputados, 1917) sin que la redacción actual de su párrafo primero haya resuelto tal situación, al disponer actualmente: “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”.

Más aún, hasta después de la segunda guerra mundial, comenzó el ascenso del movimiento de derechos humanos en Europa, siendo en México dominante la teoría de “garantías individuales” hasta este siglo XXI. Lo anterior es el origen de todos los problemas actuales del tema que nos ocupa, lo que da pauta al nacimiento y viabilidad en México de la emergencia del derecho a la buena administración pública.

Así pues, es apenas en los últimos 25 años que se ha venido impulsando con gran fuerza la inclusión de muchos de los elementos antes descritos como ausentes, por ejemplo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la diversa Ley General del

Sistema Nacional Anticorrupción, que en sus artículos 7 párrafo primero y 5 párrafo primero narran los principios de las personas servidoras públicas, así como del servicio público, respectivamente, lo cual se suma a lo previamente establecido en las leyes federales del procedimiento administrativo y del procedimiento contencioso administrativo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005), donde se comenzó a exponer dogmáticamente los elementos y requisitos del acto administrativo así como las bases de su procedimiento, lo cual se suma o conjunta a los derechos básicos previstos originalmente en el texto constitucional como los de audiencia, legalidad, fundamentación y motivación, etcétera. Dicho de otra manera, es sumamente reciente la previsión de algunos de los aspectos comentados como ausentes al principio del presente apartado, a lo que dicho sea de paso mucho por ser algo articulado entre sí y menos aún completo.

Contenido del derecho a la buena administración pública

Jaime Francisco Rodríguez-Arana Muñoz (Rodríguez-Arana Muñoz, s.f.) de la Universidad La Coruña, España, (Universidad de A Coruña, s.f.) principal promotor a nivel mundial de tal prerrogativa, ha expresado:

[...] La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general [...].

La buena Administración pública, más en tiempos de crisis, ha de estar comprometida radicalmente con la mejora de las condiciones de vida de las personas, ha de estar orientada a facilitar la libertad solidaria de los ciudadanos. Para ello es menester que su trabajo se centre sobre los problemas reales de la gente y procure buscar las soluciones escuchando a los sectores implicados [...]

Una buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas [...] (Rodríguez-Arana Muñoz, 2013).

Que juntos muestran una pretensión jurídica mayor que de manera aislada, que paulatinamente va creciendo hasta llegar a un punto en que habrán de amalgamar.

En México, ante la falta de orientación constitucional de la actuación administrativa, ha ganado fuerza la aspiración al contenido del “derecho a una buena administración pública” previsto en el sistema regional europeo de protección de derechos humanos.

Desarrollo del derecho humano a la buena administración pública en Europa

Sus orígenes se encuentran en el continente europeo, donde se han producido instrumentos jurídicos que paulatinamente han inspirado otras latitudes del mundo, como el hemisferio occidental, basados en precedentes domésticos.

La Carta de Niza

Tal texto tuvo por efecto tratar de conjuntar los aspectos básicos y/o comunes de la dogmática jurídica doméstica europea; al menos los más fáciles de aceptar por todos los países involucrados. Se firmó el 7 de diciembre de 2000 en Niza, Italia, como “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. Es uno de los documentos constitutivos y reguladores de la Unión Europea (Unión Europea, 2000).¹

Por tal motivo, la doctrina europea debatió durante años sobre su eficacia jurídica y/o fuerza vinculante; sin embargo, por su alto valor con frecuencia resultaba invocada entre las comunidades sub nacionales europeas como criterio orientador, aunque vinculante en mucha menor medida.

Su artículo 41 constituye la base dogmática más remota del derecho fundamental a la buena administración pública, el cual resultaba bastante incipiente, incluso descoordinado. Se trata de una declaración general de principios que no detalla las acciones pertinentes a cada caso.

El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa

En 2001 el parlamento europeo aprobó el “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa”(Defensor del Pueblo Europeo, 2001).² La importancia y trascendencia de dicho documento la expresa el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Navarra, España:(Centro de Documentación Europea, 2026)³⁴⁵ y (Consejo Europeo,

1 No es un documento signado por los dignatarios plenipotenciarios de cada uno de los países involucrados, ni ratificado al interior de cada uno de estos conforme a sus normas supremas.

2 Hasta ese momento tampoco se trata de una norma con rango de derecho fundamental obligatorio para los aparatos administrativos de los países de la UE, aunque sí invocable voluntariamente, permeando paulatinamente en la doctrina y legislaciones domésticas.

3 Artículos 4 al 27.

4 Legalidad, ausencia de discriminación, proporcionalidad, ausencia de abuso de poder, imparcialidad e independencia, objetividad, expectativas legítimas, coherencia, asesoramiento, justicia, cortesía, respuestas en lengua del ciudadano, acuse de recibo, remisión al servicio competente, derecho a ser oído, plazo razonable, indicación de motivos, posibilidades de recurso, notificación de la decisión, protección de datos personales, derecho a la información y documentos, control y resguardo de documentación, difusión del código, revisión interna cada dos años.

5 O "Declaración sobre el futuro de la Unión Europea", dada en el barrio de Laeken, Bruselas,

2001a)⁶ por lo que, dispuso una Convención Europea tendente a discutir ello, la que en 13 de junio y 10 de julio de 2003 aprobó un “Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa”(Convención Europea, 2003);⁷ sin embargo, Francia y Países Bajos en 29 de mayo y 1 de junio de 2005, respectivamente, rechazaron su contenido.

Tal documento en su artículo 41 reconocía el derecho a la buena administración pública de manera similar a la “Carta de Niza”, solamente que ahora a cargo de todos los países integrantes de tal mecanismo y no únicamente de los órganos de la Unión Europea, lo que significaba un gran avance.

A manera de resolver el conflicto jurídico europeo, en el marco del 50 aniversario de los Tratados de Roma (Parlamento Europeo, 2024) el Consejo Europeo emitió el 25 de marzo de 2007 la “Declaración de Berlín” (Consejo Europeo, 2007a) que propuso la celebración de un tratado que unifica el derecho de la unión europea con efectos vinculantes para sus integrantes.(Parlamento Europeo, 2007) Así, el 13 de diciembre de 2007 se aprobó el “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”(Unión Europea, 2007) —“Tratado de Lisboa”— (Parlamento Europeo, s.f.b)⁸⁹¹⁰ (CLAD, s.f.) que realizará un proyecto de carta iberoamericana en materia de derechos y obligaciones administrativas, cuyo borrador fue preparado por el Doctor en Derecho Jaime Rodríguez-Arana Muñoz de la Universidad de La Coruña, España.

El 10 de octubre de 2013 el Consejo Directivo aprobó la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”,(CLAD, 2013) que fue sometida al pleno de la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno(SEGIB, 2013a) celebrada los siguientes días 18 y 19 de octubre siguientes, en esa misma ciudad.(SEGIB, 2013b).¹¹

En su preámbulo refiere:

La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración

Bélgica.

6 En general, convocó a analizar el futuro de Europa.

7 Proceso de referéndum de sus respectivos habitantes.

8 Entre ellos la buena administración pública.

9 Previa a la XXIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno a celebrarse los días 18 y 19 de octubre siguientes, en esa misma ciudad.

10 Organismo público internacional creado en 1972 con el respaldo de las Naciones Unidas — resolución 2845-XXVI— a iniciativa de México, Perú y Venezuela, especializado en la modernización de las administraciones públicas; es la Secretaría Técnica Permanente de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

11 Finalidad, 23 principios, derecho fundamental y 21 derivados, así como 5 deberes del ciudadano.

Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional 2 de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, 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.

Su contenido es la más prolija expresión dogmática sobre el derecho a la buena administración pública en el mundo. Es el parámetro a seguir. Refiere aspectos legales específicos y su contenido. No tiene fuerza vinculante en México ya que no fue hecha con las formalidades previstas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (DOF, 1973); sin embargo, es de carácter orientador e inspirador por su legitimidad y contenido.

Al respecto, el Dr. Jaime Francisco Rodríguez-Arana Muñoz, ha dicho (2014):

[...] Reconoce el derecho fundamental a la buena Administración pública. En este sentido, va más allá que lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico europeo pues el contenido de este documento del CLAD trasciende, y supera, la regulación europea establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona. ... Se justifica sólidamente el carácter de derecho humano del derecho a la buena Administración Pública, un derecho del que forman parte un conjunto de derechos derivados o derechos integrantes, que, como el derecho fundamental, deben gozar de la mayor protección jurisdiccional [...].

La buena administración pública como derecho humano emergente en México

Los derechos humanos emergentes

Es sabido que los derechos humanos no son estáticos. Están en constante evolución. Esa es su naturaleza, incluso origen, y el entendimiento de la dignidad humana su mayor fuente de inspiración. Se trata de la concepción de nuevos derechos, proyección de los existentes desde puntos de vista que antes no se concebía, o la ampliación de los mismos en favor de nuevos grupos. Parten los derechos ya materializados

en instrumentos jurídicos que tienen vigencia jurídica (IDHC, s.f.)¹²¹³¹⁴ como lo son equidad, imparcialidad, no discriminación, proporcionalidad, celeridad, eficacia y eficiencia, participación ciudadana, reparación de daños, acceso a la información, debido proceso, entre otros (Jiménez, 2025).

En ese sentido, en México existen diversos elementos abonando al reconocimiento del “derecho a la buena administración pública” como un derecho humano, en términos de los artículos 1 párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 2 incisos a), b), c), e), f) y g), 6, 7, 8, 11, 14 y demás relativos y aplicables de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Secretaría de Gobernación, s.f.) presentó “Iniciativa que Adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicada en la Gaceta Parlamentaria en 18 de marzo de 2020 (Esparza Márquez, 2020), refiriendo ahí los beneficios de certeza jurídica que reconocimiento expreso del “derecho fundamental a la buena administración pública” acarrearía al sistema jurídico mexicano, lo cual fue retomado en diversa “Iniciativa que Adiciona el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Román Ávila, 2022) elaboró “Iniciativa que Reforma el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Rubio Fernández, 2022)¹⁵¹⁶ el “derecho a la buena administración pública” se refleja a partir de 2017 en los artículos 3.3, 7 apartado A, 40.2 fracción V, 46 apartado B) punto 1, 53 apartado A) punto 11, y 60.1 párrafo primero de la Constitución Política local; y (Congreso de la Ciudad de México, 2017) 1 apartado E punto 1, 36, y 108 punto 23 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, y (Congreso de la Ciudad de México, 2019) así como 3 párrafo primero fracción V, 14 fracción X, 17 fracción II, 25 párrafo primero fracción II, 33, 34 apartado B fracciones V y IX, y 49 fracción XVIII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y (Congreso de la Ciudad de México, 2020)¹⁷ entre 2021 y 2022 se refleja en los artículos 12 último párrafo de la Constitución Política del Estado, y (Periódico Oficial de Oaxaca, 2021) así como 3 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y (Periódico Oficial de Oaxaca, 2022)¹⁸ tal derecho se consagra en los ordinales 2 párrafos décimo sexto, décimo octavo, y décimo noveno, de su Constitución Política, y (Poder Judicial de Yucatán, 2012a) a la fecha el desarrollo correspondiente en su Ley de lo Contencioso Administrativo. (Poder Judicial de Yucatán, 2012b) Así pues, la Ciudad de México prevé hasta la fecha el mayor desarrollo de tal

12 Declaraciones internacionales, recomendaciones o resoluciones de comités derivados de instrumentos multilaterales en materia de derechos humanos, no vinculantes, cuyo contenido resulta ejemplificador e interpretativo, orientando la actuación de operadores jurídicos.

13 En este contexto, el instrumento puede ser cualquier fuente normativa interna del sistema jurídico del país, desde su constitución política hasta normas de nivel legal.

14 Desde su constitución política hasta normas de nivel legal.

15 Libres y soberanas en cuanto a su régimen interior, conforme al artículo 40 párrafo primero de la Constitución federal.

16 Ciudad de México.

17 Estado de Oaxaca.

18 Estado de Yucatán.

institución a nivel nacional, de lo que se desprenden las mejores expectativas en su eficacia.

La buena administración pública en mecanismos de protección de derechos humanos

Recientemente el 31 de octubre de 2025, la Comisión Nacional de Derechos Humanos conoció en Recurso de Impugnación (CNDH, 2025).¹⁹²⁰

En 6 de diciembre de 2023 la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México emitió la Recomendación 17/2023 (CDHCM, 2023)²¹²²²³ (OEA, 2015)²⁴²⁵²⁶ produjo en marzo de 2013 la tesis número I.4o.A.35A (10a.) con registro digital 2003143, de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO" (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2013) produjo durante diciembre de 2021 dos tesis identificadas con números I.4o.A.5 A (11a.) y I.4o.A.6 A (11a.), y registros digitales 2023930 y 2023954, bajo rubros "BUENAADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)", (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2021a) y "PETICIÓN RELACIONADA CON LA MATERIA DE UNA ACCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE PLANTEAN RIESGOS A LA POBLACIÓN Y VIOLACIONES A LA REGULACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LA AUTORIDAD, EN ACATAMIENTO AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE CONTESTAR BAJO LA PREMISA DE QUE, INCLUSO DE OFICIO, DEBE OCUPARSE DE LA REVISIÓN PERTINENTE DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS, PUES NO SE TRATA DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO REGLADAS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)", (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa

19 Ambos entes autónomos hacen referencia a la vulneración de los derechos humanos de "libertad de trabajo" y "acceso a servicios públicos".

20 Como criterio orientador, en el entendido de que el Estado de Morelos no reconoce aún de forma expresa el "derecho humano a la buena administración pública".

21 Órgano político administrativo.

22 Sin previsión de procedimiento en norma específica ni seguimiento de procedimiento administrativo.

23 Previsto en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

24 Ciudad de México.

25 Emitido antes de la vigencia de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública y de la nueva Ley de Amparo, en 2013.

26 Personas que reclamaron responsabilidad patrimonial del Estado por prestación irregular de servicio público en materia de aguas; el tribunal de amparo afirmó la existencia del "derecho fundamental a una eficiente administración pública" y la responsabilidad patrimonial como uno de sus componentes.

del Primer Circuito, 2021b)²⁷²⁸ emitiera la tesis I.4o.A.14 A (11a.) con número de registro digital 2024340, con rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y, POR ENDE, EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE CUANDO SE VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)” (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2022) dictó en noviembre de 2023 la tesis I.18o.A.14 A (11a.) con número de registro digital 2027625, con rubro “DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN. SU EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD RECAE EN LOS JUECES DE TUTELA DE DERECHOS HUMANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN EFECTIVA DE DERECHOS” (Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2023).

A interpretar el contenido y/o alcance desde el punto de vista del principio de interdependencia en materia de derechos humanos consagrado en el artículo 1 de la constitución federal. Esto es, a la fecha no existen precedentes jurisdiccionales de reconocimiento del derecho a la buena administración pública tomando como criterio orientador la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública” de 2013.

Con relación al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al día de hoy no existe registro de pronunciamientos por los órganos jurisdiccionales integrantes de dicho Tribunal, a título de tesis aisladas o jurisprudencia, aun cuando probabilísticamente el número de litigios donde se analice la posible vulneración del derecho a la buena administración pública por parte de la administración pública resulte ser justo este Tribunal.

La anterior situación prevaleciente en los referidos órganos jurisdiccionales, puede deberse a la falta de reconocimiento formal como tratado o convención respecto de la ‘Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública’, o su reciente aparición en el hemisferio occidental. Sin duda paulatinamente habrá pronunciamiento al respecto.

Por último, los tribunales de justicia administrativa de las localidades sub nacionales referidas donde sus textos supremos consignan tal prerrogativa en calidad de derecho, a la fecha no publican criterios o jurisprudencia al respecto.

27 Una persona solicitó la responsabilidad patrimonial al Gobierno de la Ciudad de México por la muerte de su cónyuge derivada del mal estado de vías terrestres; el tribunal relacionó el deber de la buena administración con la reparación de daño e indemnización objetiva, conforme al principio de interdependencia.

28 Bajo la ponencia del entonces magistrado Ricardo Gallardo Vera.

Conclusiones

El “derecho a la buena administración pública” en México ofrece una nueva dimensión del derecho administrativo y en consecuencia de su rama procesal. Éste propone concebir y/o conjuntar los diversos derechos del administrado como un todo integral e interdependiente siendo el centro de su actividad la persona.

Ala fecha, el estado mexicano no lo ha reconocido convencional o constitucionalmente como derecho humano, aunque entidades como Ciudad de México, Oaxaca y Yucatán lo han establecido en su ámbito local, no siendo uniforme su contenido ni desarrollo en cada una. Únicamente ha firmado la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública” que, aunque adolece de efectos vinculantes sin duda es motor de inspiración al ser el instrumento jurídico más vasto que existe en el mundo, recipiendario de varias décadas de historia jurídica convencional y doméstica europea.

Al momento no existe aún precedente o pronunciamiento por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A nivel nacional pocos criterios existen en el ámbito de control constitucional del poder judicial federal sin rango de jurisprudencia, y ninguno en los organismos jurisdiccionales especializados en materia administrativa federal y locales. De los órdenes jurídicos locales que lo contemplan, la Ciudad de México presenta un desarrollo ejemplar respecto del significado, sentido, alcances y beneficios de tal prerrogativa; sin embargo, su eficacia gubernamental aún es bastante cuestionable.

Tratándose de mecanismos de protección de derechos humanos sólo existen un par de recomendaciones. Todo esto presenta dos panoramas. El primero, al no existir en el orden o sistema jurídico un reconocimiento dogmático de ello, no ha sido posible lograr casos de éxito jurisdiccionales. El segundo, al haberlo se han tenido pocos casos donde los tribunales u organismos protectores de derechos humanos los han hecho valer.

Así pues, se trata de un derecho humano emergente que eventualmente terminará por contener la constitución mexicana, como debió ser desde 1917 cuando se expidió y omitió regular a la administración pública.

Fuentes de consulta

- Centro de Documentación Europea. (19 de abril de 2026). El código europeo de buena conducta administrativa. Universidad de Granada. <https://cde.ugr.es/index.php/actividades/15-documentacion/313-el-codigo-de-buena-conducta-administrativa>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013, 10 de octubre). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública. CLAD. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/carta-iberoamericana-de-los-derechos-y-deberes-del-ciudadano-en-relacion-con-la-administracion-publica-10-2013.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (s.f.). Sitio web oficial. <https://clad.org>
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). (2023). Recomendación 17/2023. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/Recomendacion-17_2023.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2021). Dignitas, año XV, número 41. CODHEM. https://chiconcuac.gob.mx/contenidos/chiconcuac/docs/77_dignitas41_22622152404.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2025). Recomendación 129/2025. Expediente CNDH/2/2024/299/RI. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2025-11/REC_2025_129.pdf
- Congreso de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2a45c9c3b67fb16d7046d3ec32fe1f1418026a44.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México. (2019). Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/00f6c2af2814d4a11acee4b707fe30ded8b689db.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México. (2020). Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/c878c76d4a3a8b73fddc86dba187ef9b6db84cf4.pdf>
- Consejo Europeo. (2001a, 14-15 de diciembre). Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_es.pdf
- Consejo Europeo. (2007a, 25 de marzo). Declaración de Berlín. Unión Europea. https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_es.pdf
- Convención Europea. (2003, 18 de julio). Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003XX0718(01))
- Cámara de Diputados. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto original). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf
- Defensor del Pueblo Europeo. (2001, 6 de septiembre). Código Europeo de Buena

- Conducta Administrativa. Parlamento Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/publication/es/3510>
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1973, 28 de marzo). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [publicación]. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4608165&fecha=28/03/1973&cod_diario=197932
- Esparza Márquez, F. A. (2020, 18 de marzo). Iniciativa que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, LXIV Legislatura. <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200318-VII.html>
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (19 de abril de 2026). Derechos humanos emergentes. <https://www.idhc.org/wp-content/uploads/DrHuEmergents-web-red.pdf>
- Jiménez, William Guillermo. (2025). El derecho a la buena administración pública. Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia. Revista del CLAD Reforma y Democracia (91), 132-160. <https://revista.clad.org/ryd/es/article/view/412>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015, 15 de junio). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- Parlamento Europeo. (2007). Nota de prensa: Acuerdo sobre el texto del Tratado de Lisboa. IP/07/351. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_info/2007/ES/03A-DV-PRESSE_IPR\(2007\)03-26\(04616\)_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_info/2007/ES/03A-DV-PRESSE_IPR(2007)03-26(04616)_ES.pdf)
- Parlamento Europeo. (2024). Los Tratados de Roma. Parlamento Europeo — En el pasado. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>
- Parlamento Europeo. (s.f.b). El Tratado de Lisboa. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. (2021, 23 de octubre). Decreto por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. <https://periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2021/10/SEC43-08VA-2021-10-23.pdf>
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. (2022, 15 de octubre). Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. <https://periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2022/10/SEC42-03RA-2022-10-15.pdf>
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2013). Responsabilidad patrimonial del Estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público [Tesis aislada I.4o.A.35 A (10a.), registro 2003143]. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003143>
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2021a). Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos [Tesis

- aislada I.4o.A.5 A (11a.), registro 2023930, Legislación de la Ciudad de México]. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930>
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2021b). Petición relacionada con la materia de una acción pública [Tesis aislada I.4o.A.6 A (11a.), registro 2023954, Legislación de la Ciudad de México]. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023954>
- Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2022). Responsabilidad patrimonial del Estado. Procede la reparación integral del daño cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública [Tesis aislada I.4o.A.14 A (11a.), registro 2024340, Legislación de la Ciudad de México]. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024340>
- Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2023). Derecho a la buena administración. Su exigibilidad y justiciabilidad recae en los jueces de tutela de derechos humanos del Poder Judicial de la Ciudad de México [Tesis aislada I.18o.A.14 A (11a.), registro 2027625]. Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027625>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2012a). Constitución Política del Estado de Yucatán. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2012b). Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/02/2012/DIGESTUM02012.pdf>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. F. (s.f.). Sitio web oficial. <https://rodriguezarana.com/>
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2013). La buena administración pública como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, (6), 23-56. <https://www.revistamisionjuridica.com/vol-6-num-6/>
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2014). El derecho fundamental a la buena administración pública. *Ordine internazionale e diritti umani*, 972-1017. https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2021/12/3_Jaime-Arana.pdf
- Román Ávila, M. G. (2022, 8 de marzo). Iniciativa que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, LXV Legislatura. <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/mar/20220308-VII.html>
- Rubio Fernández, P. (2022, 1 de febrero). Iniciativa que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Sistema de Información Legislativa*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4315481_20220224_1643766830.pdf
- Secretaría de Gobernación. (s.f.). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. *Orden Jurídico Nacional*. <https://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2013a). XXIII Cumbre Iberoamericana.

- <https://segib.org/es/cumbre/xxiii-cumbre-iberoamericana/>
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2013b). Declaraciones, conclusiones y otros documentos de la XXIII Conferencia Iberoamericana. <https://segib.org/es/publicacion/declaraciones-conclusiones-y-otros-documentos-de-la-xxiii-conferencia-iberoamericana-y-de-otras-reuniones-iberoamericanas-2013/>
- Universidad de A Coruña. (s.f.). Ficha académica de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. Profesorado e investigadores, Universidad de A Coruña. <https://pdi.udc.es/es/File/Pdi/KS39E>
- Unión Europea. (2000, 7 de diciembre). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Unión Europea. (2007, 13 de diciembre). Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 306. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>
- Zambrano Pérez, Diego Andrés. (2016). La incidencia del llamado soft law o derecho blando en la interpretación del juez constitucional. Interpretación constitucional aplicada, (Serie 2), 117-162. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/editorial/tribunales-constitucionales-y-jurisprudencia>

La buena administración pública como categoría jurídico administrativa. Disertación en torno a los problemas de interpretación jurídica de los códigos de ética y de conducta de los servidores públicos

Lucila Caballero Gutiérrez¹

Resumen: La presente investigación busca identificar problemas de interpretación jurídica que surgen al aplicar códigos de ética y de conducta de servidores públicos, especialmente problemas lógicos que emergen por violar ideales racionales de todo sistema, a saber: coherencia, completitud, operatividad y economía. En este trabajo se toma en cuenta dos supuestos básicos: el primero de los cuales es considerar que toda norma es expresión de un valor, establecido por los seres humanos. Como segundo supuesto (y no por ello menos importante), afirmar que todo servidor público, al momento de dictar una resolución administrativa, conlleva implícitamente una labor de interpretación del orden jurídico que aplica. Esta labor interpretativa puede ser de tal naturaleza, que confronte lógicamente distintos órdenes: códigos de ética, códigos de conducta y otras normatividades aplicables en la situación concreta. La pregunta problema es: ¿cuáles son las dudas interpretativas que surgen cuando entran en conflicto las normas de los códigos de ética o de conducta con normas jurídicas de otro tipo, sean constitucionales, legales, etc.? El marco teórico de referencia será de teoría general del derecho.

Palabras clave: Buena administración pública, interpretación jurídica, códigos de ética, códigos de conducta, servidores públicos, problemas lógicos, teoría general del derecho.

Abstract: This study seeks to identify legal interpretation problems that arise when applying codes of ethics and conduct for public servants. These are primarily logical problems, stemming from violations of rational ideals inherent in any system, namely: coherence, completeness, operability, and economy. Every norm is considered to be an expression of a value, established by human beings. Beginning with the assumption that when a public servant issues an administrative resolution, they undertake an interpretation of the applicable legal order and may encounter problems that logically conflict with the applicable codes of ethics and conduct. The research question is: what interpretive doubts arise when the norms of codes of ethics or conduct conflict

1 Profesora investigadora de la Universidad de Sonora, Departamento de Derecho. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0989-254X>

with other types of legal norms, whether constitutional, statutory, etc.? The theoretical framework will be based on general legal theory.

Keywords: Good public administration, legal interpretation, codes of ethics, codes of conduct, public officials, logical problems, general theory of law.

Introducción

Aristóteles en su obra *Ética a Nicómaco* señala que “[...] la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano” (1972, p. 4). Según Aristóteles, el fin propio de la ciencia política es el bien humano, y más adelante este autor se pregunta qué significa lo bueno y lo justo como objetivo de la ciencia política y afirma que hay diversidad en su precisión (1972, p. 5). En este trabajo, se parte de la idea de que toda norma es la expresión de un valor, y que indudablemente el gobierno, al legislar, tendría que buscar el bien común al que alude Aristóteles. No obstante, esto no es nada fácil.

Se observa que las normas jurídicas, por lo general, se formulan a través de lenguaje natural, lo que trae por consecuencia que tal lenguaje normativo participe de los defectos atribuibles al lenguaje cotidiano, a pesar de que el legislador y otros creadores del derecho busquen comunicar de la manera más clara posible las normas. Tarde o temprano los intérpretes del derecho se enfrentan a los llamados “problemas de interpretación”. Si bien es cierto hay diversidad de problemas de interpretación jurídica, aquí sólo se pretende abordar los de tipo lógico, principalmente por la limitación del espacio.

Como lo han mencionado varios autores, entre ellos Nino (1980), Alchourrón y Bulygin (1974) y Ross (1963), un ejemplo de problema lógico jurídico de interpretación puede aparecer en una situación en que la que dos normas de igual jerarquía entran en conflicto debido a que se proponen soluciones deónticamente incompatibles, porque una obliga y otra permite la misma conducta. Ante la pregunta que un operador del derecho, especialmente un servidor público, tendría que resolver es: ¿Cuál es la norma aplicable al caso concreto? ¿De qué manera tengo que justificar la decisión en un caso en otro?

Este tema resulta importante, debido a que se tenga o no en cuenta el hecho de la multiplicidad de regulaciones jurídicas que se tienen en México en torno al actuar de los servidores públicos, así como de la gran cantidad de decisiones de interpretaciones jurídicas que toman cotidianamente, y de la forma en la toma de esas decisiones pueden enfrentar problemas que los confronten lógicamente con los códigos de ética y de conducta que les sean aplicables, valorar la justificación de las decisiones y el

costo social que originan. Lo anterior resulta fundamental en un ejercicio de una buena práctica del derecho administrativo. En la primera parte de este trabajo se abordará en general el concepto de interpretación jurídica y de su clasificación a partir del sujeto que la realiza.

La interpretación jurídica

Hablar de interpretación es hablar de significados. La palabra “interpretación” por sí misma es ambigua, dado que puede aludir tanto a un proceso como a un producto de dicho proceso. Para Guastini (2001), la interpretación puede ser vista como una actividad o como el resultado de tal actividad. De acuerdo con Mario Bunge (2007), la interpretación puede ser de un hecho cuando lo explicamos, o de un símbolo cuando averiguamos su significado o estipulamos dicho significado en determinado contexto. La palabra “interpretar” viene del latín *interpretare*, y conforme al Diccionario de la lengua española, significa “explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente de textos faltos de claridad. Traducir de una lengua a otra” (1979).

Se puede partir de una clasificación de la interpretación jurídica, con base en el sujeto que la realiza (Kelsen, 1997). De esta manera se le clasifica en interpretación realizada por un órgano jurídico y la interpretación jurídica realizada por otro tipo de individuos. Estos últimos pueden ser científicos, o sujetos que sólo acatan el derecho como cualquier particular (Kelsen, 1997). En este trabajo interesa la interpretación realizada por órganos del Estado. Raz (1996) ha afirmado que así como el arte debe ser interpretado, de la misma manera el derecho necesita una interpretación, pero en múltiples ocasiones, los encargados de realizar dichas interpretaciones las hacen sin darse cuenta de este profundo proceso y de las consecuencias de sus elecciones de significados de las normas que aplican al tomar decisiones de interpretación.

No cabe duda que la principal razón de ser de la interpretación jurídica realizada por los órganos de derecho es justificar legalmente las decisiones de interpretación y así evitar caer en el autoritarismo. Específicamente, en el estado de Sonora, el artículo 2º de su Constitución Política, consagra este principio al establecer que:

En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la Ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la Ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba (2010).

Conforme a este precepto constitucional: ¿qué obligaciones se derivan para los funcionarios públicos al realizar una interpretación jurídica? Que funden su decisión en una ley, y por ley aquí se entiende como el acto formalmente legislativo, es decir, no cualquier conjunto de normas sino aquel que es resolución del Congreso del estado. Lo anterior conforme al artículo 52 de la propia Constitución de Sonora. Sin embargo,

aun con la presencia de una ley que faculte a un funcionario público a tomar decisiones de interpretación, pueden surgir dudas interpretativas. Mucho peor, pueden dar por evidente el significado de la norma que aplican. Del mismo modo, se puede dar el caso que modifiquen el sentido de la ley por considerarla injusta (Larios Velasco y Caballero, 2011) En pocas ocasiones, pueden llegar a pensar que una facultad discrecional es igual a que todo se considera válido. Esto no funciona de esa manera, debido a que no buscan la aplicación adecuada de la ley sino tergiversar en función de fines egoístas extra jurídicos.

Pero, ¿qué recursos argumentativos se han de tomar en cuenta a fin de tomar decisiones de interpretación mucho más objetivas? Un autor que proporcionó dicho conocimiento al respecto de la interpretación jurídica en general fue Alf Ross (1994). Este autor especifica que uno de los axiomas que se “Aplican a las palabras en el uso cotidiano” es el del “significado de una expresión...se determina en forma más precisa cuando la expresión es considerada en la conexión en que es formulada” (Ross, 1994, p.112). El propio Ross clasifica a esta conexión en dos partes: lingüística o contextual y no lingüística o situacional. La conclusión general (o axioma) acerca de lo que es el significado lingüístico de una palabra es la siguiente: “el significado de una palabra es una función de la conexión—expresión, contexto, situación—en que la palabra aparece” (Ross, 1994, p.112), en tanto que la interpretación que se elabora por conexión utiliza otros datos y no a las propias palabras, es decir, no se apoya en el uso lingüístico, es la situación (Ross, 1994).

La pregunta obligada a esta afirmación de Ross es: ¿qué otros datos? ¿Quiere esto decir que a la hora de interpretar una ley se necesita tomar en cuenta situaciones extralingüísticas, y por tanto, se observará el comportamiento de los hechos, prácticas de campo y mediciones? Ross afirma que esta interpretación “trabaja con todos los hechos, hipótesis y experiencias que puedan arrojar luz sobre lo que una persona intentó comunicar” (1994, p.113).

Otra situación que se presenta en la toma de decisiones de interpretación jurídica al explicar el lenguaje del derecho surge a partir de lo que los expertos denominan “carga emotiva del lenguaje” (Copi & Cohen, 2011), en donde se afirma que el lenguaje tiene diferentes cargas emotivas y funciones. Por ejemplo, en un caso de aborto, una de las partes al referirse al tema lo describe como un crimen, un asesinato, es diferente la carga emotiva de la otra parte que lo defina como producto de la concepción. Muchos de los problemas de interpretación pueden surgir porque las normas jurídicas están redactadas con términos de alta función expresiva. Esto es, las normas se redactan con un contenido que tiende más a jugar un papel emocional que uno directivo.

Asimismo, se observa que, en el caso de los códigos de ética, se redactaron con una gran cantidad de términos a los que English (1967) denomina “normativos”. De esta manera, aparecen términos como los siguientes: respeto, justicia, honestidad,

prudencia, paciencia, entre otros. De acuerdo con English, estos términos normativos tienen como característica común, que al ser aplicados en casos concretos, se requiere hacer una valoración. Pérez Carrillo (1975) comenta al respecto que el riesgo en el uso de estos términos radica en la posibilidad que deja a influirse por cuestiones ideológicas o para acudir en la defensa de ciertos intereses. Otro problema que surge con el uso de estos términos es tratar de buscar significado inmanente de las palabras valorativas. Al hacerlo, se buscaría congelar los significados y estaría partiendo de una postura realista o mágica en el lenguaje, postura que ha recibido múltiples críticas sobre todo por los lógicos, entre otros Carnap (1969).

Concepto de problema en general y problema jurídico en particular

El uso de la palabra “problema”, al igual que la mayoría de los términos del lenguaje natural, no tiene un significado unívoco. La razón de ser de esta falta de univocidad surge por la llamada “vaguedad” y ambigüedad del lenguaje. En el campo jurídico, se suelen usar como sinónimos las palabras problema, cuestión, dificultad, duda, enigma, entre otros; sin embargo, hay ligeras diferencias en cada uno de estos vocablos según el contexto donde se utilicen. Por ejemplo, el término “cuestión” tiene una serie de sinónimos, entre ellos el de problema, discusión, polémica, entre otros (Guardía, 2005). Copi, refiriéndose a la actividad del conocido personaje del autor Conan Doyle, Holmes, caracteriza al problema como: “un hecho, o un grupo de hechos, para el que no tenemos ninguna explicación aceptable, que parece desusado o que no se adecua a nuestras expectativas o preconcepciones” (2008, p. 536). En tanto que para Mario Bunge el término “problema” designa: “una dificultad que no puede resolverse automáticamente, sino que requiere una investigación conceptual o empírica” (1980, p.195).

Si se parte de la etimología de la palabra problema, se observa que proviene del griego antiguo πρόβλημα (problema) del verbo probálein y significa proponer. En el siglo XVI, hay un cambio del significado a dilema, dificultad (Corripio, 1973). En época más reciente, se entiende por “problema” como “Cuestión científica que debe resolverse”. Cuestión difícil de solucionar” (2005). Conforme a estas ideas, un problema de interpretación jurídica se podría calificar como un hecho en el campo jurídico que no es aceptable, o que no se adecúa a nuestras expectativas y que, por lo tanto, requiere ser investigado. La falta de explicación aceptable del hecho puede darse por cuestiones lógicas (aunque se aclare que la no aceptabilidad de la interpretación jurídica como problema puede tener otras razones no lógicas, como son las razones políticas, sociales, culturales, económicas etc.). No obstante, este trabajo sólo se refiere a la falta de aceptación lógica, sin menoscabo de las otras.

Cabe aclarar que es diversa la investigación que se realizará para resolver el problema jurídico, según se trate de un problema conceptual o empírico, es decir, si se encuentra al nivel de mero conocimiento teórico del derecho o si se conoce para aplicarse y

tomar una decisión en un caso concreto. La diferencia en los sujetos que elaboran la interpretación del problema, atendiendo a su calidad de intérpretes académicos o intérpretes autoridad, dará como resultado que la decisión de interpretación sea sólo para publicarse en un libro, ponencia o forme parte del orden jurídico, sea en calidad de sentencia, reglamento, acuerdo contrato, etcétera.

Varios autores alude a la distinción entre estos diversos niveles de interpretación jurídica. El primero fue Hans Kelsen (1997) al distinguir entre una interpretación de tipo política o científica. Otro autor que se refirió a la diferencia entre las interpretaciones jurídicas fue Ross (1994), quien hace distinción entre doctrina y teoría general del derecho. Aquí será diferente nivel de conocimiento del derecho, y por tanto, de problema de interpretación según se hable en un sentido o en otro. Los teóricos del derecho han usado la expresión "problemas de interpretación", básicamente para aludir a los problemas que presenta el lenguaje jurídico. Algo de suma importancia al momento de abordar los problemas de interpretación jurídica no es sólo identificarlos, sino reconocer los métodos que se han planteado para solucionarlos. El método jurídico lo entiende Ross como "principios o reglas que realmente guían a los tribunales en el tránsito de la regla general a la decisión particular" (Ross, 1994, p.112). En tal tránsito es donde el intérprete del derecho se enfrenta a los problemas de interpretación jurídica. De acuerdo con Ross no es posible proponer reglas fijas para la interpretación y, por lo tanto, no es posible resolver los problemas de interpretación de manera mecánica.

Problemas lógicos en la interpretación jurídica

Para delimitar un problema lógico de interpretación jurídica, se debe referir a lo planteado por Carlos Santiago Nino (2001), cuando alude a los sistemas jurídicos como sistemas lógicos. Se parte del supuesto de que toda interpretación jurídica se basa, en principio, en un texto jurídico (llámese ley, decreto, reglamento, código, tratado, constitución, contrato, acta, por mencionar algunos). El surgimiento de los problemas de interpretación se da a partir de lo que el mismo Kelsen (1991) llamó "indeterminación normativa". Kelsen llega a este concepto a partir de la idea de que el derecho es producto de actos de voluntad, es decir, el derecho es creado por el hombre, y como tal producto, es imperfecto. De acuerdo con lo anterior, Nino (2001) refiere que en el momento de elaborar una interpretación jurídica de textos, el intérprete puede enfrentar dos tipos de problemas lógicos en general: a) Hay dudas acerca de las consecuencias lógicas inferidas de los textos jurídicos; b) No hay duda de las consecuencias inferidas, pero dichas consecuencias derivan en incumplir algunos ideales racionales de un sistema normativo (o de cualquier sistema de enunciados).

A partir de lo establecido por Nino (2001), se identifican cuatro ideales racionales de un sistema normativo: coherencia, completitud, economía y operatividad. ¿Qué se entiende por cada uno de estos ideales y qué defectos o problemas lógicos puede provocar? La coherencia, completitud, operatividad y economía son los ideales de

un sistema de enunciados. El incumplir estos ideales provoca, según Nino, ciertos problemas dependiendo del ideal que se incumpla a saber: contradicciones, lagunas o incompletitudes, inoperancias y redundancias, respectivamente con cada ideal. A continuación, se explican cada uno de estos ideales y el problema que puede ocasionar su incumplimiento:

Coherencia en contra con la contradicción normativa

El tema de coherencia se aborda desde estudios diversos. En el campo jurídico se abordó, básicamente, por los filósofos del derecho. Del mismo modo, se desarrolló una serie de teorías que apoyan en la mejor comprensión de la coherencia jurídica y su ayuda en la argumentación (Amaya, 2012). La palabra coherencia se usa para referirse a la conexión, a la relación de varias cosas entre sí (Corripio, 1973). Es en el siglo XVI cuando se utiliza como sinónimo de “razonable”. La definición de la palabra “coherencia” está ligada a la lógica, si se entiende por lógica el estudio de los métodos y principios empleados para distinguir el razonamiento correcto del incorrecto (Copi, 2011). Lo anterior corresponde al caso de uno de estos principios o leyes del pensamiento, como es el de la no contradicción. Para Witker y Larios (1997), este principio afirma que “ningún enunciado puede ser verdadero y falso al mismo tiempo” (p.109).

¿Cuáles son algunas de las consecuencias de la falta de coherencia entre normas? La falta de coherencia puede dar lugar a las contradicciones o antinomias. Para Nino (2001), una contradicción normativa surge cuando “dos normas imputan al mismo caso soluciones incompatibles” (p. 272). Por ejemplo, si la misma conducta está prohibida y permitida al mismo tiempo o que la misma acción esté prohibida y obligada simultáneamente. A esto, se le agrega que resulta necesario que las normas se refieran a iguales circunstancias fácticas.

¿Cómo puede darse esto en la interpretación jurídica? Si se toma como base la idea que para aplicar una norma a un caso concreto se parte de una decisión de interpretación. Del mismo modo, si para elaborar esta decisión de interpretación es necesario asumir un significado de la norma a aplicar, a partir de enunciar tal significado; y si en el momento de realizarlo se encuentra una especie de superposición entre normas que puede ser de distintos grados (llámense jerárquicos, de generalidad, o temporalidad). Por ejemplo, puede surgir la siguiente pregunta: ¿qué relación de jerarquía, generalidad o temporalidad guarda algún código de ética sonorenses respecto de cualquier otro ordenamiento jurídico? Por ejemplo, Ley de Salud para el Estado de Sonora, Ley de Educación para el Estado de Sonora, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Sonora, entre otras.

Podría darse el caso de que, en el momento de identificar estas normas, se observa que una (precisamente, el código de ética) obliga a dar una solución de prohibida la conducta, mientras que la Constitución o cualquier otra ley estatal obliga la conducta. ¿Cuál será la decisión de interpretación?, es decir, la falta de coherencia en el sistema

normativo puede dar lugar a enfrentar este tipo de contradicciones. No todas las posibilidades de contradicción son iguales. Ross (1994) elaboró una clasificación de las posibilidades lógicas de las contradicciones o inconsistencias normativas en tres tipos: a) Inconsistencia: total-total; b) Inconsistencia parcial-parcial; c) Inconsistencia total-parcial.

Cabe advertir que la contradicción será entre los enunciados acerca de las normas y no de las propias normas. Esto quiere decir que ambas normas (código de ética y otras leyes) pueden ser válidas simultáneamente, pero el enunciado que las describe es el que dará el resultado contradictorio.

Operatividad contra inoperancias

Otro problema lógico en la interpretación jurídica puede surgir por no cumplir el principio de la operatividad. De acuerdo con el diccionario en línea, Wordreference, por operatividad se entiende: “La capacidad de producir algo el efecto que se pretendía” así como “la capacidad para funcionar”. En general, la operatividad en el campo normativo se entiende como la posibilidad de que la norma pueda producir la consecuencia que se quería. Asimismo, existen normas que, por ciertas cuestiones, son imposibles de seguir. Nino (2001) establece dos tipos de razones por las que estas aparecen: a) Razones de imposibilidad de aplicar el comportamiento ordenado y b) Razones de necesidad de aplicar el comportamiento ordenado. Estas razones, a su vez, pueden ser de tres clases: Lógicas, empíricas o normativas.

Hay previsiones que requieren para su implementación de la existencia de circunstancias de hecho determinadas para poder ser desarrolladas y puestas en vigencia; y mientras tales condiciones no se den en el plano fáctico, carecen de toda posibilidad de ser implementadas. Del mismo modo, otras presentan formulaciones dirigidas no al intérprete, sino al legislador en donde se le impone el dictado de normas para que rigen de forma efectiva el derecho a tratar, y para esto se debe indicar un contenido en particular. En palabras de Ross (1994), los problemas lingüísticos que surgen en la actividad del intérprete, aunque muy importantes, no son los únicos, debido a que dichos problemas aparecen ante la falta de operatividad de la norma. Ross los denomina “problemas pragmáticos” y surgen, muchas veces, por cuestiones de sentido común en relación con el lenguaje y la situación de uso del mismo.

Completitud contra lagunas

Aunado a lo anterior, se denomina “integridad” a la cualidad de completitud. Esta idea se basa en que, para solucionar un problema jurídico de interpretación, siempre encontraremos una norma aplicable, es decir, que el sistema jurídico carezca de lagunas jurídicas. Para Kelsen, las llamadas “lagunas jurídicas” serían una especie de indeterminación y alude a dos tipos de indeterminaciones: la intencional y la no intencional. La primera resulta útil dado que permite elegir entre varias soluciones, y

la segunda se origina por cuestiones de defectos de lenguaje, como son la vaguedad y la ambigüedad, en donde se expresan dichas normas (1991).

Economía contra la redundancia

La Real Academia Española define el término “economía” como “administración eficaz y razonable de los bienes” (2014). La economía, en cuestiones normativas, sería la buena administración de un orden jurídico. Así como en cuestiones de economía nacional se da la inflación por un exceso de circulante, de esta manera es posible una inflación de ordenamientos jurídicos, los cuales darán lugar a este otro problema lógico: la redundancia jurídica. La redundancia normativa, asimismo, surge cuando hay exceso de soluciones para un mismo caso, es decir, hay reiteración. El problema aparece en virtud de que, en reiteradas ocasiones, los intérpretes tratan de darle un significado diferente a cada norma (aunque no exista dicho significado). De acuerdo con Ross, las redundancias no se pueden solucionar mecánicamente, si no por medio de consideraciones variadas (1994).

Los códigos de ética y su relación con el orden jurídico

¿Por qué códigos de ética? En primer lugar, se hablará del uso de la palabra “código”, del latín *codex*- *icis*: libro y del griego *kodix*, *kóodikos*: código. En el siglo XV se le atribuye el sentido de colección de leyes (Corripio, 1973). La palabra “código” se usa en diferentes contextos, normalmente se utiliza acompañada de un adjetivo. De esta manera, su significado no resulta unívoco. Por otro lado, en el campo jurídico tienen relevancia histórica varios códigos: el Código de Justiniano y el Código de Napoleón, escrito en 1804.

Apartir de lo anterior, surge la pregunta: ¿Cuál es el fundamento jurídico de la creación de estos códigos de ética? Apartir de 1995, la organización Transparencia Internacional comenzó a publicar los índices de percepción de corrupción. En 1996, se lleva a cabo una convención contra la corrupción. En dicha convención se buscó involucrar a los países miembros en el combate de la corrupción en el ejercicio de la función pública. La idea era que, al combatir la corrupción, se lograría la paz y la estabilidad en la región y el desarrollo integral de los pueblos. El 9 de enero 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto de la Convención Interamericana contra la Corrupción; dos años antes, fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el 30 de octubre de 1996, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre del propio año. Por esta convención, México se comprometió a implementar una serie de acciones encaminadas al combate de la corrupción.

Una de estas acciones fue la creación de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. En aras de ese combate a la corrupción los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados

Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer. Estas normas deben orientarse en prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán, asimismo, las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Estas medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. En el artículo 49 de La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos se encuentra el siguiente código de ética:

Artículo 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

De este modo, al incorporar los códigos de ética al ordenamiento jurídico mediante su inclusión en la ley, la ética, entendida como moral, adquiere el carácter de norma jurídica. El objeto general de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consistía en reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades administrativas. Dicha ley, publicada el 13 de marzo de 2002, fue abrogada mediante decreto publicado el 18 de julio de 2016, por lo que permaneció vigente durante catorce años. Actualmente, la definición legal de “código de ética” y “código de conducta” se encuentra prevista en el artículo 4 del Código de Ética de Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal:

- I. Código de Conducta: El instrumento deontológico emitido por la persona que ocupe la titularidad de la dependencia, entidad o empresa productiva del Estado, a propuesta de su Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses o análogo, previa aprobación de su respectivo Órgano Interno de Control o Unidad de Responsabilidades, en el que se especifique de manera puntual y concreta la forma en que las personas servidoras públicas aplicarán los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el Código de Ética.
- II. Código de Ética: Instrumento deontológico, al que refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece los parámetros generales de valoración y actuación respecto al comportamiento al que aspira una persona servidora pública, en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, a fin de promover un gobierno transparente, íntegro y cercano a la ciudadanía.

Se considera inapropiada la denominación “código de ética” por diversas razones. Desde la perspectiva que aquí se sostiene, resulta más preciso el término “código moral”

ya que, del análisis de su contenido, se advierte que estos instrumentos constituyen un conjunto de normas y no un cuerpo de explicaciones teóricas. La ética se entiende como una rama de la filosofía específicamente dedicada a la reflexión racional sobre los actos humanos; en otras palabras, representa el conocimiento racional de la moral. En este sentido, puede establecerse una analogía: no es lo mismo el nopal que la botánica. Mientras el primero constituye el objeto de estudio, la segunda es la disciplina encargada de estudiarlo. De manera análoga, si estos códigos contienen reglas de conducta, su naturaleza corresponde a la moral y no a la ética entendida como “disciplina filosófica”.

Esta distinción adquiere relevancia por la función del lenguaje empleado en dichos instrumentos. Podría sostenerse que la elección de la expresión “códigos de ética”, en lugar de “códigos de moral”, responde a que el término “ética” posee una carga valorativa o emotiva menos intensa que el de “moral”. En términos generales, el lenguaje científico cumple una función predominantemente explicativa e informativa, pues describe cómo es la realidad; por el contrario, el lenguaje como función directiva tiene como propósito orientar o regular la conducta de las personas.

De modo que, la ética, entendida como disciplina teórica, tiene por objeto explicar y analizar la moral. En cambio, la moral, concebida como un conjunto de reglas sociales, no cumple una función descriptiva o informativa respecto de la conducta humana, sino en función normativa, orientada a dirigir y regular el comportamiento. En este sentido, Kelsen sostiene:

[...] Los usos lingüísticos confunden frecuentemente la moral con la ética, así como ocurre con el derecho y la ciencia jurídica. De suerte que muchas veces se afirma de la ética lo que sólo corresponde a la moral: que regula conducta humana; que estatuye deberes y derechos, es decir, que impone autoritariamente normas, mientras que sólo puede conocer y describir las normas establecidas por alguna autoridad moral, o las normas morales surgidas consuetudinariamente (1991, p.72).

Esta confusión terminológica se refleja en la denominación “códigos de ética”. Ello puede obedecer a distintas razones. Por una parte, si el lenguaje empleado en estos instrumentos cumple únicamente una función informativa, entonces su propósito sería explicar o describir determinados principios de conducta, más no regular el comportamiento de los servidores públicos. Por otra parte, si dicho lenguaje cumple su función directiva, su incorporación al ordenamiento jurídico implica que las disposiciones contenidas en estos códigos adquieren naturaleza normativa, y por ende, forman parte del sistema jurídico. En contraste, el lenguaje con función directiva tiene como finalidad orientar y regular la conducta.

¿Cuál ha sido la función lingüística de los denominados “códigos de ética”? ¿Su finalidad consiste únicamente en informar a los funcionarios públicos acerca de lo

que constituye una conducta moral o, por el contrario, pretende regular directamente su comportamiento? Si es el primer caso, habría que partir del supuesto de que la formación de una conducta moral no se logra mediante la transmisión de información escrita. El aprendizaje de este tipo de conductas depende, en mayor medida, del ejemplo que ofrecen quienes las practican. En consecuencia, cuando los servidores públicos cumplen con sus deberes, su comportamiento puede constituir un referente que propicie la adopción de conductas semejantes por parte de otros integrantes del servicio público.

Conforme a lo expuesto, si la función de estos códigos no consiste en informar, sino regular la conducta, surge una cuestión: ¿existe un exceso de regulación, una inflación normativa o, como se explicó anteriormente, un problema de redundancia e incluso de posibles antinomias? Si se acepta que estos códigos constituyen normas jurídicas, cabe preguntarse: ¿Qué tan eficiente resulta este camino regulatorio cuando su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas específicas o cuando la conducta que pretenden regular ya se encuentra prevista en otros ordenamientos, como las leyes en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas? El establecimiento de estas medidas se entiende si el Estado no cuenta con algunos mecanismos de control de la corrupción, pero el mantenimiento y el fortalecimiento, lógicamente, implica que algunos Estados pueden tener, en el momento de la firma, normas relacionadas con el combate a la corrupción, es decir, cuando México firmó dicho convenio, no sólo se compromete a crear nuevas normas, sino a fortalecerlas y mantenerlas. En otras palabras, darle fuerza y eficacia a tales normas con las que ya contaba.

En efecto, México ya contaba con normas jurídicas para regular la función pública desde la Constitución Política, con base en los artículos que regulan la conducta de los servidores públicos hasta otro tipo de leyes, como es el caso de la responsabilidad pública. El problema para combatir la corrupción no es la creación de nuevas normas, sino la eficacia de las que ya contaba. Además de lo expuesto, se debe considerar que, con este tipo de códigos de ética, se tiene otra consecuencia negativa: el peligro de tener una moral oficial que rija al funcionario público. ¿Es entonces la idea de no contar con criterios racionales que le permitan elegir al tomar sus decisiones de interpretación jurídica? Detrás de lo anterior, existe la interrogante: ¿Hasta dónde la obligación moral puede obedecer el derecho? Esta cuestión ya no se plantearía si se considera que los códigos de ética (o mejor dicho, códigos de moral) forman parte del sistema jurídico, debido a que habría una doble razón para justificar a toda decisión de interpretación de un servidor público (llámese juez, secretario, director, síndico, etc.): la jurídica y la moral. Todo esto porque se establece una moral oficial, institucionalizada y no habrá posibilidad de juzgarla.

En principio se considera que, aunque se denominan “códigos de ética” para algún servidor público, se trata de normas jurídicas, y en reiteradas ocasiones resultan

contradictorias en cuanto a la legislación ya existente. Si sólo existe interés por crear más normas (llámense éticas o jurídicas), pero no hay el auténtico interés de que sean mínimamente eficaces, el combate a la corrupción no es una labor realmente solicitada. En tales condiciones, únicamente se genera la apariencia de que se están adoptando medidas eficaces para combatir la corrupción mediante la incorporación de códigos de ética dirigidos a las personas servidoras públicas. El problema radica en caer en el denominado “mito de la ley”: la creencia de que la sola creación de un mayor número de normas es suficiente para transformar la realidad.

Por otra parte, un dato que respalda lo expuesto es la evolución de la percepción de la corrupción en México. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (20269, elaborado a partir de las evaluaciones realizadas por especialistas y observadores internacionales, los niveles de percepción de la corrupción en el país han mostrado pocas variaciones a lo largo del tiempo. En una escala de 0 a 10, en la que 0 representa un alto nivel de percepción de corrupción y 10 corresponde a la ausencia de esta, México se ubica alrededor del lugar 98, con una calificación entre el 3.1 y 3.6 desde el 2002 hasta la fecha.

Es cierto que la convención tenía otro objetivo: combatir la corrupción a fin de fortalecer la democracia y evitar el deterioro moral de la sociedad, pero ¿cuál es el mejor camino para la persuasión? Es necesario insistir que, la mejor forma de persuadir, es con el ejemplo. No es necesario definir el término de honradez, tal como lo hacen los códigos de ética, sino comportarse de manera honrada. Oscar Diego Bautista, al referirse a los códigos de ética, afirma lo siguiente:

La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos basados en los antivalores es la ignorancia. Existe un vacío de conocimiento en materia de ética que pone en marcha los principales valores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder” (2012, p.15).

En esta afirmación se observa un error de razonamiento: Aristóteles, quien afirmaba que el hombre era malo por desconocimiento del bien, tuvo ante los sofistas que lo enfrentaron al decirle que podían conocer la diferencia entre el bien y el mal, y de todas maneras eligió comportarse de la peor manera. Puede darse el caso que un servidor público sea perfecto conocedor de los valores para un buen comportamiento y, sin embargo, elija actuar de la forma incorrecta.

Por otra parte, si la función no consiste en informar, sino en regular la conducta, cabe la siguiente pregunta: ¿Qué tan eficiente es el camino de la regulación si no tienen consecuencias para el caso del incumplimiento o si se encuentran mejor reguladas en otros preceptos legales? También se toma en cuenta el peligro de tener una moral

oficial que rija al funcionario público. ¿Es entonces la idea de no contar con criterios racionales que le permitan elegir al tomar sus decisiones de interpretación jurídica?

Como última reflexión: al no distinguir entre un orden moral y un orden jurídico no se puede dar la posibilidad de evaluarlo uno respecto del otro, es decir, no se puede saber si una norma jurídica tiene o no un contenido más o menos moral, dado que se confunden. De igual manera, si una conducta aparentemente moral puede caer en una prohibición jurídica, es decir, es necesario poder juzgar si un derecho es moralmente bueno o malo.

Fuentes de consulta

- Amaya, A. (2012). La coherencia en el derecho. En Prensa.
- Aristóteles. (1972). Ética Nicomáquea (Gomez, A. ed. y trad.). Porrúa.
- Bautista, D. y Oscar D. (2012). Los códigos éticos de gobierno. Cuadernos de ética para los servidores públicos. UAEM. p. 15.
- Bunge, M. (2007). La Investigación Científica. Siglo XXI Editores.
- Bunge, M. (1980). La investigación científica. Ariel.
- Carnap, R. (1969). La fundamentación lógica de la física. Argentina.
- Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2019 (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5549577%26fecha%3D05/02/2019&print=true
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Copi, I. y Cohen, C. (2008). Introducción a la lógica. Limusa.
- Copi, I. y Cohen, C. (2011). Introducción a la Lógica. Limusa.
- Corripio, F. (1973). Diccionario Etimológico. Bruguera.
- Diccionario en línea Wordreference (s. f.). <http://www.wordreference.com/definicion/operatividad>
- Engish, K. (1967). Introducción al pensamiento jurídico. Guadarrama.
- Guastini, R. (2001). Estudios sobre la Interpretación Jurídica. Porrúa.
- Guardia, R. (2005). Diccionario Porrúa de Sinónimos y Antónimos. Porrúa.
- Índice de Percepción de Corrupción (13 de mayo de 2026). En Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_percepci%C3%B3n_de_corrupci%C3%B3n
- Kelsen, H. (1991). Teoría Pura del Derecho. Porrúa.
- Larios, R. y Caballero, L. (2011). Las Directivas de interpretación jurídica. Fontamara-UNISON.
- Nino, C. (2001). Introducción al estudio del derecho. Astrea.
- Pérez, A. (2019). La interpretación constitucional, La Interpretación Constitucional Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5026966>
- Raz, J. (1996). “¿Por qué interpretar?”. Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, 5, p. 33.
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la Lengua Española (edición del tricentenario) <https://dle.rae.es/>
- Ross, A (1994). Sobre el derecho y la justicia. (Carrió, G. trad). Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Witker, J. y Larios, R. (1997). Metodología jurídica. McGraw Hill.

Tensiones entre prórrogas legislativa y ejecutiva: sus efectos en la buena administración de cuatro municipios del estado de Sonora

María Inés Aragón Salcido¹ y Adria Velia González Beltrones²

Resumen: En el presente trabajo se analiza la figura en el ámbito municipal de la prórroga legislativa de las leyes y presupuestos de ingresos "reconducción legislativa municipal" en cuatro municipios del Estado de Sonora, México: Carbó, Bacoachi, Huachinera y Mazatán (estudio de caso), a los que se les prorrogaron sus leyes de ingresos de 2025 para el año fiscal de 2026. Para ello (metodología) se seleccionó y analizó la legislación local, estatal, nacional e internacional y doctrina aplicable, a cuya luz, en retrospectiva, se conoce (resultados), sin dimensionar, los efectos diferenciados de la actividad formalmente legislativa de carácter ordinario, al declarar la reconducción presupuestal con fundamento en el precepto de la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES) que de manera tácita establece la obligación de observar el derecho a la buena administración de los gobernados; así como también en términos de la inactividad en materia presupuestal de los Ayuntamientos y la afectación del derecho de sus gobernados a la buena administración (discusión), de donde se derivan las posibles soluciones en los diferentes períodos de la problemática planteada, y las propuestas necesarias de modificaciones a la Constitución Local y leyes administrativo-fiscales aplicables.

Palabras clave: Prórroga legislativa municipal, buena administración, municipio.

Abstract: This paper analyzes the figure of legislative extension of revenue laws and budgets at the municipal level, specifically the "municipal legislative rollover" in four municipalities of the State of Sonora, Mexico: Carbó, Bacoachi, Huachinera, and Mazatán (Case study). In these municipalities, the 2025 revenue laws were extended for the 2026 fiscal year. For this purpose (Methodology), local, state, national, and international legislation, as well as relevant legal doctrine, were selected and analyzed. Based on this analysis (Results), it is observed —without fully measuring— the different

1 Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Academia de Derecho Administrativo Universidad de Sonora, Instituto Sonorense de Administración Pública ISAPAC. Correo-e: minesaragon@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6571-008>

2 Academia de Derecho Administrativo, BIOLEX Revista Jurídica. Cuerpo Académico Consolidado (USON-CAC-205), diciembre 2018-2029, "Derecho, Economía, Educación e Instituciones", Departamento de Derecho. Facultad Interdisciplinaria de Ciencias Sociales, Universidad de Sonora, Correos-e: adria.gonzalez@unison.mx ; adriaveliagonzalez@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458>

effects of formally legislative actions of an ordinary nature when declaring budget rollovers, grounded in a provision of the Constitution of the State of Sonora (CPES), which implicitly establishes the obligation to respect the right to good administration. It also examines the consequences of materially legislative inactivity and formally administrative action in budget matters by municipal governments, and how this affects citizens 'right to good administration (Discussion). From this, possible solutions are derived for different stages of the problem, along with necessary (Proposals) modifications to the Political Constitution and applicable administrative and fiscal laws.

Keywords: Municipal legislative rollover, good administration, municipality.

Introducción

En este documento se analizan aspectos de la prórroga legislativa de las normas municipales de ingresos y de presupuestos de ingresos (también denominada reconducción legislativa municipal), mediante un estudio de caso de cuatro municipios: Carbó, Huachinera, Mazatán y Bacoachi, del Estado de Sonora, a los cuales se les declaró la continuación de su legislación de ingresos del 2025 para ejercerse durante el presente año del 2026. La metodología empleada en este trabajo es de carácter cualitativo, con un enfoque jurídico descriptivo, sustentado en el análisis de estudio de caso, para lo cual se llevó a cabo una selección de los principales ordenamientos legales y criterios aplicables, con el objetivo de identificar el alcance del marco legal actual y proponer alternativas de mejora. Para la recolección de datos se utilizó la técnica de investigación documental, mediante la cual se seleccionó, identificó y revisaron diferentes documentos oficiales como la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sonora (GPCES) y diversas publicaciones sobre el tema en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora (BOGES) relacionadas con dichos municipios, contrastando el hallazgo con la doctrina en materia de reconducción presupuestal, buena administración y sus efectos en las finanzas municipales.

Los dictámenes fueron publicados respectivamente en las Gacetas Parlamentarias del Congreso del Estado de Sonora, que se listan a continuación: a) Diciembre 13, 2025. Año 19, No.2072, página 13 y b) Febrero 03, 2026. Año 19, No. 2084, página 12. De ambas lecturas se advierte que la continuación o también denominada prórroga legislativa solucionó a los municipios de Sonora para que dentro del término constitucional pudieran aprobar y publicar sus presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2026 (lo que materialmente ocurrió con fecha 31 de diciembre de 2025, fecha de publicación en el BOGES de los presupuestos de egresos de los municipios de Carbó, Huachinera y Bacoachi para el ejercicio fiscal 2026), lo cual permitió que dichos municipios pudieran contar con un instrumento formal para el ejercicio del gasto público. En el caso del municipio de Mazatán, no se encontró evidencia de la aprobación ni de la publicación de su presupuesto de egresos para el año fiscal 2026.

Por otra parte, en el caso del municipio de Carbó, mediante sesión de fecha 5 de febrero de 2026, el Poder Legislativo Local le aprobó su proyecto de ley de ingresos para ser ejercida durante el año 2026, con las modificaciones correspondientes, lo que dejó sin efectos la prórroga previamente decretada.

En conjunto, los casos analizados permiten identificar distintos escenarios en la aplicación de la prórroga legislativa de las leyes municipales de ingresos, así como las actuaciones posteriores tanto del Congreso del Estado como de los ayuntamientos en relación con la regularización de dichos instrumentos financieros, los cuales impactaron en el suministro de la gestión local de servicios a su cargo y en sus funciones, afectando con ello el derecho humano a una buena administración, el cual presenta en el Estado de Sonora una situación sui generis, en cuanto a su regulación, la cual se examina en el desarrollo de este estudio.

El marco jurídico del municipio en México y en el Estado de Sonora

Hablar de la institución del municipio nos llevaría a la historia de la humanidad, desde que surge la convivencia en un espacio y la autoridad sobre el grupo; si bien históricamente es importante el surgimiento del municipio en México, y en particular en el Estado de Sonora, destacamos que, en 1813, según el investigador Francisco R. Almada (1983, p. 74) surgieron los municipios en la provincia de Occidente de la cual Sonora formaba parte, siendo Bacoachi uno de los 16 municipios; otros autores consideran otras fechas, sin tener certeza de una fecha exacta, lo interesante es que Bacoachi aún existe como municipio y es parte de la investigación. Por ello, partiremos del siglo XX, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), donde surge el municipio libre como una de las banderas de la Revolución Mexicana para eliminar las autoridades intermedias.

El término municipio proviene del latín, cuyo origen etimológico se conforma por las palabras *munus* y *capere*. La primera alude a las obligaciones o deberes, mientras que la segunda significa asumir o volverse responsable de algo. Así, la palabra *municipium* se utilizó para designar a aquellas ciudades cuyos ciudadanos asumen de manera directa las responsabilidades, patrimoniales y económicas, necesarias para gestionar los asuntos y servicios propios de su comunidad (Corominas, Joan, 1985, p. 115).

De acuerdo con la Carta Magna, México es una república representativa, democrática, laica y federal, conformada por entidades federativas libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior, unidas en una federación establecida según los principios en ella contemplados. Asimismo, en el artículo 115, se prescribe para los estados, el municipio libre como fundamento de su división territorial y organización política y administrativa, y acorde a lo señalado en su fracción primera: "Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley

determine, de conformidad con el principio de paridad" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

A su vez, en la fracción segunda del citado numeral se establece que los municipios tendrán personalidad jurídica y facultad para operar su patrimonio en términos de ley.

En la tercera fracción del precitado precepto 115 de la CPEUM se establecen las funciones y servicios públicos a su cargo. En la fracción cuarta se regula la facultad hacendaria de los municipios la cual se conformará con los rendimientos de sus bienes, con las contribuciones y otros ingresos establecidos por las legislaturas a su favor, enfatizando en diversos párrafos de dicha fracción que:

A los poderes legislativos locales les corresponde aprobar a los municipios sus leyes de ingresos, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. Asimismo, los Ayuntamientos les aprobarán sus presupuestos de egresos con base en la disponibilidad de sus ingresos, debiendo incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, ciñéndose a lo dispuesto en el artículo 127 de la propia CPEUM. Los ayuntamientos ejercerán en forma directa los recursos que conforman su hacienda municipal, o bien, autorizar a quien lo realice acorde a la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Si bien hay otras disposiciones constitucionales que abordan facultades de los municipios, nos ceñiremos en lo relativo a la hacienda municipal y lo dispuesto en sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos, por ser el tema del estudio de caso.

En el numeral 136 fracción XXIV de la CPES se establecen las facultades del Poder Legislativo, entre ellas las de discutir, modificar, aprobar o no aprobar anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los ayuntamientos, así como sus modificaciones. Igualmente, resulta pertinente mencionar la facultad de velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado (en otras palabras, proteger y garantizar los derechos humanos de sus gobernados) y proveer, por los medios a su alcance, a su prosperidad general (Fracción XXXV, artículo 64, Constitución Política del Estado de Sonora, 1917).

En la misma línea, en la Ley Fundamental del Estado de Sonora, se regula respectivamente en los cuatro Capítulos de su Título V, intitulado Municipio Libre: la integración y organización de los municipios; su ámbito de competencia; su patrimonio y hacienda pública, la declaración de desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

En el artículo 128 de la CPES, en concordancia con el artículo 115 de la CPEUM, se establece que el municipio libre es la base de la división territorial del Estado.

Por su parte, en el artículo 136 fracción XXI de la CPES se establece la facultad de los ayuntamientos para iniciar sus leyes ante el Poder Legislativo y, este, a su vez, está facultado conforme al artículo 64 fracción XXIV de la CPES, para aprobarlas, reprobadas o modificarlas, en su caso. Y, respecto al presupuesto de egresos es facultad de los ayuntamientos aprobarlos con base en los ingresos que le apruebe el Congreso, debiendo publicarlos.

Dentro del propio marco jurídico aplicable en el Estado de Sonora, tenemos varios ordenamientos. En la Ley de Hacienda Municipal LHM se prescribe lo relacionado con la hacienda municipal y sus leyes de ingresos y presupuestos de ingresos municipales. Iguaes disposiciones se establecen en la Ley de Gobierno y Administración Municipal (LGAM). Las competencias y funciones en el ámbito financiero del Ayuntamiento se señalan en el artículo 61 y en el artículo 129, la reconducción presupuestal de la precitada LGAM (Ley de Gobierno y Administración Municipal, 2001).

La buena administración pública como derecho humano

El objetivo de nuestra colaboración es reflexionar sobre las tensiones entre las prórrogas Legislativa o Reconducción Legislativa municipal y Reconducción (Ejecutiva) Municipal presupuestal y sus efectos en el derecho a la buena administración de cuatro municipios del Estado de Sonora. Por ello, ineludiblemente debemos referirnos brevemente al inacabado y difuso —a nuestro juicio—, derecho a la buena administración y su evolución en el contexto internacional, nacional y local, decantándose específicamente por el Estado de Sonora y sus municipios en nuestro país.

Así, tenemos que, en el artículo Primero de la CPEUM, se fundamentan los derechos humanos reconocidos, que forman el llamado “bloque de constitucionalidad”. En este sentido, la doctrina ha considerado que también deben ser observados en el derecho administrativo (Rangel León & Vela Barba, 2022).

El administrativista, Jaime Rodríguez Arana (2013), en su relevante trabajo intitulado La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, explica el surgimiento y evolución del derecho fundamental a la buena administración (artículo 41, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000), enfatizando que ha sido a golpe de sentencias haciendo más nítido el contenido del derecho humano a la buena administración en favor del ciudadano (Rodríguez Arana, 2013, pp. 23 y 41). De ahí que Jaime Rodríguez Arana considera, además, que el derecho administrativo debe replantearse en su conjunto desde la centralidad del ciudadano y su participación activa en la conformación de los intereses generales (Rodríguez Arana, 2013, pp.23 y 41).

En contrapartida, la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDDCAP) no lo considera derecho positivo,

sino doctrina acorde a lo promovido por el CLAD (2026), vinculante para los países que lo integran en el sentido de considerar en su normatividad los principios de la buena administración lo que para Bodansky (2010, p.156) conforma el soft law, sin tener el rango de tratado internacional, citado por Colmegna Pablo Damián (2012, p.30). Es decir, no tiene el mismo carácter obligatorio que un tratado internacional, pero sí cuentan con peso ético y político para los países miembros del CLAD, y los que quieran sumarse a los principios prevalentes para el reconocimiento de una buena administración pública.

Respecto del derecho humano a una buena administración, en el ámbito estadual sonorense, si bien no se le denomina expresamente en la CPES, en la presente investigación lo encontramos por un lado: 1) al examinar la facultad del Congreso del Estado de Sonora contenida en la fracción XXXV del artículo 64, en la que es dable observar que, lo que hoy se reconoce, tanto en el ámbito europeo como en la mayoría de los países latinoamericanos, como el derecho humano a una buena administración, la citada fracción XXXV es el fundamento que el Congreso del Estado utiliza como sustento constitucional para ejercer la facultad de prorrogar las leyes de ingresos de los Municipios de Sonora. Por otro lado, también encontramos que: 2) en el primer párrafo del artículo Primero de la CPES, se reconoce que:

[...] Toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Finalmente, en el último párrafo del citado numeral, se contempla el principio de progresividad para garantizar los derechos establecidos, haciendo efectivo con esta fundamentación, el derecho a la buena administración de los gobernados de nuestro Estado de Sonora (Constitución Política del Estado de Sonora, 1917).

En el supuesto de la prórroga legislativa de las leyes de ingresos municipales, con la aplicación del principio de progresividad, se atenuará la disminución temporal de recursos económicos de los municipios y la afectación de la buena marcha de la administración pública municipal, ya que al darles suficiencia presupuestal estarían en condiciones de cumplir con sus funciones y con la prestación de los servicios públicos municipales a su cargo; de lo contrario, se ocasionará un conflicto entre los administrados y el gobierno municipal.

En la misma línea, cabe mencionar que en el presente siglo XXI el Estado de Sonora fue escenario, en el año 2023, de una iniciativa con proyecto de ley que tuvo como objetivo reformar el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora para establecer el derecho a la buena administración (Congreso del Estado, 2023). Dicha iniciativa no prosperó, por razones que escapan al objeto de este estudio, por lo que el legislador ordinario recurrió a una vía tangencial para su incorporación: la aprobación de la Ley de Atención y Gestión Ciudadana en la Administración Pública

Estatual y Municipal (Ley 171), en lugar de reformar la Constitución para consagrar expresamente el derecho a la buena administración. Al respecto, Aguilar José Luis Mario (2009) considera que la arrogación de atribuciones por parte del legislador ordinario, cuando el legislador constituyente se niega a asumirlas, obedece al desconocimiento del principio de jerarquía normativa. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, dicha aseveración no resulta aplicable, toda vez que el legislador sonorense estimó que la aprobación de la referida Ley 171 da cumplimiento al mandato contenido en los artículos primero de las Constituciones Federal y del Estado de Sonora, así como en el artículo 64 fracción XXXV, de la propia CPES.

En la Ley 171 se establece que las disposiciones son de cumplimiento obligatorio por los gobiernos estatales y municipales, así como también los organismos autónomos (Art. 1), con el objeto de eliminar la burocracia excesiva con trámites accesibles, entendibles y rápidos, priorizando en todo momento al ciudadano con una atención de excelente calidad (Art. 2). Para ello, deberán elaborar un protocolo de atención (Art. 11), para estandarizar y optimizar la interacción entre los servidores públicos y los ciudadanos, y poner a disposición de la ciudadanía una carta de trato digno, en la que se le enumeran sus derechos y señala el marco jurídico de actuación del Estado y los municipios.

La continuación o prórroga de las leyes de ingresos municipales por el Congreso del Estado de Sonora

Con las facultades en materia presupuestal descritas —líneas arriba—, se publicó en la GPCES de fecha 13/12/2025, en el orden del día de la sesión para el 15 de diciembre de 2025, en el punto 5, la aprobación para el ejercicio fiscal del año 2026 de las Leyes de los Ayuntamientos del Estado de Sonora en materia de Ingresos y Presupuestos de Ingresos.

En el citado dictamen se argumenta que el Ayuntamiento de Mazatán, Sonora, no presentó propuesta (Congreso del Estado, 2025) y se continúa diciendo:

[...] Después de los trabajos realizados en el análisis de los restantes setenta y un proyectos de leyes de ingresos municipales que, sí fueron entregados en tiempo, esta Comisión no encuentra condiciones para aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos Bacoachi, Carbó y Huachinera.

Y, en el Acuerdo, en su apartado tercero se establece que:

Al no presentar los municipios sus proyectos de leyes de ingresos y presupuestos de ingresos, conforme a lo dispuesto en las Cartas Magnas Nacional y de Sonora y las leyes en dicha materia aplicables (LGAM, LHM), el Congreso del Estado de Sonora declara que en los municipios de

Mazatán, Carbó, Bacoachi y Huachinera, Sonora, durante el Ejercicio Fiscal 2026, continuarán en vigor, de manera respectiva, las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos vigentes el año inmediato anterior.

En este punto, y en este contexto, cabe recordar la figura de la reconducción presupuestal ejecutiva que tuvimos la oportunidad de examinar en la ponencia que presentamos en el año 2012, a saber: Los Efectos de la Reconducción Presupuestal Experiencia de Caso Sonora 2012 (Aragón S. M. I. y González B. A. V., 2012) presentada en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo, en Quito, Ecuador, en la que abordamos la experiencia de reconducción presupuestal ejecutiva en el Estado de Sonora, motivada por la negativa del Congreso a legislar, con base en la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal (LPECGGPE), el Ejecutivo del Estado decretó la Reconducción presupuestal, derivado de lo cual, se presentó una situación particular en relación con los municipios, ya que el Congreso si bien ya había aprobado las leyes de ingresos de los 72 municipios, le faltaba por aprobar la fórmula de distribución de los ingresos federales y estatales para los municipios del Estado, y, por lo tanto, al concretarse la reconducción presupuestal ejecutiva, y estar referenciada al Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal del año anterior 2011, significaba para los municipios una reducción en las participaciones.

Ahora bien, en el actual escenario del tema de estudio, nos encontramos que, en el presente año 2026, en 4 municipios continuarán en vigor las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos vigentes el año inmediato anterior, es decir, las del 2025. Por otro lado, en el BOGES se publicaron con fecha 31/12/2025 los presupuestos de egresos de los municipios de Carbó, Huachinera y Bacoachi, para el ejercicio fiscal del 2026, estando ya definidos los montos y porcentajes en el paquete presupuestal para el ejercicio fiscal 2026.

En este contexto, la prórroga de las leyes de ingresos municipales por el Congreso del Estado nos plantea lo siguiente: ¿Hay responsabilidad para el ayuntamiento de Mazatán por no haber cumplido con la normatividad, dado que no presentó la Iniciativa de ley de ingresos dentro del plazo señalado y, a pesar de ello, el Congreso le decretó la continuación de la Ley de Ingresos del año anterior? ¿A quién le corresponde la denuncia? ¿Al Órgano de Control Interno del municipio o al Congreso del Estado? Véase las respuestas en el apartado IV, segundo párrafo.

Con los antecedentes mencionados en el Estado, de la reconducción presupuestal ejecutiva en 2012 en la que, al no legislar el Congreso, el Ejecutivo del Estado, con base en la LPECGGPE, decretó la Reconducción presupuestal, en tanto que en el caso que nos ocupa, con leyes de ingresos prorrogadas, se configuró la reconducción legislativa de las leyes de ingresos, lo que permitió a los Ayuntamientos aprobar sus propios presupuestos de egresos, evitando con ello la actualización del supuesto del

artículo 129 de la LGAM, es decir, no operó la figura de la reconducción presupuestal Ejecutiva, en los municipios de Bacoachi, Carbó y Huachinera, porque ellos aprobaron sus presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal del 2026 en diciembre del 2025, en consonancia con la continuación o prórroga de sus leyes de ingresos.

En relación con el municipio de Mazatán, encontramos en la GPCES de diciembre 13, 2024. Año 18, No.1930, que en el Dictamen se aprueban las Iniciativas de Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2025, incluyendo el municipio de Mazatán, lo cual sucedió en la sesión del pleno del Congreso de fecha 15 de diciembre de 2024. No obstante que se aprobó, en la página del municipio de Mazatán, no encontramos la respectiva publicación en el BOGES de la referida Ley de Ingresos ni el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2025.

Por ello, acudimos al portal de Transparencia, y solicitamos con fecha 19/03/2026, vía solicitud de Transparencia al correo institucional: contraloriamazatan2427@gmail.com, la información correspondiente a su ley de ingresos y presupuesto de egresos del 2025. A la fecha no se ha recibido ninguna respuesta, lo que deja en una situación de incertidumbre respecto a la reconducción presupuestal en dicho municipio e implica la revisión por parte de la Contraloría Municipal y el Instituto Superior de Fiscalización ISAF del Congreso del Estado, a efecto de que se tomen las medidas jurídicas pertinentes.

Por otro lado, del acercamiento del municipio de Carbó al Congreso del Estado, en este año 2026, se logra aprobar su Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2026 y, la justificación se sustenta en la fracción XXXV del artículo 64 de la CPES, ya antes citado. Por lo tanto, al aprobarse su Ley de ingresos, queda sin efecto la reconducción que se había aprobado el 15/12/2025.

También es oportuno señalar que los municipios de Bacoachi y Huachinera, remitieron al Poder Legislativo las propuestas de modificación a sus respectivas leyes de ingresos, derivado de la captación de ingresos extraordinarios no contemplados en sus estimaciones iniciales, correspondientes al ejercicio fiscal del 2025, por lo que el 26/02/2026 la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del Congreso del Estado aprobó modificar las leyes de ingresos de los municipios de Bacoachi y Huachinera, ejercicio fiscal 2025, con el propósito de armonizar sus disposiciones con la captación real de recursos obtenidos (Congreso del Estado de Sonora, 2026).

No obstante, quedan pendientes en la agenda la aprobación de las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos del 2026, de tres de los cuatro municipios, como sucedió con el municipio de Carbó, que una vez que subsane las omisiones se le aprobó su ley de ingresos 2026, dejándose sin efectos la prórroga de la ley de ingresos del 2025.

A continuación, se presenta el gráfico que refleja los montos aprobados por el Congreso del Estado en las leyes de ingresos de los municipios de Bacoachi, Carbó, Huachinera, Mazatán, así como los montos de sus presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal de 2026:

Municipio	Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos 2025	Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2026	Diferencias
BACOACHI	\$26,513,861.82	\$27,316,138.65	Variación +
CARBÓ	\$36,684,446.96	\$38,684,446.96	Variación +
HUACHINERA	\$22,836,734.07	\$22,836,734.07	Sin variación
MAZATÁN	\$20,122,194.60		

Fuente: Elaboración propia con información de los BOGES, y página web Congreso del Estado de Sonora

Las diferencias podrían ser por aumento en las participaciones (paquete fiscal 2026) que se fundamentan en lo dispuesto en el último párrafo del artículo primero de la CPES, aplicando el principio de progresividad.

Tensiones entre las prórrogas legislativa y ejecutiva municipal o reconducción legislativa municipal y reconducción presupuestal municipal

La denominación de este apartado obedece a resaltar que ante la omisión o deficiencia en la presentación de iniciativas de leyes de ingresos y/o de presupuestos de ingresos por parte de los ayuntamientos, en el marco jurídico del Estado de Sonora, no se tiene una disposición expresa que faculte al Poder Legislativo para aprobar la prórroga de leyes temporales como lo son las de ingresos municipales. Y si bien con dicha prórroga, la cual se fundamenta y desplaza tangencialmente en la facultad del poder legislativo, fracción XXXV del artículo 64, se busca garantizar la persistencia de la administración pública, al decretar el Congreso del Estado la continuidad de las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los ayuntamientos. De no decretar la continuidad, se generaría una tensión relevante con el principio de autonomía municipal reconocido en el artículo 115 constitucional, concepto inacabado que, como bien apunta la reconocida municipalista Doctora Rendón Huerta (1998, p. 132), nada más oscilante y divergente en la práctica y en la doctrina.

Por otro lado, a nivel estatal, si el Poder Ejecutivo no envía las iniciativas fiscales a tiempo, se utiliza la reconducción presupuestal legislativa debido a que el Congreso aprueba tanto los ingresos como los egresos. Esta situación es distinta en el ámbito municipal, donde el Congreso aprueba los ingresos y el Ayuntamiento los egresos. Por ello, la “continuación de la vigencia” decretada por el Congreso para las leyes de ingresos 2026, de los cuatro municipios estudiados funciona como una reconducción presupuestal legislativa, pero exclusiva para el rubro de ingresos. Respecto a los

egresos, el artículo 129 de la LGAM sí contempla la reconducción presupuestal ejecutiva: si el presupuesto no se aprueba antes del 31 de diciembre, el Presidente Municipal publica una declaratoria en el BOGES para ejercer únicamente el gasto corriente. En la práctica, esto no aplicó para Bacoachi, Carbó y Huachinera, ya que aprobaron sus presupuestos de egresos 2026 dentro del plazo legal, siendo Mazatán la única excepción al no hacerlo.

El municipio de Mazatán debió haber aplicado la reconducción presupuestal en cuanto supo que no logró reunir al cabildo para que se lo aprobara, por ende, tiene ley de ingresos de 2025 prorrogada, pero solo puede ejercer presupuesto de egresos durante el 2026 para cubrir los salarios a los servidores públicos municipales (artículos 127, CPEUM y 153 CPES) no pudiendo ejercer el gasto de inversión, en virtud de que el presupuesto de egresos que tiene publicado corresponde al ejercicio del 2024 dado que, a la fecha, no se encontró publicado en el BOGES el del 2025. Lo anterior evidencia implicaciones jurídicas y responsabilidades, tanto para la Contraloría Municipal de Mazatán como para el Congreso del Estado.

Los hechos reseñados en cuatro municipios nos conducen a plantearnos el derecho a una buena administración, frente a las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos y los presupuestos de egresos. Y también a otros instrumentos como son los planes y programas de desarrollo y deuda pública. Los conflictos entre los integrantes de un cabildo, las omisiones en cuanto a la normatividad exigible son factores a considerar, pues sus efectos en el cumplimiento de los municipios afecta la buena marcha de la administración y, por ende, el ejercicio de las funciones de seguridad pública y tránsito, así como en la prestación de los servicios públicos municipales. ¿Qué pasaría si se suspendieran los servicios públicos en una comunidad ante la falta de recursos? ¿A quién se culpará? Hay todo un entramado jurídico para la ciudadanía: ¿a quién le exigiría el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades municipales? Habría una especie de parálisis de la administración pública, lo que permite preguntarse: ¿podría conllevar a la suspensión o desaparición del ayuntamiento, y a designar un Concejo Municipal? (artículos 140, 141 y 142 CPES y 136 LGAM). El municipio de Mazatán sigue realizando sus facultades constitucionales.

Conclusiones

En el Estado de Sonora tenemos 72 municipios, de los cuales se seleccionaron a los que el Congreso del Estado de Sonora les configuró la prórroga legislativa de sus leyes municipales para el ejercicio fiscal de 2026. Como dato histórico, cabe señalar que, según el historiador Francisco R. Almada, Bacoachi fue uno de los municipios fundados en 1813.

El estudio del caso de Carbó, Bacoachi, Huachinera y Mazatán, municipios del Estado de Sonora, México, permite concluir que la prórroga legislativa de las leyes de ingresos

municipales constituye un mecanismo que, si bien garantiza la continuidad de la administración pública, al decretar el Congreso del Estado la continuidad de las leyes de ingresos ante la omisión o deficiencia en la presentación de iniciativas por parte de los ayuntamientos, genera una tensión relevante con el principio de autonomía municipal reconocido en el artículo 115 constitucional, además de ser considerado, por los estudiosos del tema, un concepto inacabado.

Ante las múltiples opciones que tanto la doctrina como el derecho comparado ofrecen para evitar la inacción del Estado—lato sensu— ante la falta de los ordenamientos presupuestarios—por diversas causas— al inicio del ejercicio fiscal respectivo, la “reconducción presupuestal” se ha seleccionado por las entidades federativas y por la propia federación como la opción temporal más adecuada acorde a lo plasmado en el orden jurídico nacional, quedando en algunas entidades federativas—como lo es el caso de nuestro Estado de Sonora— inconclusa para el ámbito municipal en su Carta Magna, escogiendo el legislador ordinario asirse de la facultad otorgada (en la fracción XXXV del artículo 64 que pareciera delinear el derecho a la buena administración), para deslizar por vía jurídica tangencial constitucional, la prórroga de las leyes de ingresos municipales, y por vía jurídica tangencial ordinaria la figura de la reconducción del presupuesto de egresos por parte del Presidente Municipal (artículo 129 de la LGAM).

En la misma línea, referida al derecho a la buena administración, como figura pendiente de normar expresamente por el legislador constituyente del Estado de Sonora tenemos, por un lado, otra muestra más de injustificada falta de actividad proactiva en dicha materia y, por otro lado, en contraste la del legislador ordinario, que al asumir su responsabilidad de legislar en favor de los gobernados, opta por la vía legislativa tangencial para deslizar al entramado jurídico municipal derechos como el que hoy abordamos: el derecho humano a la buena administración que afectan directamente a la ciudadanía, según se señala en la Ley de atención y gestión ciudadana en la administración pública estatal y municipal, cuyo objetivo fundamental es colocar al ciudadano en el centro de atención. Para ello, los sujetos obligados deberán contar con el protocolo de atención y la carta de trato digno de la ciudadanía.

A lo largo de la investigación, el tema que aquí se presenta a luz del derecho positivo vigente del ámbito federal, estatal y municipal y experiencias de caso en diferentes épocas en diversas entidades federativas constata que, acorde al Diseño I de reconducción presupuestal (Sleman Valdés, F., y López Lara, Álvaro F. 2022), tanto la pluralidad de actores que intervienen —en la discusión de los ordenamientos jurídicos fiscales de los Municipios y en la aplicación de los ordenamientos fiscales respectivos de orden local y nacional en las finanzas municipales—, como las implicaciones de índole política que ello entraña, son factores de interacción interinstitucionales en los que la falta de acuerdos y/o disensos seguramente se traducirán en un perjuicio de la fortaleza financiera de los municipios. En la especie, el Ayuntamiento de Mazatán

encuadra en este supuesto (no le aprobaron en Cabildo la iniciativa de Ley de Ingresos para 2026) y, por lo tanto, impacta en sus finanzas municipales tanto la reconducción legislativa cuanto la omisión de la reconducción ejecutiva del presupuesto de egresos para el 2026.

Por lo que hace a tres municipios (que en principio tuvieron la prórroga legislativa por las razones ya expuestas, de sus leyes de ingresos, y gradualmente han venido regularizando su situación, como es el municipio de Carbó y en proceso de hacerlo Huachinera y Bacoachi) no deja de ser motivo de reflexión por la reducción en los ingresos para el ejercicio del gasto público, acotado a una ley de ingresos prorrogada de un año anterior, hasta en tanto se normalice la situación.

En este contexto, sería pertinente revisar los diversos diseños de reconducción, seleccionar el que ofrezca las mejores soluciones de la problemática planteada a lo largo de este documento para adecuar el marco normativo municipal, en aras de salvaguardar el derecho humano a una buena administración e impedir la insuficiencia presupuestaria para el ejercicio de las funciones y prestación de servicios públicos municipales.

Fuentes de consulta

- Aguilar, J. L. M., et al. (s.f.). La reconducción presupuestaria como medio de sustentabilidad de la actividad financiera del Estado de Guanajuato. <https://ipmcs.fiu.edu/mayors—conference/past—conferences/2009/presentations/reduccion—jorge—macias.pdf>
- Almada Francisco R. (1983). Diccionario de Historia, Geografía y Biografía Sonorenses, Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1983.
- Aragón S.,M.I. y González B.,A.V. Los Efectos de la Reconducción Presupuestal Experiencia de Caso Sonora 2012, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo, en Quito Ecuador.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (s.f.). ¿Quiénes somos? <https://clad.org/about>
- Colmegna, P. D. (2012). Impacto de las normas de soft law en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, (8), 30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4358362>
- Congreso del Estado de Sonora. (2023, febrero 26). Gaceta Parlamentaria, Año 16, No. 1624. <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora. (2025, diciembre 12). Gaceta Parlamentaria, Año 19, No. 2072.
- Congreso del Estado de Sonora. (2026, febrero 3). Gaceta Parlamentaria. <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora Ley de Gobierno y Administración Municipal. <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora. Ley de Atención y Gestión Ciudadana en la Administración Pública Estatal y Municipal. <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora, Ley de Hacienda Municipal <http://www.congresoson.gob.mx>
- Congreso del Estado de Sonora, Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del municipio de Mazatán, Sonora, para el ejercicio fiscal del 2025, <https://gestion.api.congresoson.gob.mx/publico/media/consulta?id=37025><https://gestion.api.congresoson.gob.mx/publico/media/consulta?id=37025>
- Congreso del Estado de Sonora, sección noticias (2026). Modifican en comisión leyes de ingresos de los municipios de Bacoachi y Huachinera [en línea], disponible en <https://congresoson.gob.mx/noticia?id=0f1a8079—5323—4ebf—80e7—1f151832f0db>
- Corominas, J., & Pascual, J. A. (1995). Diccionario crítico y etimológico castellano e

- hispanico (Vol. IV). Citado en Quintana Roldán, C. (1995), Derecho municipal. Editorial Porrúa.
- Gobierno del Estado de Sonora. (2012, enero 9). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, CLXXXIX Número 3. Secc. I, [en línea] Disponible en: <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2012/enero/2012CLXXXIX3I.pdf>
- Gobierno del Estado de Sonora. (2023, julio 7). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, Edición Especial, Tomo CCXII.
- Gobierno del Estado de Sonora. (2025, diciembre 31). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, Edición Especial, Tomo CCXVI.
- Huerta Rendón, Teresita Rendón, Derecho Municipal, México, Porrúa, 1985.
- Rangel León, D., & Vela Barba, E. (Coords.). (2022). Manual para juzgar con perspectiva de género en materia administrativa. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Rodríguez Arana, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales, (6), 23–56.
- <https://www.revistamisionjuridica.com/la—buena—administracion—como—principio—y—como—derecho—fundamental—en—europa/>
- Sleman Valdés, F., & López Lara, Á. F. (2022). Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México. Gestión y Estrategia, (43), 81–94.
- <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2013n43/Sleman>

El principio de proporcionalidad como elemento indispensable para el derecho humano a la buena administración

Gonzalo Armieta Hernández¹

Resumen: La buena administración se ha considerado como un derecho humano por la Unión Europea; sin embargo, en México no se contempla de la misma manera dentro de la Constitución Política la Buena Administración. Aunque este derecho se manifiesta del contenido de ciertos artículos, para considerar a la Buena Administración como un derecho humano, se requiere que los actos administrativos cumplan con el principio de proporcionalidad.

Palabras clave: Proporcionalidad, buena administración, derecho humano.

Abstract: Good governance has already been recognized as a human right by the European Union; however, in Mexico, it is not explicitly enshrined in the Political Constitution as a human right, although this human right is implied in certain articles. Recognizing good governance as a human right requires that administrative acts comply with the principle of proportionality.

Keywords: Proportionality, good administration, human right.

Introducción

El derecho a la buena administración constituye un derecho humano en virtud de que se debe de desarrollar de manera equitativa y respetando los principios de proporcionalidad, dignidad y, desde luego, honestidad. El principio de proporcionalidad debe aplicarse en toda actuación del estado, dado que sus actos merecen ser razonables, necesarios y equilibrados en virtud a su objetivo principal. Esto se refiere a que las actuaciones del gobierno no necesitan ser excesivas ni arbitrarias. Por otra parte, la proporcionalidad y la equidad son el binomio necesario (además de la legitimidad) para que el acto administrativo cumpla con el derecho humano a la buena administración.

¹ Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialidad y posdoctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Profesor e investigador de tiempo completo, Universidad Autónoma de Sinaloa, México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Correo: armienta@uas.edu.mx

Concepto de buena administración

El concepto de buena administración es de carácter amplio, pues para definir la buena administración se requiere que sea abierta, plural, moderada, equilibrada, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativa, atenta a la opinión pública, dinámica y compatible. (Ávila & Gutiérrez, 2011, p.78) Pero no debemos olvidar el principio de honestidad, de la misma manera indispensable para que estemos ante la presencia de una buena administración. Una administración corrupta nunca se le podrá considerar que cumpla el derecho humano a una buena administración. Así mismo, el derecho a la buena administración significa que se debe buscar el interés público que es precisamente el derecho humano de igualdad. Para entenderlo mejor, Cugat (1997) establece lo siguiente:

El interés público debe entenderse como el interés del pueblo, esto es el resultado de la expresión de la voluntad política de los ciudadanos, por lo que una mala administración representa una clara transgresión al derecho humano relacionado con la igualdad y por lo tanto una desviación del fin de la realización de los intereses generales (p.48).

En la actualidad, se ha legislado a nivel internacional lo atinente al derecho humano a la buena administración, como es el caso de la Unión Europea, la cual, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, asignada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, establece en sus artículos 41 y 42 que los órganos que pertenecen a las naciones de la Unión. Estos se ven obligados a tramitar y resolver los asuntos de una manera equitativa y en un plazo que sea razonable, y continúan estableciendo que los habitantes de dichas naciones deben ser escuchados cuando sus resoluciones les afecten de manera desfavorable. La motivación al emitir las resoluciones de la administración es otro mandamiento establecido por la Carta de los Derechos Fundamentales, así como la reparación de los daños que se pudieran ocasionar por parte de la administración.

Por su parte, el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que tiene derecho todo ciudadano a consultar los documentos gubernamentales de las instituciones que pertenezcan a la Unión Europea.

Características del derecho humano a la buena administración

De conformidad con los conceptos ya expresados para la existencia del derecho humano a una buena administración, esta se debe de caracterizar por emitir decisiones fundadas y motivadas. El artículo 16 constitucional establece que todo acto de autoridad debe de estar fundado y motivado y, por lo tanto, si no se respeta este mandato constitucional no se consideraría como una buena administración.

La imparcialidad también es indispensable para una buena administración, es la que se contempla en diversos artículos constitucionales como son el 134 que se refiere al uso de los recursos públicos; el 17 que se refiere a la imparcialidad en la impartición de justicia; el 41 a la función electoral; 79 en materia de fiscalización; artículo 100 relacionado con el Tribunal de Disciplina Judicial; el 109 relacionado con las Entidades Federativas; el 122 relacionado con la función legislativa y con la procuración de justicia de la ciudad de México. Si bien es cierto que no se encuentra contemplada de manera expresa la obligación de la administración pública de actuar con imparcialidad, se colige de los artículos citados esta obligación, y de manera más específica en el artículo 134. No debemos omitir el plazo razonable en que debe dar respuesta la autoridad contemplada en el artículo 8 constitucional que determina el derecho de petición obligando a la autoridad a contestar en breve término.

En términos generales, el Poder Judicial de la Federación ha establecido que el breve término a que se refiere el artículo 8 constitucional debe considerar las circunstancias específicas de cada caso, como pueden ser las relacionadas con su complejidad técnica, jurídica y material, con la actividad del solicitante, así como con la carga de trabajo y la complejidad del asunto, de conformidad al amparo en revisión resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. LAS CONDICIONES QUE DETERMINAN LA RAZONABILIDAD DE LOS PLAZOS EN LOS QUE DEBEN DESARROLLARSE LOS PROCESOS JUDICIALES, SOSTENIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SON APLICABLES AL “BREVE TÉRMINO” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 8º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE LO PREVÉ.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 58/2015. Axtel, S.A.B. de C.V. 30 de abril de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Mario Jiménez Jiménez.

Otra característica que debe de contemplarse por la administración pública es la atinente al derecho del administrado de ser oído contemplado en el artículo 14 constitucional, el que se refiere a la garantía de audiencia y de ahí se deriva el derecho de ser oído, ya que no existe una norma que establezca este derecho relacionado con la administración pública. De la misma manera, la administración debe ser transparente lo cual se contempla en el artículo 6 constitucional apartado A fracción VIII.

El derecho a una buena administración como un derecho humano

En palabras de Ávila & Gutiérrez (2011) el derecho a una buena administración constituye un elemento esencial en orden a la mejora permanente e integral de las condiciones de vida del pueblo (p.77). La buena administración es un término muy amplio pues la buena administración requiere que sea abierta, plural, moderada, equilibrada, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativa, atenta a la opinión pública, dinámica y compatible (Ávila & Gutiérrez, 2011, p 78).

Un elemento esencial para que estemos ante la presencia de una auténtica buena administración es el respeto a los derechos humanos y desde luego la honestidad, debido a que una administración corrupta nunca se le podrá considerar eficiente y desde luego violatoria del derecho humano. El derecho a la buena administración significa que se debe buscar el interés público que es precisamente el derecho humano de igualdad. Para Cugat (1997) el interés público debe entenderse como el interés del pueblo, esto es el resultado de la expresión de la voluntad política de los ciudadanos, por lo que una mala administración representa una clara transgresión al derecho humano relacionado con la igualdad y por lo tanto una desviación del fin de la realización de los intereses generales (p.48)

El derecho a una buena administración se le considera como derecho humano y en la actualidad ordenamientos internacionales ya lo reconocen como es el caso de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El derecho humano a la buena administración no solamente lo debemos de exigir en relación con los actos de gobierno dentro del poder ejecutivo, pues desde que el justiciable presenta su demanda ante algún órgano jurisdiccional, cuenta con el derecho humano a obtener una resolución pronta y justa; sin embargo, la aspiración de alcanzar una sentencia justa resulta en extremo complicado pues tiene que ver con la obtención de la verdad.

Resulta importante analizar el fenómeno de la discriminación para adentrarnos al estudio del derecho humano a una buena administración en virtud de que la administración pública en muchas ocasiones es proclive a otorgar un servicio eficiente menospreciando a personas sólo por sus características personales. Para entender el concepto denominado discriminación se requiere analizar su significado, pues no siempre se entiende en un sentido negativo o violatorio de los derechos humanos.

En una primera acepción De la Torre (2006) establece que el término “discriminación” implica el acto por el cual se distingue a una persona de otra, y el sentido con el que se emplea en nuestros días conlleva una connotación moral que expresa más bien un trato desigual que tiene como consecuencia una desventaja para una persona o grupo de personas en relación con la situación que guardan otras (pp. 5 y 6). Así es como debemos analizar en la actualidad a la discriminación, que debe de ser entendida en el sentido de diferenciar a una persona o grupo de personas de otras sin una razón que

se justifique y nunca será aceptable que esas diferencias se efectúen por razones de raza, sexo, idioma, religión, opinión política, orientación sexual, capacidades físicas, el origen, la posición económica o el nacimiento.

Los fenómenos que originan la discriminación son variados, destacando la pobreza, la desigualdad social, los prejuicios culturales y por lo que se refiere concretamente a las mujeres el machismo. La discriminación se arraiga principalmente a grupos vulnerables como son las mujeres, los indígenas, los niños de la calle, los discapacitados, las personas minorías religiosas, las personas que viven en el campo, las personas con VIH, las privadas de su libertad, las personas con preferencias sexuales distintas a los heterosexuales y los migrantes. Este principio significa que cuando el estado en sus actuaciones pueda afectar derechos humanos, su afectación debe ser razonable, necesaria, y equilibrada, esto es, que solamente es Estado puede restringir un derecho humano cuando persiga un fin legítimo, idóneo y necesario. Este principio se sistematizó por Alexy & Pulido (2007) quienes sostienen que, cuando dos preceptos constitucionales entran en conflicto se debe efectuar una ponderación de cuál de los derechos se debe de aplicar.

Muchas veces se ha objetado en contra del concepto de ponderación que no constituye un método que permita el control racional. Los valores y principios no regulan por sí mismo su aplicación, es decir, la ponderación quedaría sujeta al arbitrio de quien la realiza. Allí donde comienza la ponderación, cesaría el control a través de las normas y el método. Se abriría así el campo para el subjetivismo y decisionismo judiciales. Estas objeciones valen en la medida en que con ellas se infiera que la ponderación no es un procedimiento que, en cada caso, conduzca exactamente un resultado. Pero, no valen en que ellas se infiera que la ponderación no es un procedimiento racional o irracional (Alexy & Pulido, 2007, p.157).

De acuerdo con lo anterior, la autoridad administrativa al emitir sus resoluciones debe de realizar una ponderación del derecho a aplicar y así cumplir con el principio de proporcionalidad. El ejemplo más claro en donde la administración pública debe de aplicar el principio de proporcionalidad es al determinar sanciones administrativas y fiscales. Al respecto la Suprema Corte ha determinado que cuando un acto de autoridad restrinja algún derecho fundamental debe de aplicar un test de proporcionalidad. PROHIBICIONES ABSOLUTAS CONTENIDAS EN LA LEY GENERAL DE SALUD SOBRE DISTINTAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA CANNABIS O MARIGUANA. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD Amparo en revisión 461/2020, 25 de mayo de 2022.

La proporcionalidad es un principio constituyendo un derecho humano, por lo cual este principio no se puede reglamentar, pues solamente las reglas son las que pueden ser sistematizadas. Las normas jurídicas que no constituyen principios pueden estar en

leyes secundarias pero los principios son los que se encuentran en la Constitución. Zagrebelsky M (1995) distingue los principios de reglas significa, de la siguiente manera:

En primer lugar, sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir, “constitutivo” del orden jurídico. Las reglas, aunque estén escritas en la Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial. Las reglas, en efecto, se agotan en sí mismas, es decir, no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan (p.110).

De conformidad a lo señalado por Zagrebelsky, la diferencia entre reglas y principios consiste en que las reglas se agotan en sí mismas y los principios desempeñan un papel constitucional. La administración pública además de aplicar las reglas, debe aplicar los principios al dictar los actos administrativos pues si sólo aplicará reglas sería una máquina sin sentido de justicia.

Jerarquía de principios

Sin duda que aplicar los principios del derecho por la administración pública es una acción complicada aunque de esto depende que una resolución de esta naturaleza cumpla el derecho humano a la buena administración. Zagrebelsky (1995) señala:

La pluralidad de principios y la esencia de una jerarquía formal entre ellos hace que no pueda existir una ciencia sobre su articulación, sino una prudencia en su ponderación. La-concordancia práctica—a la que ya se ha aludido—o el balance entre los bienes jurídicos dirigido por el principio de proporcionalidad [...] Del que habla la doctrina alemana, entran dentro de este enfoque (p.125).

Esa será precisamente la virtud de la administración pública, aplicar el principio que más se acerque a una verdadera justicia. Los principios deben constituir un lugar central en las decisiones tanto jurisdiccionales como administrativas y al no estar reglados se deben de ponderar y determinar cuál principio es el que se debe de aplicar. Autores como Dworkin sostienen que no existe una jerarquía de principios y que se ponderan según la afectación (Dworkin, (2023 p. 315). El grado de afectación, la dignidad y el principio de proporcionalidad son los que se deben de observar principalmente dentro de la jerarquía de principios para que no exista una subjetividad al emitir las resoluciones.

Conclusiones

La buena administración requiere que sea abierta, plural, moderada, equilibrada, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativa, atenta a la opinión pública,

dinámica y compatible. El derecho humano a la buena administración debe de aplicar en sus resoluciones el principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad significa que cuando el estado en sus actuaciones pueda afectar derechos humanos, su afectación debe ser razonable, necesaria y equilibrada. Esto es, que solamente el Estado puede restringir un derecho humano cuando persigue un fin legítimo, idóneo y necesario.

La autoridad administrativa cuando hay dos derechos humanos en pugna debe de realizar una ponderación de los derechos humanos aplicando el que favorezca mayormente al administrado y así cumplir con el principio de proporcionalidad, aplicando un test de proporcionalidad.

Fuentes de consulta

- Alexy, Robert; Pulido, Carlos Bernal (2007). Teoría de los derechos fundamentales. 2007. Disponible en https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66294587/Alexy_Robert_Teoria_De_Los_Derechos_Fundamentales.pdf?
- Ávila Rodríguez, Carmen María y Gutiérrez Rodríguez, Francisco, (coordinadores) (2011). El derecho a una buena administración y la ética pública. Tirant Lo Blanch, España.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Página 25 de 25-Entrega de integridad.
- Cugat Mauri, Miriam (1997). La desviación del interés general y el tráfico de influencia. Cedecs Editorial.
- De la Torre Martínez, Carlos (2006). El derecho a la no discriminación en México. Editorial Porrúa, México 2006.
- Dworkin, R, (2023). Justicia Para Erizos. Fondo de Cultura Económica. México, 2023.
- Zagrebelsky, R. (1995). El derecho dúctil. Madrid. Legislación.

Análisis del concepto de buena administración pública y de los desafíos de su práctica

Juan Carlos Benalcázar Guerrón¹

Resumen: El presente trabajo contiene un análisis sobre el significado de la buena administración pública que incorpora importantes instrumentos y documentos, seguido de la propuesta de un concepto más acabado y completo. Plantea también los contenidos fundamentales de la noción y las problemáticas prácticas que plantea la realización de sus postulados y exigencias.

Palabras clave: Derechos fundamentales, dignidad humana, bien común, administración pública, Estado de derecho.

Abstract: This study analyzes the meaning of “good public administration” as embodied in key instruments and documents and proposes a more refined and comprehensive concept. It also outlines the fundamental elements of the notion and the practical challenges involved in implementing its principles and requirements.

Keywords: Human rights, human dignity, common good, public administration, rule of law.

Introducción

Planteamiento del problema

En los últimos años se ha introducido en instrumentos internacionales y en normas jurídicas locales la noción de “buena administración pública”, que se califica como derecho y como principio de actuación de la autoridad. Para Latinoamérica, tiene una relevancia muy especial la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. En estos contextos se reflexiona, básicamente, sobre las exigencias que trae consigo la dignidad de la

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Diploma Superior en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales por la Universidad San Francisco de Quito. Especialista en Tributación y máster en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar. Doctor en Derecho (mención honorífica) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Abogado en libre ejercicio durante 28 años, en la especialidad de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Derecho Tributario. Premio “José María Velasco Ibarra” del municipio del Distrito Metropolitano de Quito a la Mejor Obra de Derecho Público (2007). Profesor de la maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Correo electrónico: jbenalcazar@hotmail.com.

persona y sobre la racionalidad, honestidad y vocación de servicio que debe ostentar la labor de la autoridad administrativa. Los ejes son, en síntesis, el respeto a los derechos fundamentales y la consecución del bien común; sin embargo, como se indicará oportunamente, consideramos insuficientes los planteamientos que constan en la Carta y, por ende, en los instrumentos normativos que la siguen.

En nuestra opinión, esa idea de buena administración pública –que actualmente se incorpora en textos normativos y que da lugar a interesantes estudios y debates– no propone cuestiones que se destaquen por su originalidad. Consideramos que se trata de un replanteamiento y recapitulación de postulados que ya han sido propuestos por la doctrina del Estado social de derecho y por varios autores, muchos de ellos inscritos en el iusnaturalismo aristotélico tomista que, ante todo, se caracteriza por enaltecer la dignidad de la persona.¹

Estas observaciones de ninguna manera pretenden desdeñar el concepto de buena administración pública que se desarrolla en importantes documentos como la Carta. Los contenidos que encierra son aspiraciones esenciales e indispensables para la buena vida de los seres humanos y para el logro de los fines públicos. Lo que consideramos necesario es complementar la explicación de la buena administración pública con elementos teóricos adicionales que permitirán apreciar el ámbito de actividad pública en el que se exige y el fundamento de las reivindicaciones que implica.

Objetivo

El propósito de este trabajo, precisamente, es proponer esa concepción más acabada sobre la buena administración pública, pero no como un puro ejercicio especulativo y abstracto. El derecho es razón práctica y lo que se propone al entendimiento debe traducirse en una guía para el ejercicio de la autoridad e, incluso, para la crítica social respecto de las soluciones, reales o aparentes, que se proponen ante los problemas de la comunidad.

Por otra parte, una reflexión sobre la buena administración pública también implica contrastar sus implicaciones con las vicisitudes de su realización. La propuesta de una definición no sería útil si no se tienen presentes serias dificultades y obstáculos que se observan en la realidad. Si bien la referencia es la situación del Ecuador, no es extraño que el lector, especialmente, de Latinoamérica, encuentre en su patria similares impedimentos para conseguir el ideal de una Administración pública recta, honesta y humana: buena, en fin.

¹ A manera de ejemplo, puede citarse a Maritain, J. La persona y el bien común. Club de Lectores. Dabin, J. (2003); Doctrina general del Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Hervada, J. (1986) Introducción crítica al derecho natural. Ediciones Universidad de Navarra.

Aspectos metodológicos

De lo que se ha indicado en esta introducción se puede deducir que nuestra exposición se realizará con un análisis de las definiciones más importantes de la buena administración pública que constan en documentos esenciales. A partir de dicho análisis, se hará la propuesta de un concepto más acabado y completo que, sin negar las proposiciones de dichos materiales, formulará una definición más profunda. Una vez delineada esta propuesta conceptual, se indicarán las limitaciones más evidentes que tiene la práctica de una buena administración pública.

Sobre el concepto de buena administración pública

Análisis de la noción de buena administración pública

La buena administración pública se entiende como un derecho especialmente referido a las instancias administrativas y como un principio de actuación de la autoridad. En el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 se reconoce que toda persona tiene derecho a que se traten sus asuntos de manera imparcial, equitativa y en plazo razonable. Se añade el deber de la autoridad de motivar sus decisiones y los derechos de los particulares de ser oídos, de tener acceso a los expedientes que les afecten y de ser indemnizados por los daños y perjuicios que provoquen los actos estatales. Esta norma, principalmente, describe varios elementos del derecho a la buena administración pública y, en atención a su redacción y contexto, se entiende que la enumeración no es exhaustiva.

Es de gran interés para Ecuador y toda Latinoamérica la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Este instrumento alude expresamente al Estado social y democrático de derecho y destaca el protagonismo del ciudadano en sus relaciones con la autoridad administrativa, además de que resalta el deber de esta de servir a la persona, mejorar sus condiciones de vida y promover sus derechos. En este documento se trata la buena administración pública como un derecho y como un principio de actuación de la autoridad administrativa, que tiene la obligación de servir a la persona y a los fines públicos y que rinde cuentas de su conducta. En el preámbulo de la Carta, se aprecian con claridad estas proposiciones:

En el marco del complejo Gobierno-Administración Pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración Pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. 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 (Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, 2013, p. 2).

Es importante indicar que la Carta también se refiere a los deberes del ciudadano, cuya conducta debe adecuarse al ordenamiento jurídico, practicar un comportamiento honesto y promover el bien común.

La Carta tiene cinco capítulos: finalidad, principios, derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados, deberes del ciudadano iberoamericano en relación con las administraciones públicas y protección procesal. La finalidad de la Carta, en síntesis, es reconocer la buena administración pública y sus componentes como un derecho fundamental, de tal modo que el ciudadano pueda:

[...] Asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana.

En el texto transcrito se aprecia claramente una visión humanista de la labor estatal. También se observa que la realización de los derechos fundamentales es componente del bien común, lo que necesariamente implicaría proscribir el autoritarismo y la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

Las partes más extensas de la Carta son la exposición de los principios que constituyen la base de la buena administración pública y los contenidos del derecho fundamental que se reconoce. Excede el propósito de este trabajo el examen de cada elemento, pero bien puede decirse que todo lo que trata este instrumento se resume en la proscripción de la arbitrariedad que plantea la teoría del Estado social de derecho, en cuanto postula la subordinación de la autoridad y del poder al orden jurídico, el respeto del gobernante a los derechos de las personas y la responsabilidad pública, configurada esta como objetiva y directa.

En lo que se relaciona a los derechos de las personas, puede resumirse la nutrida enumeración del capítulo tercero en el respeto a varias prestaciones que puede exigir la persona, como individuo y como miembro de la comunidad, a la autoridad. Resaltan especialmente varios elementos que configuran el debido proceso aplicados al procedimiento administrativo, la calidad en la prestación de servicios públicos, y la participación y fiscalización ciudadana.

En Ecuador, el artículo 227 de la Constitución de la República concibe la Administración pública como un servicio a la colectividad y dispone que actuará con “Eficacia, eficiencia

calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. El Código Orgánico Administrativo, por su parte, prácticamente recoge los principios y derechos contemplados en la Carta y también contempla la buena administración pública como un derecho fundamental y como un postulado de actuación de la autoridad.

Comentarios a la conceptualización de buena administración pública propuesta por la Carta

Como comentario a la lista de derechos que trae la Carta, nos parece que la noción de dignidad humana tiene más implicaciones que las delineadas por dicho documento, a pesar de que esa noción la invoca como punto de partida. Consecuentemente, las obligaciones de la autoridad administrativa van más allá de lo que se expresa. La definición de los derechos fundamentales o humanos –y, por consiguiente, las correlativas obligaciones que tiene la Administración pública frente a la persona– parte de la consideración profunda de los bienes, valores y necesidades, individuales y sociales, que ostenta o requiere la persona por el hecho de ser tal. Es la naturaleza del ser humano, individuo y miembro de la comunidad la que identifica a sus derechos. En nuestra opinión, a la Carta le falta tratar muchas otras implicaciones que se conceptúan como derechos que la autoridad administrativa debe respetar y promover, si desea llamarse buena. Esos derechos naturales no son concesión de un instrumento o de un texto normativo y su realización es indispensable para hablar del bien común. Son elementos propios que se aprecian a partir de la naturaleza humana. Como dice Javier Hervada:

[...] ¿El derecho a la vida surge del precepto “no matarás al otro”, el derecho de propiedad del mandato “no hurtarás”? Evidentemente no; la norma “no matarás al otro” se origina del derecho a la vida, el precepto “no hurtarás” es consecuencial al derecho de propiedad, etc., pues no se tiene el derecho a la vida o el derecho de propiedad o los demás derechos, porque existan los preceptos, sino que los preceptos existen porque existen los derechos. Los derechos naturales no nacen de un juicio de razón [...], sino de la naturaleza humana (Hervada, p. 187).

Ahora bien, como ya se adelantó, la lista de derechos que contempla la Carta no satisface todo lo que exige la dignidad de la persona, ni resume las obligaciones que tiene la administración pública en la consecución de un bien común con rostro humano. Los agobiantes problemas que vive el Ecuador y muchos países de Latinoamérica ponen en evidencia que la autoridad tiene cargas muy exigentes frente a sus ciudadanos. No sólo define a una buena administración pública la prestación de servicios públicos de calidad y la atención adecuada a los ciudadanos en los procedimientos e instancias burocráticas. La realidad constata que padecemos de la presencia del crimen organizado, de la corrupción, del cambio climático, de la falta de

empleo, de la ausencia de educación adecuada, de la falta de protección al patrimonio cultural, entre muchos otros menesteres de distinta índole. Esto hace ineludible hablar de la tutela de la vida, de la integridad física, la procura de la salud, del bienestar material general y de los valores de la cultura. Evidentemente, estas son obligaciones muy graves para la autoridad administrativa y no podrá decirse que es “buena” si no las atiende, así como tampoco se puede hablar de bien común en su ausencia.

En cuanto a los principios enumerados por la Carta, reiteramos que se encuadran en los antiguos planteamientos del Estado de derecho que, a diferencia del absolutismo, proclaman la subordinación de la autoridad al orden jurídico, el respeto y promoción de los derechos y la responsabilidad pública. Como se dijo en la introducción, nos parece que no hay originalidad en las tesis propuestas, sino una suerte de replanteamiento.

Elementos para una definición completa de buena administración pública

Sobre la noción de administración pública y su calificación de “buena”

La primera cuestión que se debe aclarar cuando se habla de “buena administración pública” es el ámbito en el cual se aplica; es decir, aquello que entendemos por administración pública, a la que se calificará como “buena”. Hay autores que la definen desde una visión subjetiva u orgánica y la conciben como la organización pública que tiene un cometido propio, distinto de la legislación y de la jurisdicción. Por otra parte, hay autores que plantean un criterio objetivo o material y afirman que se trata de una actividad de la autoridad, que se caracteriza por la gestión de los intereses públicos (Martín Mateo, 2002, pp. 25-28 y 65-67). En un sentido material y objetivo, es la labor de la autoridad que se dirige a realizar, de manera inmediata y práctica, los cometidos públicos y a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas y el desarrollo humano (Zanobini, 1954, pp. 22).²

Sobre la calificación de “buena” a la organización y a la actividad administrativa

Una vez que se ha aclarado el concepto de Administración pública, cabe analizar el significado de “buena”, que es el adjetivo que se le aplica o, al menos, que se le debe aplicar. Tal como está planteada la frase “buena administración pública”, se aprecia una referencia a la idea de bien y de aquello que tiene bondad. En este sentido, se

2 En nuestra opinión, es un error concebir la administración pública desde una sola perspectiva que excluya a la otra. Lo correcto es combinar los dos puntos de vista, pues bien puede aludirse a la administración pública en sentido subjetivo; si lo que se estudia es el aspecto organizacional y los sujetos a los que el ordenamiento jurídico confía, por antonomasia, la actividad administrativa. Pero también se puede utilizar el concepto de administración pública, si lo que se analiza es una función del gobierno del Estado, una actividad que se desarrolla para alcanzar el bien común. Lo cierto es que administrar la cosa pública implica una actividad determinada y perfectamente distinguible, pero esa actividad siempre requiere de una organización que cumpla ese cometido específico y que esté dotada de facultades suficientes para su realización. A su vez, esta organización no se explica sin esa actividad específica.

trata de lo apetecible de un ser, de aquello que es deseable de este y que concretaría su perfección. (Alvira, Clavell & Melendo, 1989, pp. 158-160).

Dice Rodríguez Luño (1991) que el bien es el ente en cuanto apetecible (p. 32-34), lo que, para efectos de nuestro estudio, sería aquel grado de perfección que deseamos de la Administración pública, que reclamamos de esta y que es lo apetecible de ella. Sin duda, se trata de una aspiración constante e inacabable. En la ciencia de la administración y en el derecho administrativo, en los que influyen aspectos históricos, sociales, culturales y políticos –en el sentido altruista o depravado que esta última palabra tiene– la buena administración pública es algo que no tendrá una conclusión definida, sino que se irá logrando con el acomodo permanente de la acción de la autoridad a las vicisitudes humanas y sociales que el tiempo y el espacio planteen.

Con las precisiones que hemos hecho hasta este momento, podemos afirmar que la buena administración pública es un cúmulo de cualidades que harían a esta perfecta –así en potencial– y que deben existir, tanto en el diseño constitucional, legal y reglamentario de la estructura administrativa, como en la actividad propia que desempeña. Todo ello para atender con justicia, racionalidad, juridicidad, eficacia y eficiencia a la persona y al conglomerado humano que constituye la sociedad política.

A todo lo dicho se añade un aspecto esencial que precisa, de modo determinante, los contenidos de la noción de “buena administración pública”. Se trata del fin del Estado, del bien común. La administración pública se explica como una función que permite alcanzar el objetivo máximo de la sociedad política. Desviada de este fin, tanto la estructura administrativa como su actividad, caen en la perversión.

Para efectos de este trabajo, entendemos por bien común al conjunto de condiciones sociales que permiten a las personas el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección (Mater et Magistra, núm. 65). El bien común no es lo que conviene al político de turno, a un gobierno determinado, ni a su organización o partido y tampoco al aparato burocrático en una situación o circunstancia determinados. Menos aun es el bien particular de cada individuo. Es el bien de la sociedad política, que se explica como el propósito último y determinante del conglomerado humano que forman las personas y como aquello que buscan en la agrupación. El bien común justifica y legitima la acción del gobierno y de la autoridad. Finalmente, es un bien con rostro humano, pues sus contenidos parten de las apetencias de las personas en la vida temporal (Tobar Donoso, 1981, p. 161).

Como dice Dabin (2003), el bien común se consigue con la satisfacción de todas las necesidades públicas que experimentan las personas y que el Estado –o, específicamente, la Administración pública– deben satisfacer. Estas necesidades, en síntesis, son el orden y la paz, la prosperidad material general y la realización de valores superiores, intelectuales y morales (pp. 40-44). La realización de todos estos

beneficios y de todas estas utilidades permiten que los seres humanos se desarrollen de modo integral. Cabe destacar que el bien común es participable, es decir, tiene la característica esencial de aprovechar al desenvolvimiento pleno de las personas y permitirles cumplir sus destinos y aspiraciones (Maritain, 1981, pp. 55).

Aplicación de estas ideas al tema de la buena administración pública

En relación con la administración pública como organización

Como hemos dicho, la administración pública tiene una dimensión organizacional y una de actividad. La organización administrativa, en efecto, se calificará de buena si su estructura se diseña de tal modo que su funcionamiento tenga la virtud de atender con justicia, juridicidad, eficacia y eficiencia al particular propósito para el que fue creada, en relación con los fines últimos del Estado y la promoción del desarrollo humano integral. Consideramos, por ejemplo, que una estructura administrativa apetecible y deseable –buena– debe contar con un número de dependencias suficiente, ni excesivo ni escaso, que produzca resultados óptimos con sus operaciones y evite el dispendio de los recursos públicos. Esta estructura, para calificarse de buena, requiere de instrumentos y tecnologías aptas para un trabajo de calidad.

Por otra parte, debe contar con funcionarios profesionales y debidamente capacitados, enmarcados en un sistema de carrera administrativa que impida el consabido favoritismo político y la arbitrariedad en el ingreso al empleo público. A todo ello se suma la empatía con el ciudadano, pues las estructuras administrativas frecuentemente se diseñan como si hubiese un abismo que separa a la autoridad de las personas. La participación ciudadana en la organización administrativa, por ejemplo, a través de los procedimientos administrativos, permitirá que las decisiones de la Administración pública sean legítimas, aceptadas, eficaces y eficientes y, sobre todo, dotadas de un exquisito sabor democrático.

Finalmente, debemos referirnos a un aspecto muy profundo y de carácter ético, que es el servicio a la colectividad. Como destaca Rodríguez-Arana (2005) se trata de hacer posible que la calidad y la transparencia sean connaturales en la actuación de la administración y de todos sus agentes. Bien indica el autor citado que la administración pública debe ser transparente en su servicio a los ciudadanos –quienes son los que justifican su existencia– y que el concepto de transparencia no se opone a la eficacia, sino que es guía de la debida racionalización de los procedimientos administrativos y de los resultados que se exigen a la administración pública (pp. 529-530 y 539).

En relación con la administración pública como actividad

En cuanto a la administración pública como actividad, la cualidad de “buena” se predicará en cuanto los resultados tengan tres características: justos, eficaces y eficientes. Deliberadamente hablamos de resultados justos y no únicamente de válidos en el plano jurídico-normativo. En este sentido, la justicia rebasa lo normativo, aunque

también lo contemple. Por justicia entendemos a la virtud que consiste en dar a cada uno lo suyo, su derecho (*constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*). Esta virtud consiste en cumplir los deberes y obligaciones en relación con los derechos del otro o, en términos equivalentes, respetar el derecho de los demás, mediante el acomodo del comportamiento propio a las exigencias de lo que es ajeno (Hervada, 1986, p. 45-55).

La experiencia profesional de abogado destaca una tara muy propia de la burocracia: la ligazón fanática del funcionario al texto literal de la norma. Esta conducta provoca que las decisiones administrativas terminen sin resolver los problemas humanos y se conviertan en exposiciones llenas de escrúpulos y “tiquismiquis” reprochables. La buena administración pública debe trascender del puro texto normativo hacia la consideración plena de la cuestión humana y social sobre la que tiene que pronunciarse. De ninguna manera se propugna el alejamiento del texto normativo, menos aun, su aviesa desobediencia. Para aclarar este punto, cabe tener presente que la Constitución ecuatoriana establece, en el artículo 11 número 9, que “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. También se proclama en el artículo 427 que, en caso de duda, los preceptos normativos se interpretarán en el sentido que más se acomode a los derechos y a la voluntad del constituyente.

Como ya se indicó, los derechos fundamentales no son puros postulados de razón, sino que tienen su origen en la naturaleza humana, en las propiedades de la persona y en lo que reclama su ser. En lo que concierne al tema de este trabajo, la buena administración pública como actividad será justa cuando sus decisiones tengan como orientación al contenido de todos los derechos fundamentales y en la medida que los respeten y promuevan; es decir, en cuanto se sustenten en los bienes y valores propios de la naturaleza humana y en sus aspiraciones. A ello se suma, como criterio de justicia, el contenido de bien común que se exige de sus actos. Sin duda, la buena administración pública también se ciñe estrictamente al ordenamiento jurídico, pues su labor debe proporcionar seguridad jurídica, pero de ninguna manera es aceptable una suerte de escrúpulo irrazonable, una megalomanía jurídica dirigida a cumplir fanática y literalmente con el texto normativo, a pesar de la insuficiencia que puede tener para resolver la problemática planteada a la Administración. Como indicamos, los modernos textos constitucionales propugnan la realización de los valores y el respeto a los bienes humanos, de tal modo que la manía normativista ha quedado en el pasado.

De igual manera, cuando decimos que la buena administración pública debe ser justa, se parte de la constatación de que son muy pocos problemas que se solucionan con la aplicación mecánica del texto de una precisa normativa jurídica. La mayor parte de los asuntos que conoce la administración pública son exquisitamente complejos y complicados, de tal modo que su solución no se logra con la inconsciente aplicación de textos normativos, sino también con la conjugación de estos con los derechos

fundamentales y las normas constitucionales. En definitiva, la labor de la Administración pública, para ser buena, debe ser justa, y ello se logra cuando la decisión, resolución o solución que propone ante un problema humano y social se enmarcan en el ordenamiento jurídico de los derechos fundamentales y de los fines públicos.

En la actualidad, la buena administración pública también debe ser eficaz y eficiente. Durante mucho tiempo, el postulado esencial que se estudiaba en el derecho administrativo era el de juridicidad o subordinación al derecho. Ahora, este principio se aúna con la exigencia de resultados. Se conjugan, así, la juridicidad, la eficacia y la eficiencia como criterios que calificarán la administración pública como buena.

La eficacia y la eficiencia se refieren a la calidad de la gestión administrativa y a sus logros. La eficacia puede definirse como la obtención de resultados idóneos para la solución de un problema o la satisfacción de una necesidad. La buena administración pública es eficaz y ello implica que su actuación sea cabal expresión del respeto y promoción de los derechos fundamentales y del logro de los cometidos públicos.

Por su parte, la eficiencia puede describirse como la obtención de dichos productos al menor costo posible, o bien, como el logro de la mayor utilidad de un recurso en el cometido de la satisfacción de las necesidades. Según los postulados de la eficacia y eficiencia, una buena administración pública debe realizar con efectividad los contenidos del bien común. Esto exige la ponderación adecuada de las exigencias sociales y, sobre esta base, la determinación de las soluciones idóneas y útiles para la satisfacción de las necesidades humanas y sociales.

En este punto, debemos referirnos a un elemento que consideramos una exigencia de la buena administración pública, en cuanto eficaz y eficiente, pero que no se aplica en la realidad de los países, en especial, en Ecuador. Se trata de la participación ciudadana real.³

En Ecuador se observa con mucha preocupación que las conveniencias políticas o burocráticas, incluso de buena fe, marcan una desconexión absoluta con el ciudadano y sus problemas. El resultado es la elaboración de políticas y decisiones totalmente desconectadas de las exigencias del conglomerado humano, es decir, de su destinatario. Excede de la temática de este trabajo la exposición detallada de

3 En la Constitución ecuatoriana de 2008 se alude a la participación ciudadana, sin establecer un medio eficaz para realizarla. Lo decimos, precisamente, como una crítica al método que consiste en crear un esperpento llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que terminó siendo una instancia de elección arbitraria de altos funcionarios públicos, con el influjo de la política —en sentido peyorativo— y de las protervas conveniencias del gobernante de turno. El sistema, en la realidad, en nada sirve para asegurar el principio democrático que encierra la genuina participación ciudadana y hace que queden en letra muerta las disposiciones constitucionales.

las implicaciones de la participación ciudadana en la administración pública.⁴ En lo que es pertinente, se destaca la participación ciudadana como un instrumento que dota de eficacia y eficiencia a las actividades administrativas; es decir, se trata de un medio que promueve los resultados idóneos y económicamente viables. A través de la participación ciudadana se consigue que los afectados por una determinada decisión tomen parte en el proceso que condujo a adoptarla (Schdmit-Assmann, 2003, p. 118). Con la participación ciudadana, la autoridad administrativa puede valorar y decidir, con cercanía a las realidades, el interés público en juego, aspecto que hace falta en la pura decisión unilateral. En este sentido, la participación ciudadana aporta para el logro de la eficacia y eficiencia real que, indudablemente, son lo apetecible y deseable de la administración pública.

Exigencias éticas de la buena administración pública

La buena administración pública encierra, desde su propia denominación, profundos aspectos éticos. Adelantamos que está involucrada la idea de servicio a las personas y a la colectividad. Pero servir a la colectividad también se rodea de implicaciones ya enunciadas, como es la justicia, la juridicidad, la racionalidad, la eficacia y la eficiencia.

Es evidente que la buena administración pública es coherente con las exigencias de los derechos fundamentales y la realización de los cometidos públicos, de tal forma que se rechazan de plano las conductas arbitrarias de la autoridad o el atentado contra las bases de la institucionalidad democrática, vicios que pueden expresarse de muchas maneras: acaparamiento del poder público, influencia indebida sobre los jueces, trabas al acceso a la información y atentados contra la libertad de prensa, irresponsabilidad en el ejercicio de las funciones, violación manifiesta de la ley con cobijo en excusas pueriles o convenencieras, decisiones inmotivadas y arbitrarias, excesiva demora de los procedimientos administrativos, ataques violentos a quienes discrepan, abuso del dinero público, entre otros comportamientos. La buena administración pública es expresión de honestidad, no sólo en el manejo de los recursos públicos, sino en el respeto de todos los valores y virtudes que definen el servicio al otro; esto es, a las personas y a la colectividad.

La buena administración pública, ¿derecho o principio?

Llegados a este punto, cabe reflexionar sobre si la buena administración pública es, conceptualmente, un derecho o un principio. Se trata de una noción compleja, en el sentido de que se compone de varios elementos.

Es un derecho, si por tal se entiende un conjunto de bondades que corresponde a los administrados como cosa justa, concretamente, como un conjunto de bienes y valores que permiten gozar de los derechos fundamentales y participar del bien común. Evidentemente, es un derecho que tiene una correlativa obligación exigible a la

4 Sobre el tema, puede verse nuestro trabajo sobre los actos administrativos consensuales, Benalcázar, J. (2006). También, Parejo Alfonso L. (1999) y De Palma del Teso, A. (2000).

autoridad administrativa. Pero consideramos que no se trata de un derecho autónomo, por decirlo de alguna manera, sino del logro o culmen que se alcanza con el respeto cabal al conjunto de derechos individuales y sociales que reconoce el ordenamiento jurídico. En efecto, para hablar de buena administración pública, esta debe promover y respetar los derechos individuales, sociales y de tercera generación; procurar la celeridad en los procedimientos administrativos, garantizar el debido proceso, procurar la calidad de los servicios públicos y de las prestaciones sociales, etcétera.

Es un principio, si se habla de un postulado que existe previamente a las normas jurídicas y que las fundamenta. Se trata, en efecto, de la suma de valores y cualidades que orientan el derecho administrativo, la legislación y la actuación de la administración pública. Pero también en este sentido –como principio– es un conjunto de atributos apetecibles y deseables que debe tener la administración pública para cumplir con su papel en la consecución del bien común, a saber, la justicia, la juridicidad, la prudencia, la racionalidad, la eficacia, la eficiencia y el ideal de servicio.

La buena administración pública en el contexto de los principios del Estado social de derecho

El Estado de derecho, a diferencia de otros regímenes como el totalitarismo o el absolutismo, contiene una profunda significación que sistemáticamente conjuga, por una parte, un modo de organización que proscribe la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad y, por otra parte, principios de orden, convivencia y armonía social que giran en torno a la dignidad humana (Thesing, 1999, p. 20). A su vez, el Estado social de derecho propugna la intervención del Estado para suplir las insuficiencias que pueden tener los particulares y la iniciativa privada en la satisfacción de las necesidades individuales y sociales. De nuestra parte, consideramos que el Estado social de derecho no significa una invasión en la vida privada o la sustitución estatal de la iniciativa particular. La actividad del Estado debe ser subsidiaria, lo que significa que el Estado actuará cuando se advierta que las circunstancias de la vida no permiten a los individuos y a los grupos satisfacer cabalmente sus necesidades vitales. Por tanto, no se trata de anular la iniciativa particular, sino de complementarla.

La buena administración pública, tal como la hemos concebido a lo largo de este trabajo, sólo es posible en el contexto de los principios que componen al Estado de derecho: división de funciones, en cuanto límite del ejercicio del poder; subordinación del Estado y de la autoridad al orden jurídico, respeto y promoción de los derechos, responsabilidad pública y legitimación democrática de la autoridad.

En este entorno, la buena administración pública, como ya se dijo, debe ser justa. Esto implica advertir la dimensión de los problemas y vicisitudes humanos y aplicar, con observancia del orden jurídico, las soluciones pertinentes y adecuadas. La actividad de la administración pública debe ser expresión de juridicidad, como proscripción de la arbitrariedad y del despotismo. Por otra parte, la buena administración pública es

respetuosa de los derechos y promueve su desarrollo y desenvolvimiento, lo que la hace también responsable de los daños y adversidades que ocasione a las personas. Finalmente, una buena administración pública debe estar legitimada por medios democráticos, no sólo en la elección de la autoridad, sino también en la participación del ciudadano en la toma de decisiones.

Desafíos que plantea la realidad actual

El análisis que se ha realizado no quedaría completo sin una referencia a los desafíos que plantea la realidad, especialmente, la de Ecuador y Latinoamérica. Como ya dijimos, el derecho es razón práctica y el estudio teórico importa para aplicarlo a la vida humana individual y social.

El primer desafío que tiene una administración pública que desee ostentar el adjetivo de buena es, precisamente, lo que invoca como punto de partida la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Se trata de proteger a la persona y tutelar su dignidad, incluso, en aspectos tan básicos como la vida y la integridad física. Esta exigencia se hace muy visible, por ejemplo, en el entorno de violencia creciente que se destaca en nuestro tiempo y en esta región.

Es alarmante la presencia del crimen organizado y de sus perversos métodos que denigran al ser humano y que atentan contra su existencia. La buena administración pública, tal como la hemos concebido, implica plantear una organización y una actividad que, de modo eficaz y eficiente, logre la paz y la tranquilidad que busca la sociedad. Es esta una exigencia del bien común que se ve amenazada en la actualidad.

La corrupción de todo tipo es otro hecho innegable que atenta contra la buena administración pública. Es importante advertir que el comportamiento corrupto no se limita al latrocinio de los recursos públicos, sino que se expresa también en conductas como el tráfico de influencias —el denominado “palanqueo”—, la procura de la impunidad ante los delitos, el uso de las competencias para fines indebidos, la ascensión al cargo público sin mérito, etcétera.

La contaminación de esas execraciones hace inoperante la administración pública y hace lejana a la consecución del bien común. Una buena administración pública empieza con la selección de funcionarios rectos e idóneos, pero también con un diseño de procedimientos y estructuras que eviten actos corruptos. La transparencia y la participación ciudadana abierta son antídotos que operan contra la deshonestidad. Pero también hace falta ingenio para evitar muchas complejidades que invitan al soborno o al tráfico de influencias, porque las personas ven en el “trámite” y en las “diligencias” un estorbo a su tranquilidad y un obstáculo al ejercicio de sus derechos. La sencillez debería ser un postulado esencial del procedimiento administrativo porque, además de aliviar al ciudadano, resta ocasiones para comportamientos deshonestos.

Fruto de la corrupción, particularmente la económica, es el lógico déficit de recursos públicos. La solución más simple –o simplista, si se quiere– es la progresiva carga tributaria a un ciudadano ya agobiado por la carestía de la vida. Una buena administración pública además de honesta debe ser económica en el sentido de eficiente, de lograr la mayor utilidad de recursos escasos.

Finalmente, un síntoma de mala administración pública es la impunidad. No se trata únicamente del delincuente que supo evadir su sanción. Implica también la inoperancia de las garantías jurisdiccionales y del proceso contencioso-administrativo. Es muy conocido en Ecuador el afán del gobernante de turno de tomarse a la administración de justicia.

Con ello, permite que los actos de los funcionarios logren sus objetivos, mientras un eterno proceso judicial termina luego de ocho años e, incluso, en casos escandalosos, veinte años. Simplemente, una farsa de garantías permite que la ley se viole y que el ciudadano vea menoscabados sus derechos. Una sentencia que llega tarde o no se cumple, simplemente hace campear la impunidad.

En esta temática, bien cabe recordar las palabras de Tomás-Ramón Fernández (1994, p. 132): juzgar la administración también contribuye a administrar mejor.

Porque, ¡nótese bien!, exigir a la Administración que dé cuenta de sus actos, que explique con claridad las razones que la mueven a elegir una solución en lugar de otra u otras y confrontar con la realidad la consistencia de esas razones es algo que no sólo interesa al justiciable, sino que importa decisivamente a la comunidad entera. Juzgar a la Administración es, ciertamente una garantía, y una garantía esencial en un Estado de Derecho, que sin ella no podría siquiera merecer tal nombre, razón por la cual la Constitución no sólo la otorga a todos sin excepción alguna, ni personal, ni objetiva (“sin que en ningún caso, pueda producirse indefensión”: artículo 24.1), sino que la asegura a ultranza en todo caso poniendo a su servicio, incluso el amparo constitucional. Pero juzgar a la Administración es también algo distinto y algo más que eso: juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor, porque al exigir una justificación cumplida de las soluciones en cada caso exigidas por la Administración obliga a ésta a analizar con más cuidado las distintas alternativas disponibles, a valorar de forma más serena y objetiva las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas y a pesar y medir mejor sus respectivas consecuencias y efectos, previniendo a las autoridades de los peligros de la improvisación, de la torpeza, del voluntarismo, del amor propio de sus agentes, del arbitrio y de otros riesgos menos disculpables aún que éstos y no por ello infrecuentes en nuestra realidad cotidiana de ayer y de hoy.

Conclusión

En este trabajo hemos destacado que es insuficiente la noción de buena administración pública que presentan importantes documentos, como la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública que hemos tomado como referencia. Ello no quiere decir que su punto de partida y propósito sean deleznable o que sus contenidos no deban ser considerados. Nadie podría objetar que se haga honor a la dignidad humana y al bien común.

El concepto de buena administración pública implica muchos elementos que rebasan los contenidos de la Carta y que exigen que estos sean complementados y redefinidos, sin renegar de los fundamentos y contenidos de este documento. La buena administración pública es el culmen de los valores y principios que justifican y fundamentan a la Administración pública, como organización y como actividad, y que definen lo apetecible, deseable y exigible de dicha función del Estado. Se trata de una autoridad administrativa diseñada con vocación profundamente humanista y que, de modo integral, aprecie los requerimientos de la persona y de la consecución del bien común.

La buena administración pública es también un ideal constante e inacabable, pero que debe ser el paradigma jurídico de la organización y actuación de la Función administrativa. La vida social está sujeta a permanentes cambios y problemáticas que varían en los distintos países y en las diferentes épocas. No obstante, hablar de “buena administración pública” funciona como una guía de la labor administrativa de la autoridad, orientada principalmente, en todo momento y lugar, por virtudes y valores trascendentes y constantes que, reiteramos, respetan la dignidad de la persona y que promueven el bien común.

La importancia del concepto está en su complejidad axiológica y jurídica y en su función de principio orientador de la recta acción del Estado en sus facetas de organización, gestión y actividad inmediata y práctica.

Fuentes de consulta

- Alvira, T., Clavell, L., y Melendo, T. (1989). *Metafísica*. Ediciones Universidad de Navarra.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2006). *Los actos administrativos consensuales: Una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dabin, J. (2003). *Doctrina general del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Palma del Teso, A. (2000). *Los acuerdos procedimentales en el derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Fernández, T. R. (1994). *De la arbitrariedad de la administración*. Civitas.
- Hervada, J. (1986). *Introducción crítica al derecho natural*. Ediciones Universidad de Navarra.
- Juan XXIII. (1961). *Mater et Magistra*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html
- Maritain, J. (1981). *La persona y el bien común*. Club de Lectores.
- Martín Mateo, R. (2002). *Manual de Derecho administrativo* (21.^a ed.). Editorial Trivium.
- Parejo Alfonso, L. (1999). *El Estado social de derecho*. En *Filosofía del derecho: Ética, cultura, constitución*. Universidad Libre de Colombia y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2005). *La ética en la administración pública*. En *Derecho administrativo: Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez Luño, A. (1991). *Ética* (5.^a ed.). Ediciones Universidad de Navarra.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Tirant lo Blanch.
- Thesing, J. (1999). *Estado de derecho y democracia: Una introducción*. En *Estado de derecho y democracia*. Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA.
- Zanobini, G. (1954). *Curso de derecho administrativo*. Editorial Arayú.

***Eje temático 2. La buena
administración pública en la
función pública, perfiles
profesionales, ética, integridad y
responsabilidades administrativas***

Ética y profesionalización del servicio público como presupuestos estructurales de la buena administración

Héctor Viveros Díaz de La Vega Martínez¹

Resumen: El presente trabajo tiene como finalidad analizar la relación entre la ética y la profesionalización del servicio público como presupuestos estructurales del derecho a la buena administración. Para ello, se adopta un enfoque teórico y normativo que revisa la evolución de este derecho, sus elementos y su finalidad, así como los principales postulados que permiten comprender su alcance en el contexto contemporáneo. Asimismo, se examinan la ética y la profesionalización como categorías interdependientes que inciden directamente en la garantía de este derecho. Igualmente se realiza un análisis de la realidad mexicana en el que se identifican deficiencias en los mecanismos de acceso, permanencia, evaluación y responsabilidad de los servidores públicos. Finalmente, se sostiene que la buena administración no se agota en su reconocimiento normativo ni en su formulación como principio, sino que constituye un sistema cuyo funcionamiento depende en gran medida de sus operadores y de la convergencia entre, ética y profesionalización.

Palabras clave: Buena administración, ética pública, profesionalización del servicio público.

Abstract: This paper aims to analyze the relationship between ethics and the professionalization of public service as structural foundations of the right to good administration. To this end, a theoretical and normative approach is adopted, reviewing the evolution of this right, its elements and purpose, as well as the main principles that make it possible to understand its scope within the contemporary context. Likewise, ethics and professionalization are examined as interdependent categories that directly affect the guarantee of this right. An analysis of the Mexican context is also carried out, identifying deficiencies in the mechanisms for access, tenure, evaluation, and accountability of public servants. Finally, it is argued that good administration is not exhausted by its normative recognition or by its formulation as a principle, but rather constitutes a system whose operation depends largely on its operators and on the convergence of ethics and professionalization.

Keywords: Good administration, public ethics, professionalization of public service.

¹ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, abogadohectorviveros@gmail.com

Introducción

En los últimos años, el derecho humano a la buena administración ha cobrado una relevancia creciente en el derecho administrativo contemporáneo, reflejándose tanto en el ámbito académico como en el jurisdiccional, la propia administración y en la vida cotidiana. Al abordar este concepto, suelen asociarse diversos elementos que lo integran, tales como el combate a la corrupción, el uso adecuado de los recursos públicos, la calidad en la atención a la ciudadanía y la transparencia en el actuar de las autoridades.

En este sentido, la buena administración no se presenta como una noción aislada, sino como un conjunto de estándares que regulan la relación entre la autoridad y las personas gobernadas. De ahí que este derecho haya adquirido una importancia progresiva, consolidándose como una exigencia cada vez más presente por parte de la ciudadanía, respecto del funcionamiento del aparato estatal.

No obstante, una aproximación superficial resulta insuficiente, pues comprender cabalmente el derecho a la buena administración implica analizar sus elementos constitutivos, su existencia en distintos textos normativos y jurisdiccionales, así como su impacto en la vida pública actual. Bajo esta perspectiva, es posible advertir un elemento central en su materialización: los operadores, es decir, las personas servidoras públicas. En efecto, la calidad de la actuación administrativa depende, en gran medida, de la capacidad, formación y criterios de quienes integran la administración pública.

La ausencia de preparación y de referentes éticos incide negativamente en el desempeño de la función pública, ya sea por desconocimiento de las atribuciones, por una gestión excesivamente cautelosa ante posibles responsabilidades o por la adopción de conductas que exceden el marco jurídico aprovechando los vacíos legales existentes. De este modo, la eficacia de la administración no puede comprenderse únicamente desde su diseño institucional, sino también a partir de la calidad de sus operadores.

Por ello, el presente trabajo parte de la premisa de que la buena administración no se agota en su reconocimiento normativo, sino que exige condiciones estructurales que hagan posible su realización efectiva, entre dichas condiciones destacan la ética pública y la profesionalización del servicio público, como pilares indispensables para garantizar este derecho.

Para el desarrollo de este estudio se adopta una metodología cualitativa de investigación jurídica, de carácter eminentemente teórico dogmático, la construcción del objeto de estudio se realiza desde un enfoque doctrinal y normativo, donde la interpretación del derecho a la buena administración no parte de la observación empírica de campo, sino del análisis sistemático de diversas fuentes del derecho. Al tenor de este

paradigma, la investigación tiene como objetivo esclarecer la naturaleza de la ética y la profesionalización como presupuestos del sistema administrativo, garantizando el rigor científico mediante la lógica y la fundamentación en la teoría jurídica contemporánea. El presente trabajo emplea el método analítico para desglosar los componentes estructurales de la buena administración y la función pública, permitiendo un examen pormenorizado de la ética y la profesionalización como categorías interdependientes. Asimismo, se utiliza el método comparado al contrastar los estándares fijados en instrumentos internacionales con las normas locales y la realidad del ordenamiento mexicano.

Se precisa que la principal limitación de este trabajo es su naturaleza exclusivamente teórica y normativa, es decir, no incluye trabajo de campo ni métricas, no obstante, esta delimitación no resta validez a las conclusiones obtenidas, pues el análisis dogmático provee los esquemas conceptuales necesarios para asegurar su rigor científico. Por tanto, los resultados y propuestas aquí vertidos son perfectamente utilizables y aplicables para el sistema jurídico mexicano, aportando una base racional para la mejora de la administración pública.

La buena administración de principio a derecho exigible

Para efectos del presente trabajo, resulta necesario contar con una noción general sobre la evolución del derecho a la buena administración, particularmente en cuanto a su tránsito de principio a derecho. Este proceso ha sido progresivo, resultado de la consolidación de diversos principios orientadores de la actuación administrativa que han ido adquiriendo fuerza jurídica dentro del sistema.

Así, lo que en un inicio se concebía como un conjunto de directrices para el actuar de la autoridad, ha evolucionado hasta configurarse como un derecho exigible por la ciudadanía frente al aparato burocrático. Esta transformación ha permitido su incorporación en los sistemas de administración pública, no sólo como un parámetro de actuación, sino como un estándar jurídico que orienta, limita y legitima el ejercicio de la función administrativa frente a la ciudadanía.

Un referente importante en este proceso es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), cuyo artículo 41 reconoce expresamente el derecho a la buena administración, estableciendo que toda persona goza de la facultad de que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable, asimismo, incorpora garantías como el derecho a ser escuchado, el acceso al expediente y la debida motivación de los actos administrativos. Y en un ámbito más extenso, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CLAD, 2013) profundiza esta concepción al situar a la persona en el centro de la actuación administrativa, estableciendo principios como la objetividad, la imparcialidad y la justicia.

Por otra parte, en México este proceso encuentra una manifestación particularmente relevante en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), cuyo artículo 60 reconoce expresamente el derecho a la buena administración bajo parámetros como la transparencia, la profesionalización y la orientación al interés público. En este sentido, la buena administración ha terminado por consolidarse como un verdadero derecho humano, lo que ha implicado la necesidad de profundizar en su estudio, particularmente en razón de la amplitud de su ámbito de aplicación. Ello se explica porque la administración pública constituye el espacio en el que se gestionan, de manera directa, una gran diversidad de derechos que inciden en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Así, la actuación administrativa no solo se limita a ejecutar normas, sino que se convierte en un punto de contacto permanente entre el Estado y las personas, en el que se materializan derechos relacionados con servicios públicos, procedimientos administrativos y acceso a la información, entre otros. Por esta razón, el derecho a la buena administración adquiere una relevancia creciente, en la medida en que su correcta aplicación impacta directamente en la efectividad de otros derechos, ampliando progresivamente su alcance dentro del orden jurídico contemporáneo y que resulte necesario delimitar sus elementos, a fin de dotar de mayor claridad su contenido y su ámbito de aplicación.

El contenido del derecho a la buena administración: elementos y finalidad

Ahora bien, una vez delineado el origen y la evolución del derecho a la buena administración, resulta necesario avanzar hacia un plano analítico que permita comprender su contenido y alcance, donde más que limitarse a una definición normativa, se deben identificar los elementos que lo integran y la finalidad que cumple dentro del derecho administrativo contemporáneo. Ello implica acudir tanto a la norma como a la doctrina especializada. Desde esta perspectiva, y bajo una construcción propia desde lo analizado, el derecho a la buena administración puede entenderse como el conjunto de condiciones jurídicas que garantizan que la actuación administrativa se desarrolle conforme a estándares de racionalidad, imparcialidad, eficacia, transparencia y respeto a los derechos de las personas, con la finalidad de asegurar un ejercicio del poder público orientado al interés general y libre de arbitrariedad.

En el ámbito doctrinal, se ha sostenido que existe buena administración cuando la autoridad actúa al servicio de la ciudadanía, desarrolla sus funciones con racionalidad y justifica sus decisiones conforme al interés general (Martínez, 2014). Por su parte, en el ámbito jurisdiccional, criterios de Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación (2021) han reconocido este es un derecho fundamental como un principio de actuación, que impone a los servidores públicos la obligación de atender los principios que rigen la función pública. En esta misma línea, Rodríguez-Arana (2012) propone una reconfiguración de este derecho a partir de la centralidad de la

persona, lo que implica concebir a la administración como una organización al servicio del interés general, cuya actuación debe orientarse de manera constante al respeto de los derechos de los ciudadanos.

A partir de estas aproximaciones, es posible identificar que el derecho a la buena administración se integra por diversos elementos que operan como principios y condiciones específicas de la actividad administrativa, entre ellos destacan la imparcialidad y objetividad, la racionalidad y debida motivación en la toma de decisiones, la transparencia y el acceso a la información, la eficacia en el cumplimiento de las funciones públicas y el respeto a los derechos procedimentales de las personas. Estos elementos no solo delimitan la actuación de la administración, sino que constituyen parámetros para evaluar la calidad de las decisiones públicas. En este sentido, la finalidad del derecho a la buena administración no se limita a garantizar la legalidad de los actos administrativos, sino que busca asegurar que las funciones de la administración pública se desarrollen bajo estándares de calidad, razonabilidad y beneficio general.

Como se ha podido advertir a lo largo del análisis, el derecho a la buena administración no puede entenderse como una norma aislada o de contenido meramente declarativo, sino como un conjunto de elementos que hacen posible su materialización en la práctica, es decir su efectividad descansa en un sistema administrativo que, lejos de operar de manera abstracta, es ejecutado por personas concretas encargadas de aplicar, interpretar y hacer cumplir dichos estándares, las personas servidoras públicas. Por ello, quienes integran la administración pública, que son los que hacen que se generen estos elementos, deben contar con un perfil calificado y con las condiciones necesarias para desempeñar adecuadamente sus funciones, lo que lleva al razonamiento de que son necesarias, la profesionalización y la ética en el ejercicio del servicio público. Sin estos presupuestos, no se pueden configurar los elementos descritos y el derecho a la buena administración corre el riesgo de quedarse en el plano formal, sin traducirse en un verdadero estándar de actuación.

La ética y la profesionalización del servicio público como presupuestos estructurales de la buena administración

Como se ha podido advertir, la ética y la profesionalización del servicio público constituyen presupuestos estructurales del derecho a la buena administración, pues inciden directamente en su materialización. La ausencia de profesionalización en las personas servidoras públicas se traduce en deficiencias en el desempeño de sus funciones, afectando la eficiencia, calidad y oportunidad de la actuación administrativa, lo que compromete el cumplimiento de los estándares que integran este derecho.

Por su parte, la falta de ética en el ejercicio de la función pública genera un riesgo aún más profundo, ya que incluso en aquellos casos en los que la actuación se ajusta

formalmente a la legalidad, esta puede desvincularse de los fines que justifican el ejercicio del poder público, particularmente del interés general. En este sentido, la ética no solo actúa como un criterio de corrección de la conducta, sino como un elemento que orienta la finalidad de la decisión administrativa.

No pasa inadvertido que si bien la actuación administrativa se encuentra, en gran medida, estructurada a partir de normas, procedimientos y manuales, en la práctica existen múltiples espacios de discrecionalidad en los que la toma de decisiones adquiere un papel determinante, en estos supuestos, no todo se encuentra previamente definido por el ordenamiento jurídico, lo que exige que las personas servidoras públicas cuenten no solo con capacidades técnicas, sino también con criterios éticos sólidos que les permitan adoptar decisiones razonables, proporcionales y orientadas al interés público.

En razón de lo anterior, resulta necesario analizar ambos presupuestos para construir una noción clara sobre su aplicación en la administración pública y es que si bien ambos conceptos han sido ampliamente estudiados por la doctrina, el objetivo aquí no es abordar su desarrollo teórico en abstracto, sino ofrecer una aproximación práctica vinculada al funcionamiento de la administración pública. En el caso de la ética, es claro que admite múltiples interpretaciones y puede dar lugar a debates amplios sin embargo, para efectos de este trabajo, interesa centrarse en aquellos elementos que orientan de manera concreta la actuación de las personas servidoras públicas.

Por otro lado, en cuanto a la profesionalización, el análisis se dirige a identificar qué características permiten considerar a una persona como profesional dentro del servicio público, ya que, aunque existen disposiciones normativas al respecto, en la práctica este concepto puede resultar difuso o incluso subjetivo.

Ética en el servicio público

La ética en términos generales, puede entenderse como el conjunto de principios y criterios que orientan la conducta humana hacia la realización de lo correcto, sin embargo para comprender lo que el término implica, es prudente analizar su función dentro del servicio público.

Su origen se remonta a Grecia, del vocablo “ethos” (ἦθος), que significa carácter, entendido como modo de ser o costumbre, no obstante, este concepto ha experimentado una evolución y adaptación conforme al contexto social e histórico en que ha sido utilizado. Poco más adelante, Sócrates (Platón, 2005) sentó las bases del pensamiento ético occidental al vincular de manera directa la moral con el conocimiento. A diferencia de concepciones posteriores, su postura se centra en lo que se ha denominado intelectualismo moral, conforme al cual la virtud se identifica con el saber, de modo que quien conoce el bien necesariamente actúa conforme a él.

Bajo esta lógica, el error no deriva de una voluntad deliberadamente incorrecta, sino de la ignorancia sobre lo que es justo o conveniente, esta concepción resulta particularmente relevante en el ámbito del servicio público, en la medida en que permite advertir que una actuación administrativa deficiente no solo puede explicarse desde la mala fe, sino también desde la falta de formación, criterio y comprensión del interés general.

Por otro lado, Aristóteles (2011) fue uno de los primeros filósofos en sistematizar el estudio de la ética. Su trabajo la entiende más allá de la facultad racional y la sitúa como una disciplina práctica orientada a la consecución del bien humano. En su concepción, la ética se vincula con la capacidad de deliberación racional sobre los medios adecuados para alcanzar fines justos, lo que permite al individuo no sólo distinguir entre lo correcto y lo incorrecto, sino también actuar conforme a la virtud en contextos concretos.

En continuidad con esta evolución del estudio sobre la ética, es posible advertir una línea de desarrollo que parte de la identificación del bien con el conocimiento en Sócrates, transita hacia su concreción en la acción con Aristóteles, y culmina en la formulación de principios universales del deber. Kant (2012) desarrolló una de las concepciones más influyentes de la ética moderna al sostener que la moralidad de una acción no depende de sus consecuencias, sino de la intención con la que se realiza y de su conformidad con principios racionales universales.

A través del denominado “imperativo categórico”, planteó que toda persona debe actuar únicamente conforme a máximas que puedan convertirse en ley universal, lo que implica un deber de coherencia, imparcialidad y respeto hacia los demás, esta concepción resulta particularmente relevante en el ámbito del servicio público, pues exige que las decisiones administrativas no se encuentren guiadas por intereses particulares o circunstancias contingentes, sino por principios objetivos que garanticen un trato igualitario y justificable para todas las personas. Desde esta perspectiva, el deber se coloca como el eje rector de la conducta, imponiendo a los individuos la obligación de actuar conforme a máximas que puedan ser válidas para todos.

En la época contemporánea se han desarrollado otras teorías en donde es posible identificar enfoques que permiten comprender su relevancia en la toma de decisiones públicas desde perspectivas complementarias. Por un lado, el enfocado al “utilitarismo” formulado por John Stuart Mill (2014) que plantea que una acción debe evaluarse en función de sus consecuencias, particularmente de su capacidad para generar el mayor bienestar posible para el mayor número de personas.

Por otro lado, la ética del discurso desarrollada por Habermas (1999) introduce un elemento fundamental: la legitimidad de las decisiones no depende únicamente de sus resultados, sino de la posibilidad de ser justificadas racionalmente ante los

demás, en condiciones de diálogo abierto, transparente e incluyente, principios que se ven intrínsecos en el tema de la buena administración pública. A partir de estas aproximaciones, es posible identificar un marco más concreto de la ética en el servicio público, en el que la persona servidora pública debe contar con la capacidad de discernir y tomar decisiones claras, transparentes, racionalizadas y orientadas al bienestar general.

En este sentido, la ética no se reduce a una cuestión ideológica, sino que se traduce en criterios prácticos que a la luz del presente estudio guían la actuación administrativa, especialmente en aquellos espacios donde la norma no ofrece una respuesta única. Por ello, resulta indispensable que las personas servidoras públicas cuenten con una formación ética sólida o, en su caso, con mecanismos institucionales que permitan garantizar su desarrollo y evaluación en este ámbito.

En forma adicional, puede advertirse que diversas concepciones éticas destacan el papel del conocimiento, lo que permite vincular directamente la ética con la profesionalización. En efecto, una persona que no conoce bien lo que puede hacer, las consecuencias de sus actos y hasta dónde llegan sus funciones, difícilmente puede decir que actúa de forma ética, ya que no puede tomar decisiones correctas si no genera conciencia del impacto de sus acciones.

Profesionalización en el servicio público

Como se ha podido advertir a partir del análisis previo, la ética en el servicio público exige que la actuación administrativa se oriente a resultados eficaces, competentes, transparentes y dirigidos al interés general, a través de decisiones racionales y debidamente justificadas. Sin embargo, estos estándares difícilmente pueden materializarse si quienes ejercen la función pública no cuentan con las capacidades técnicas, conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar adecuadamente sus funciones.

En este sentido, la sola existencia de principios éticos o mandatos normativos resulta insuficiente si no se acompaña de un componente esencial como la profesionalización del servicio público. La exigencia de racionalidad en la toma de decisiones, así como la orientación a resultados y la obligación de justificar la actuación administrativa, suponen la intervención de personas servidoras públicas que, además de actuar con integridad, cuenten con preparación, experiencia y criterio técnico para comprender la complejidad de los asuntos que gestionan.

Así, aún cuando exista la intención de actuar conforme a la ética, la falta de conocimientos, habilidades o herramientas limita su materialización en la práctica, pues impide orientar adecuadamente la conducta frente a problemas concretos. Esta situación resulta especialmente relevante en el ámbito público, donde de manera

constante se enfrentan escenarios que requieren la toma de decisiones en contextos complejos, que pueden involucrar desde la gestión de trámites hasta la resolución de asuntos en los que se encuentran en juego derechos fundamentales.

Bajo esta lógica, la profesionalización no debe entenderse únicamente como un requisito administrativo o de gestión de recursos humanos, sino como una condición estructural para la buena administración. En términos doctrinales, Argyriades (2012) sostiene que el valor del servicio público reside en el conocimiento, mientras que la experiencia constituye la base del profesionalismo. Esto implica que el ejercicio de la función pública requiera una preparación que permita comprender, interpretar y aplicar el derecho y las políticas públicas de manera adecuada.

En esta misma línea, la Organización de las Naciones Unidas (United Nations, 1999) propone una concepción integral del profesionalismo en el sector público, sustentada en dos pilares: por un lado, la competencia técnica, entendida como el conjunto de conocimientos y habilidades adquiridas mediante la formación y la práctica; y, por otro, un sistema de valores que orienta el uso de dichas capacidades a través de principios éticos. De nueva cuenta se puede advertir que la profesionalización no se agota en la dimensión técnica, sino que incorpora necesariamente un componente ético que condiciona la forma en que el conocimiento es aplicado, lo que concuerda con lo señalado en el apartado anterior.

De este modo, ética y profesionalización no constituyen categorías separadas, sino dimensiones interdependientes que estructuran el adecuado desempeño del servicio público. Mientras la competencia técnica permite actuar, la ética orienta el sentido de dicha actuación, evitando que el conocimiento sea utilizado de manera arbitraria o desvinculada del interés general. Lo anterior implica concebir la profesionalización como un conjunto de condiciones que integran no sólo la formación académica, sino también la experiencia práctica, el desarrollo continuo de habilidades, la capacidad de análisis y resolución de problemas, así como el ejercicio de un criterio técnico que permita tomar decisiones informadas en contextos complejos.

A partir de esta concepción, las implicaciones de la profesionalización en el servicio público resultan significativas. En primer lugar, exige replantear los mecanismos de ingreso, privilegiando criterios de mérito, capacidad y experiencia, que garanticen que quienes acceden al servicio público cuenten con la preparación necesaria. Y en segundo término, impone la necesidad de fortalecer los sistemas de formación continua y evaluación del desempeño, no como simples herramientas administrativas, sino como instrumentos orientados a mejorar la calidad de la gestión pública. Asimismo, obliga a repensar los sistemas de responsabilidad en una forma más amplia, en la que la ética y la profesionalización se articulen como condiciones que reduzcan los márgenes de error, arbitrariedad o desviación en el ejercicio del poder.

En suma, la profesionalización del servicio público, entendida en su dimensión técnica y ética, constituye un elemento indispensable para garantizar que la actuación administrativa sea eficaz, racional y legítima, permitiendo así la materialización del derecho a la buena administración en condiciones reales.

Análisis de la realidad contemporánea del servicio público en México

Una vez desarrollados los elementos estructurales del derecho a la buena administración, resulta necesario contrastarlos con la realidad del servicio público en México, a fin de advertir las tensiones existentes entre el diseño normativo y su aplicación práctica, en relación con los elementos que lo componen.

En el plano constitucional, el marco jurídico mexicano establece diversas bases que orientan la actuación del servicio público, lo que es implícito para el tema del derecho al buen gobierno en el ámbito de las personas servidoras públicas. El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2026) define a las personas servidoras públicas y establece su sujeción a responsabilidades por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, mientras que el artículo 109 prevé los tipos de responsabilidades y las sanciones correspondientes. Asimismo, el artículo 134 impone como principios de la administración pública la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, a pesar de este andamiaje normativo, el sistema presenta importantes áreas de ambigüedad y debilidad en su implementación, un ejemplo de ello se encuentra en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual establece que las faltas administrativas pueden derivar tanto de actos como de omisiones en el ejercicio del servicio público. No obstante, la delimitación de estas conductas resulta, en muchos casos, imprecisa, particularmente en lo que respecta a la omisión de funciones, lo que genera dificultades para acreditar responsabilidades y sancionar conductas que, aunque afectan la administración pública, no siempre encuadran de manera clara en los supuestos normativos.

En este contexto, si bien existen instrumentos como los Códigos de Ética y de Conducta, su eficacia real es limitada, ya que difícilmente se traducen en mecanismos efectivos de responsabilidad administrativa. En la práctica, muchas conductas contrarias a la ética no logran ser sancionadas, ya sea por la dificultad de encuadrarlas jurídicamente como faltas administrativas o por la debilidad de los mecanismos de control institucional.

A ello se suma un problema estructural en materia de profesionalización. El marco jurídico mexicano establece algunas leyes referentes al servicio profesional de carrera, sin embargo, no establece de manera uniforme y obligatoria perfiles claros de ingreso al servicio público, dejando su definición, en muchos casos, a leyes orgánicas, reglamentos internos, manuales administrativos o lineamientos institucionales.

En diversas leyes o normas que regulan el ingreso para cargos en el servicio público, se establecen requisitos formales como la experiencia mínima de cinco años, contar con título profesional y cédula, así como cumplir con ciertos límites de edad. Sin embargo, en muchos casos, estos criterios no reflejan de manera efectiva la capacidad técnica o el conocimiento real del aspirante. Por ejemplo, basta con señalar que se ha trabajado en determinado ámbito para acreditar la experiencia, sin que existan mecanismos que verifiquen de manera objetiva las competencias desarrolladas durante ese tiempo.

Asimismo, la acreditación mediante título y cédula profesional ha llegado a considerarse, en muchos contextos, como un indicador de especialización, no obstante, la obtención de estos documentos, si bien está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos administrativos y académicos, no garantiza de manera automática la posesión de competencias prácticas o la capacidad técnica necesaria para desempeñar funciones complejas en la administración pública, en muchos casos, el cumplimiento de los trámites formales es suficiente para acreditar la idoneidad, sin que exista una evaluación real del desempeño o del dominio de los conocimientos requeridos. Esta dispersión normativa provoca que los criterios para ocupar cargos públicos sean heterogéneos, flexibles o incluso discrecionales, lo que debilita la consolidación de una correcta profesionalización.

Algunos datos que refuerzan esta problemática, son los señalados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2025), referente a que durante 2023 se iniciaron más de 40 mil investigaciones por presuntas faltas administrativas en la Administración Pública Federal, sin embargo, únicamente 2,341 servidores públicos fueron sancionados, lo que evidencia una brecha significativa entre la detección de irregularidades y la imposición efectiva de sanciones. En México, la ética muchas veces se percibe como un complemento opcional y no como un elemento central de la administración, esta práctica provoca que muchos servidores públicos desconozcan los mecanismos, lineamientos y protocolos que regulan la conducta ética en su ámbito laboral.

Conclusiones

Para terminar, se analizaron los antecedentes del derecho a la buena administración, evidenciando su transición de un principio orientador hacia un derecho efectivo, reconocido como una garantía fundamental de la ciudadanía frente a la actuación de la administración pública identificando cómo las necesidades y exigencias sociales han consolidado la idea de que la administración pública no solo debe cumplir con la legalidad, sino también actuar con eficiencia, transparencia y responsabilidad.

Esto permitió establecer un concepto integral del derecho a la buena administración, identificando sus principios y desglosando sus elementos esenciales, entre los cuales se destacó que para su configuración depende, en gran medida, del sistema humano

que opera las instituciones, es decir, de los servidores públicos que lo integran. En seguimiento, se pusieron de manifiesto las razones por las que quienes desempeñan funciones públicas requieren reunir dos condiciones esenciales: una sólida base ética y una preparación profesional idónea para el ejercicio de sus responsabilidades.

La ética en este contexto no debe entenderse como un complemento opcional, sino como un elemento estructural que orienta la toma de decisiones, asegura el cumplimiento de los fines públicos y establece un marco de integridad en el servicio diario, la profesionalización, por su parte, proporciona las herramientas técnicas necesarias para que los servidores públicos puedan resolver con eficiencia y criterio los asuntos sometidos a su conocimiento, evitando decisiones arbitrarias, ineficaces o contrarias al interés general.

Al analizar la ética y la profesionalización por separado, se encontró que ambos elementos son interdependientes ya que la existencia de capacidad técnica sin una base ética puede derivar en el uso indebido del conocimiento, mientras que la ética sin formación profesional puede traducirse en buenas intenciones que no logran resultados efectivos. Esta relación refuerza la tesis de que ambos constituyen presupuestos estructurales del derecho a la buena administración, ya que su articulación permite configurar los elementos que la conforman y traducir las normas en prácticas reales, medibles y orientadas a satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Con ello se sustenta que la buena administración requiere de esta convergencia, ya que su ausencia genera vacíos que no permiten la generación de los elementos que la conforman.

En un segundo nivel, el estudio permitió identificar que, aunque México cuenta con un marco legal relativamente amplio, persisten deficiencias estructurales que limitan la certidumbre jurídica en su materialización. Entre estas destacan la dificultad para sancionar omisiones y conductas no claramente tipificadas, la debilidad en los mecanismos de profesionalización, la desvinculación entre ética y responsabilidad administrativa, y la limitada efectividad de los sistemas de control interno y externo.

Estas carencias muestran que no basta con contar con normas que contemplen estos rubros, pues resulta indispensable que existan mecanismos que aseguren la correcta implementación de las mismas, sanciones a quienes no lo hagan, así como que los servidores públicos cuenten con herramientas claras para ejercer sus funciones de manera ética y eficiente.

El análisis permitió observar cómo estas deficiencias se reflejan en distintos ámbitos de la administración pública, desde la atención directa al ciudadano en áreas como seguridad, salud y educación, hasta la prestación de servicios administrativos como trámites, permisos, licencias o servicios registrales. Por lo tanto, la falta de formación ética y profesional se traduce en problemas concretos tales como retrasos,

decisiones inconsistentes, rezago en procesos, omisiones y pérdida de confianza en las instituciones.

Como aportación central, la investigación logra sistematizar la relación de dependencia entre la ética del operador y la objetividad técnica de la profesionalización. Al caso se debe de destacar la relevancia del sustento doctrinal aquí expuesto, pues el análisis teórico en el contexto normativo permite identificar que la garantía de este derecho requiere una cuestión de fondo en el servicio público.

Es imprescindible que las instituciones implementen programas de capacitación continua en ética y formación profesional, que incluyan tanto escenarios prácticos como la toma de decisiones ante situaciones complejas donde la norma no ofrezca una guía directa. Además de normar de una forma más estricta perfiles con elementos sostenibles referente a la experiencia, el conocimiento y el cumplimiento de los requisitos de la ley.

Asimismo, es necesario perfeccionar el régimen de responsabilidades, delimitando claramente omisiones y conductas indebidas, vinculando los códigos de ética con mecanismos evaluables y sancionables, promoviendo una dimensión preventiva que reduzca la incidencia de faltas mediante controles internos y seguimiento del desempeño. Estas acciones no deben entenderse como reformas meramente administrativas, sino como condiciones necesarias para que existan elementos para configurar el derecho a la buena administración de manera efectiva.

Así pues el trabajo realizado permite sostener que la existencia de los elementos que configuran el derecho a la buena administración dependen de la capacidad, integridad y criterio de quienes lo ejercen, lo que sitúa a la ética y la profesionalización como dos elementos primordiales, cumpliendo con la tesis principal de ser presupuestos estructurales en este derecho. Por cuanto hace a la utilidad de este estudio, la misma reside en ofrecer una ruta conceptual para establecer mecanismos de acceso y evaluación de personas servidoras públicas que dejen de ser requisitos formales y se conviertan en resultados tangibles y operables para el derecho a la buena administración.

Fuentes de información

- Argyriades, D. (2012). El servicio público en encrucijada: El significado y la importancia de la profesionalización en el servicio público. *Convergencia*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000100004&lng=es&tlng=es
- Aristóteles. (2011). *Ética a Nicómaco*. Imprenta Nacional.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. CLAD. https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2026). Cámara de Diputados, 5 de febrero de 1917. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017. <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. Traducción de M. Jiménez Redondo. Taurus.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025) Comunicado de Prensa, Estadísticas a Propósito del Día Internacional Contra la Corrupción. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP_vsCorrup_25.pdf
- Kant, I. (2012). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Traducción de R. Rodríguez Aramayo. Alianza Editorial.
- Martínez Damea, A. M. (2014). Reseña: El derecho a una buena administración para los ciudadanos de Jaime Rodríguez-Arana. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13(1), 245–246.
- Mill, J. S. (2014). *El utilitarismo*. Traducción de D. Negro Pavón. Alianza Editorial.
- Platón. (2005). *Apología de Sócrates*. Traducción de Alejandro G. Vigo. Editorial Universitaria.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012). *El derecho a la buena administración*. Reus.
- Tribunales Colegiados de Circuito. (2021). Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (legislación de la Ciudad de México). Tesis aislada I.4o.A.5 A (11a.), Registro digital 2023930. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo III, diciembre de 2021, p. 2225.
- United Nations. (1999). *Public service in transition: Enhancing its role. En Professionalism, ethical values and standards*. United Nations.

Ética en la impartición de la justicia administrativa para garantizar una buena administración pública

Gerardo Alan Díaz Nieto¹

Resumen: El presente trabajo pretende sensibilizar al lector sobre la necesidad del contenido ético en la impartición de la justicia administrativa en el ámbito jurisdiccional, para garantizar una buena administración pública a los gobernados que solicitan la tutela efectiva de sus derechos. Lo anterior, a partir de un sentido democrático en el ejercicio de los derechos humanos y el efectivo estado de derecho. La investigación se realizó de forma cualitativa de carácter analítico, normativo y doctrinal por medio de la revisión documental, a través del análisis de la doctrina, el marco jurídico nacional y criterios jurisprudenciales. La aplicación del derecho administrativo debe maximizar la legalidad con un sentido ético y sobre todo la motivación necesaria en la actuación administrativa, con la finalidad de aplicar la norma jurídica para contrarrestar los actos administrativos ilegales que vulneran la relación jurídico-administrativa de la administración pública y los administrados.

Palabras clave: buena administración pública, ética, impartición justicia administrativa.

Abstract: This paper aims to raise awareness among readers about the need for ethical considerations in the application of administrative justice within the judicial sphere. This is essential to guaranteeing good public administration for citizens seeking effective protection of their rights, based on a democratic approach to human rights and the effective rule of law. The research was conducted in a qualitative manner of an analytical, normative and doctrinal nature through documentary review, through the analysis of doctrine, the national legal framework and jurisprudential criteria. The application of administrative law must maximize legality with an ethical focus, and above all, ensure the necessary motivation in administrative actions. This is crucial for applying legal norms to counteract illegal administrative acts that violate the legal-administrative relationship between the public administration and those it serves.

Keywords: good public administration, ethics, administration of administrative justice.

¹ Doctor en Derecho. Docente Investigador y profesor de tiempo completo (PTC) adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Miembro de Sistema Nacional de Investigadores SNI, nivel I, cuenta con el perfil PRODEP. Correo electrónico: gerardo.alan.diaz@uaq.mx, ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6672-8475>

Introducción

La ética en la función jurisdiccional de la justicia administrativa es determinante para lograr materializar sentencias desde una visión de los derechos humanos, otorgar seguridad y certeza jurídica a los administrados para una buena administración pública. La relación jurídico-administrativa de supra a subordinación, se iguala al momento de confrontar las pretensiones y excepciones, frente a un tercero ajeno a las partes, perito en el derecho administrativo y con independencia jurisdiccional.

Ahora bien, la vía jurisdiccional de control de legalidad en materia administrativa, pretende ser el mecanismo más independiente de la justicia administrativa. El impartidor de justicia se encuentra en una óptica imparcial para resolver conforme a derecho sobre la legalidad de los actos, procedimientos y resoluciones, como protector de la legalidad y respetando en todo momento los derechos humanos.

Por su parte, las reformas constitucionales del 27 de mayo de 2015, con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, que posteriormente motivó la creación de la nueva Ley General de Responsabilidad Administrativa del 18 de julio de 2016, establecen nuevas responsabilidades en la función como servidor público y la obligación específicamente de las secretarías y órganos internos de control para la creación de códigos de ética y de conducta, con la finalidad de establecer las directrices mínimas de actuación para todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del Estado (Hurtado, 2021).

En el caso de la función jurisdiccional en materia administrativa, la posición ética es fundamental en la actuación, apegada a las máximas establecidas desde los principios y valores.

Derivado de lo anterior, este estudio dilucida la hipótesis que la aplicación ética en la impartición de justicia administrativa, garantiza disminución de arbitrariedades en las sentencias. En consecuencia, un control efectivo de legalidad para garantizar el derecho humano a la buena administración pública y combate a la corrupción.

La investigación se realizó de forma cualitativa de carácter analítico, normativo y doctrinal por medio de la revisión documental, a través del análisis de la doctrina, el marco jurídico nacional y criterios jurisprudenciales.

En la primera parte del trabajo se aborda la función de la ética en la jurisdicción de la justicia administrativa para una buena administración pública, el contenido ético en las sentencias es necesario para consolidar un estado de derecho democrático, apegado a la tutela de los derechos humanos.

En la segunda parte, se muestra el papel medular del juez en materia administrativa, respecto de su formación profesional en la ética para garantizar la autonomía e independencia jurisdiccional en el ejercicio de su función. En atención a la tercera parte, se advierte la trascendencia del tribunal en comento en el Sistema Nacional Anticorrupción, los compromisos y acciones a realizar para consolidar las acciones éticas para mejorar el servicio público e impartición de justicia administrativa.

En la parte final, se presentan las conclusiones del capítulo. Claramente se advierte la condición sine qua non de la ética en la jurisdicción administrativa; la creación de nuevos discursos jurídicos dotados de argumentación; y la efectividad de los mecanismos de conducta para prevenir, socializar y sancionar las acciones u omisiones que atenten a las directrices institucionales.

Ética en la función jurisdiccional de la justicia administrativa para una buena administración pública

La sociedad vive un momento de incertidumbre, de fenómenos sociales, económicos y culturales que alteran la convivencia entre las personas. El Estado construye, por medio del derecho, instituciones y reglas que garanticen el derecho, seguridad y certeza jurídica. El imperio del estado aplicará la ley a quien violenta o altere el orden jurídico, legalidad máxima jurídica en su actuación. De acuerdo con Rodríguez-Arana (2021):

La buena administración es una prerrogativa fundamental de los ciudadanos que les brinda la facultad de exigir que la administración funcione conforme a ciertos estándares, pues dentro de una democracia, ésta, tiene la obligación de distinguirse en su actividad diaria por servir objetivamente al interés general también llamado bien común.

La ética jurisdiccional y la buena administración pública son un binomio necesario para consolidar la justicia administrativa fortaleciendo el estado de derecho. Por lo anterior, los ciudadanos se encuentran con la posibilidad jurídica de exigir a las diversas autoridades de la administración pública, la tutela subjetiva con un enfoque de derechos humanos. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa constituye un eje garante en la tutela judicial efectiva, es por ello, la trascendencia de su actuación ética. En conformidad con el criterio del Tribunal Colegiado del Circuito (Semana Judicial de la Federación, 2021):

La buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos y que con sustento en éste se deben generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, y que toda persona servidora pública garantizará, en el ejercicio

de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública.

Por lo anterior, es que los artículos constitucionales 108 y 109 son el fundamento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos. El primero define: quien se considera servidor público como es el caso de los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y el segundo, en su fracción III establece: las responsabilidades administrativas por violentar los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el buen despacho del servicio público (Cámara de Diputados, 1917).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas desarrolla y define los principios constitucionales. Establece otros principios que se relacionan con lo estipulado en el sistema de responsabilidades de la Carta Magna. De igual forma, establece en los numerales 6 y 7: La obligación de instaurar sistemas de control de actuación ética con observancia a los principios y valores en el ejercicio del servicio público (Cámara de Diputados, 2025).

El Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un mecanismo preventivo que establece las directrices de la función jurisdiccional con relación a lo estipulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2014).

Para llevar a cabo la estandarización y homologación de procedimientos disciplinarios, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código de Ética a los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se crearon lineamientos específicos a la actividad jurisdiccional administrativa para la investigación, sustanciación y sanción de los servidores públicos que presuntamente han cometido alguna responsabilidad administrativa en su función de las señaladas en las fracciones I a XI del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2023).

Los administrados, frente a los actos de la autoridad administrativa, mantienen una postura de miedo e incertidumbre. La deslegitimación institucional obedece a las arbitrariedades de los servidores públicos, la discrecionalidad en su actuación amedrenta, vulnera la certidumbre y seguridad jurídica. El derecho administrativo, construye seguridad jurídica a los gobernados en la relación jurídica con las autoridades, regula la estructura y el funcionamiento de la administración pública.

Por tanto, el principio de legalidad obliga, mediante requisitos y elementos de acto administrativo, a que rija la actuación formal de los servidores públicos que materializan los actos administrativos. Al no cumplirse, existen los mecanismos jurídicos para reclamar los derechos subjetivos públicos violentados.

Los impartidores de justicia administrativa en la función jurisdiccional tienen la encomienda más sensible de las funciones del Estado: decir y aplicar el derecho, en la revisión de la legalidad de los actos de la autoridad. La libre conciencia puede verse afectada por diversas situaciones que acontecen en su entorno y como consecuencia violenta su imparcialidad en dirimir las controversias. La independencia judicial es esencial para que las cuestiones internas no influyan en las decisiones de los juzgadores (Amaya, 2023). En virtud de ello, se coincide con lo dicho por el mtro. Rodolfo Luis Vigo (2007):

Al expresar que el objeto material de la ética judicial es el juez; mientras que el objeto formal lo constituye el estudio del juez desde la perspectiva del bien, o sea, de su perfección o plenitud, como también de aquellos que se benefician o padecen la presencia de esa perfección en el quehacer judicial (p. 28).

La función jurisdiccional es esencial en el debido desarrollo de la sociedad y la paz pública es necesaria para cumplir los fines del estado. Los juzgadores son servidores públicos que deben apegarse en todo momento al respeto de los derechos humanos y velar por el correcto desempeño en las sentencias conforme al estado de derecho.

La justicia administrativa se encuentra en permanente construcción, los derechos de los involucrados derivan de largas luchas sociales, la creación de instituciones y marcos normativos atendiendo a los principios generales del derecho administrativo. La jurisdicción contencioso administrativa tiene un gran compromiso social, resolver de forma justa y ética las controversias entre la administración pública y los administrados. El derecho no puede actuar de forma aislada e independiente, el apoyo de otras disciplinas amplía el espectro de comprensión. La legalidad como máxima jurídica, no siendo óbice que no siempre lo legal es ético. Por ello, los derechos humanos otorgan una visión distinta al momento de mirar la ley, para garantizar su idoneidad.

El estado de derecho democrático atiende a estructuras jurídicas eficientes y certeza jurídica, que garanticen el debido proceso y el control del ejercicio del poder público. De hecho, la exigencia de una Justicia Administrativa, tan novedosa, aparece en la Revolución francesa y, desde entonces, se ha concretado como una pieza institucional clave: el Consejo de Estado, cuya vitalidad y desarrollo acertará a plasmarse en Francia. Para el siglo XIX esta propuesta pasará a los estados europeos, que han organizado sus administraciones respectivas sobre el modelo francés (Nava, 2002, p. 156).

La tradición francesa direcciona la independencia jurisdiccional en aras de lograr sentencias más justas e independientes. Se debe garantizar la construcción de órganos jurisdiccionales con la ética y los derechos humanos sobre todas las cosas. De acuerdo con Rodríguez Arana (2023):

Esto es así por la sencilla razón de que el entendimiento de la Ética como ciencia social supone el estudio de la conducta humana de acuerdo con los postulados de la recta razón, lo que aplicado al ámbito de la función pública en sentido amplio implica un esfuerzo de comprensión de lo que puede significar, desde este punto de vista, el interés general en un Estado social y democrático de Derecho.

La actividad del Estado en la jurisdicción administrativa impera la resolución de controversias para lograr un orden y paz pública. Su función consiste en revisar y corregir los actos de la autoridad administrativa mediante la aplicación e interpretación del derecho. La legitimación social de las sentencias constituye un objetivo esencial en un Estado democrático. El Tribunal de Justicia Administrativa debe ser ejemplo de una actuación ética y una institución fundamental para la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El juzgador debe tener una visión más humana en la perspectiva de la aplicación del derecho y con perspectiva en la tutela de los derechos humanos, privilegiando en todo momento los mecanismos alternativos de solución de controversias (Semana Judicial de la Federación, 2019). Por su parte, los principios rectores de la ética jurisdiccional delinean la actividad, para cumplimentar el mandato constitucional del numeral 17, justicia pronta, completa, imparcialidad y gratuita. A su vez, el Poder Judicial Federal ha establecido que:

La tutela judicial efectiva, que supone, en primer término, el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, en segundo, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, que deberá ser pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio del debido proceso (Semana Judicial de la Federación, 2012).

De igual forma, el ciudadano tiene derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tanto de manera previa como durante y después del juicio. Ello comprende las garantías del debido proceso, el acceso a la jurisdicción y, especialmente, el cumplimiento de las sentencias, con el fin de garantizar y restituir los derechos subjetivos afectados (Semana Judicial de la Federación, 2013).

Ahora bien, el Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2014) define y establece las directrices deontológicas que principalmente los juzgadores y sus integrantes tienen que cumplir en su virtud jurisdiccional. Los principios mandados son: independencia jurisdiccional, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, excelencia, motivación, fundamentación, vocación de servicio y responsabilidad en el uso de los elementos materiales.

Además de lo anterior, fortalecer el acceso a la información pública coadyuva a despertar el interés por parte de la ciudadanía hacia las decisiones públicas. Las sentencias que impactan en la vida pública son controversiales desde un juicio social, en el mayor de los casos se desconoce los formalismos jurídicos y el debido proceso, generando un choque entre las decisiones judiciales y la opinión pública. Como lo señala Cadaval y Vaquero (2023):

Una gestión ética supone una actitud proactiva por parte de la administración pública para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, contribuyendo a una gestión más eficiente y eficaz de los recursos públicos en favor del bienestar ciudadano.

Un código de ética jurisdiccional concentra principios esenciales de actuación, logra delinear la actividad y comportamiento de los servidores públicos, en sus distintas formas para evitar que las decisiones jurisdiccionales se vean influenciadas por factores externos, se debe resolver conforme a la técnica jurídica con perspectiva en los derechos humanos, evitando de esta forma los conflictos de carácter ético (Aparasi, 2024).

La Ética y la construcción de impartidores de justicia en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La construcción permanente de instituciones, mecanismos y normas jurídicas orientadas a garantizar el Estado de derecho y la legitimación social responde a las demandas ciudadanas de una actuación gubernamental transparente, honesta y eficaz. En ese contexto, han surgido diversos discursos políticos que encuentran en la ética pública un fundamento para la transformación institucional y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Como señala Diego Valadés (2006), “los controles fungen como instrumentos versátiles y dinámicos, a lo largo del tiempo se ha necesitado el establecimiento de reciprocidades y límites entre los diversos poderes” (p. 16). En la actualidad, el desarrollo tecnológico exige la implementación de mecanismos que fortalezcan, transparenten y modernicen la actuación de los servidores públicos. En este sentido, el servicio civil de carrera tiene como objetivo profesionalizar la función jurisdiccional administrativa, garantizando el apego a los principios y valores contenidos en los códigos de ética y conducta.

Domínguez Albarrán (2004) señala que “la profesionalización del servicio público en México es una tarea pendiente e inaplazable. La dotación de servidores públicos con auténtica vocación de servicio, capacidad, responsabilidad y lealtad institucional es sine qua non para la existencia y funcionamiento de una administración pública efectiva”. La función pública del Estado es representada por personas con virtudes y defectos, por lo que es indispensable su capacitación constante. La formación profesional en

aspectos técnicos, la sensibilización sobre la trascendencia e importancia del servicio público y la función ética del deber jurisdiccional, son las herramientas para lograr sentencias justas en la protección de los derechos humanos.

El administrado confía en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano que cuenta con la autonomía jurisdiccional para ser ajeno e independiente en sus sentencias. Por lo que, el control efectivo de los actos de la administración pública activa debe imperar en los fines de la impartición de justicia en materia administrativa. Si bien la función jurisdiccional no es la única forma de reclamar la justicia administrativa, lo cierto es que es el mecanismo más independiente. La relación de la jurisdicción con la justicia administrativa, esto de forma limitativa, no se debe dejar a un lado las instituciones, mecanismos auxiliares y los medios de control de legalidad no jurisdiccional.

De acuerdo a lo anterior, Roberto Dromi (1986) señala que:

Los medios auxiliares que tendrá la jurisdicción administrativa son parte de la justicia administrativa y estos se van a caracterizar por ser parte de los instrumentos jurídicos que van a tener por objeto, disminuir aquellos conflictos que puedan surgir entre la administración pública y el administrado, ya sea dándoles una solución o evitarlos dando modos de prevenirlos (p. 47).

Mariano Azuela (2014) señaló:

que los jueces no sólo deben pensar que actúan con ética al dictar buenas sentencias, sino también cuando impulsan la mejor formación de sus equipos de trabajo, para que la impartición de justicia alcance niveles superiores de excelencia y que, al mismo tiempo, no dejen de prepararse cada día, porque cada asunto constituye un reto y la obligación de seguir aprendiendo.

No sólo se debe estar a la vanguardia en los aspectos tecnológicos. La reingeniería institucional evidentemente parte del personal humano, creación de programas de capacitación permanente y socializar los dilemas de carácter ético en el que se puedan ver comprometidos. Los mecanismos preventivos siempre serán los más idóneos que los correctivos; aunque, de ser necesario, se tendrán que hacer efectivos para garantizar el mandato constitucional y sobre todo el reclamo social.

La justicia pronta y expedita es un reclamo por parte de los administrados de forma constante, la cual se ve afectada por las cargas laborales. Esto se pudiera atenuar por medio de la tecnología y los mecanismos alternos de solución de controversias. Pero respecto al sentido de las sentencias, es la parte humana lo que puede vulnerar los derechos subjetivos, alcances jurídicos que tiene una decisión de gran envergadura,

derivando en violaciones de derechos que impacten de manera directa el proyecto de vida de las personas.

El impartidor de justicia lleva sobre sus hombros un gran peso, el estado de derecho y los ideales de justicia, equidad, proporcionalidad, honradez, eficiencia y legalidad. No solo es una obligación legal, es una obligación moral del deber ser y ponderar entre el interés público y las posibles violaciones de los derechos humanos, ejercer el control de convencionalidad y las autoridades administrativas su control difuso.

En atención a lo señalado Peters (2018) recalca que:

Al explorar la noción de razonable– que el concepto puede representar una rendija para definir lo fundamental de la acción positiva del Estado en cuanto a sus obligaciones de Derechos Humanos. La razonabilidad, indica, tiene un rol dual, dado que sirve como mínimo y como tope a la vez de las medidas a implementar por parte del Estado (p. 67).

La plena jurisdicción en las sentencias debe integrar el sentido ético y racional sobre los actos impugnados, corregir la emisión del acto y obligar a la autoridad a la ejecución pormenorizada de lo sentenciado y no simplemente limitarse a nulidades que no cumplen la función restaurativa. Al respecto, en el Coloquio Ética Profesional 2023, organizado en la Facultad Libre de Derecho y por la Asociación Nacional de Abogados de Empresas (ANADE), se destacó que:

Actualmente el sistema mexicano de justicia adolece de distintos aspectos que se deben fortalecer, entre ellos se destaca que no hay una carrera de formación de jueces, por lo que mientras se subsana esa carencia, los juzgadores deben tener como materia imprescindible la aplicación de la ética en los distintos casos (El financiero, 2023).

En lo que respecta a la aplicación de las normas jurídicas, su argumentación es variable en cuanto su ejecución ya sea en los llamados casos fáciles y los casos difíciles. Para los casos fáciles la propia ley da respuesta a la resolución del caso, mientras que para los difíciles la capacidad interpretativa y argumentativa desde una perspectiva ética en los derechos humanos resulta esencial. Cárdenas Gracia (2005) señala:

Ya quedó en el pasado aquello en donde los positivistas veían al derecho desde la óptica del legislador y no como actualmente desde la visión del juez, transformando a la cultura jurídica, la argumentación es labor tanto de jueces, de autoridades administrativas, legisladores, dogmáticos, de las partes en el proceso y en general de todos los intérpretes jurídicos que existen en cualquier lugar del mundo (p. 4).

Los jueces deben cambiar categóricamente la forma y los métodos de aplicar y decir el derecho, tienen el deber de fundamentar y sobre todo motivar sus decisiones. El sentido hermenéutico y la aplicación de principios obligan a la preparación constante. Las sentencias deben explicar las causas que motivaron su decisión, argumentos, razonamientos. Con ello se logra ejercer un control democrático sobre el poder del juez.

En el caso de la jurisdicción contenciosa administrativa, esta debe ser restaurativa. Las acciones u omisiones de las autoridades de la administración pública, provoca grandes daños en los derechos subjetivos públicos y patrimoniales. Las simples nulidades de los actos no resuelven los problemas a los administrados.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción

Con la reforma constitucional del 25 de mayo del 2015, aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) por medio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados, 2016). Es por ello que se derogan, reforman y adicionan distintos ordenamientos jurídicos (Ríos, 2020). El 18 de julio de 2016 se creó la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los artículos 6 y 7 se obliga a los órganos del Estado realizar acciones estructurales y normativas tendientes al adecuado funcionamiento de la actuación ética y responsable de los servidores públicos (Vélez, 2022). En el artículo 16 de la ley en cita, se señala la obligación de los servidores públicos de atender el código de ética, emitido por el órgano interno de control de su adscripción, de conformidad con los lineamientos del SNA, de igual forma, la obligación institucional de hacer público el documento de acciones éticas, capacitación y su difusión.

Fue hasta el 12 de octubre de 2018, cuando se dieron a conocer los lineamientos que deben contener los códigos de ética, realizado por el comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa formó parte. La legislación mexicana contempló la creación de un Comité Coordinador (CC) como instancia responsable de sentar las bases para coordinar el trabajo de los integrantes del SNA, además de ser el órgano responsable de diseñar, promover y evaluar las políticas de combate a la corrupción a nivel nacional (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2023).

La finalidad del Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es contar con servidores públicos profesionales e institucionales para resolver con plena autonomía las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, con apego a los principios de legalidad, honestidad, imparcialidad, equidad y transparencia.

En la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley general de responsabilidades administrativas, el combate a la corrupción es imperante. Son muchos los fenómenos que influyen en la problemática. La exigencia real de cumplimiento de los principios generales constitucionales, no sólo se obliga de manera institucional, el papel del factor humano es indispensable en la construcción de una prestación de servicio honorable. De acuerdo con Bautista (2007) “todo gobierno que se encuentre preocupado por el fomento en la ética en los servidores públicos genera mecanismos e instrumentos mediante programas de capacitación, fomento y vigilancia ética, a través de los códigos de ética y de conducta” (p. 133).

Para evitar y disminuir los graves problemas de corrupción en México, de manera urgente es esencial crear acciones para evitar la impunidad y lograr un efectivo estado de derecho. Citando a Casar (2015):

El éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr. Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multifactorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multidimensional (p.62).

De igual manera, la reforma constitucional de junio de 2011 sigue en constante crecimiento. Desde el reclamo de los derechos en litigios estratégicos, se generan precedentes, nuevas interpretaciones y construcción de un nuevo discurso jurídico, por medio de los impartidores de justicia con perspectiva ética y humanista en el control de la legalidad.

Gabino Fraga (2017) señala:

Que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen (p. 427).

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en las controversias entre administración pública y administrado, debe igualar las condiciones de desventaja y esto no significa violentar la imparcialidad. Lo cierto es que el imperio de la autoridad le representa una evidente superioridad y la arbitrariedad puede afectar derechos irreparables.

El tribunal administrativo, en su ampliación competencial como integrante del comité del Sistema Nacional Anticorrupción y la creación de la sala especializada por faltas administrativas graves, debe ser ejemplo de institución en el combate a la corrupción. Es necesaria la creación y materialización de mecanismos internos que garanticen y salvaguarden los mecanismos de control al interior de la institución, que aseguren el comportamiento ético del personal y, en su caso, aplicar los mecanismos que protejan los principios y lineamientos de la debida conducta.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad al artículo constitucional 116 fracción V, otorga la potestad para que las entidades federativas instauren tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Ferrer y Guerrero señalan que:

La reforma al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) publicada el 17 de marzo de 1987, tuvo como propósito dar base y fundamento a la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal, con lo cual el constituyente permanente esperaba su rápido desarrollo como cimiento de un completo sistema de justicia administrativa (2016, p. 621).

Los Tribunales locales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave. Se aplicarán a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

El gran reto de la nueva justicia administrativa radica en incrementar y hacer cotidiano el uso de la jurisdicción administrativa para garantizar el derecho al buen gobierno o a la buena administración.¹

Es necesario que la justicia administrativa federal y local, gestionen la instauración de reformas legislativas, presupuestarias y tecnológicas para dar cumplimiento al artículo 17 constitucional. Para contar con la tan anhelada justicia pronta, gratuita, e imparcial, creación de códigos de ética, con la finalidad de fortalecer la separación de funciones y la independencia judicial.

1 Al respecto véase la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) o el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

La democratización de los tribunales de justicia administrativa se da por medio de la sociedad, quien da vida y naturaleza a los garantes en los órganos de impartición de justicia. El Estado debe garantizar los mecanismos constitucionales y los sistemas de control, pero su acción depende del justiciable.

El Código de Ética en la jurisdicción contenciosa administrativa, abona a la construcción de servidores públicos en el desempeño de una mejor actividad jurisdiccional. Se necesitan juzgadores con valores y principios para una profesionalización del servicio público.

La corrupción es un fenómeno que debe combatirse en la función pública, especialmente en la jurisdiccional. Por lo que es indispensable regular el comportamiento ético de los servidores públicos, a través del régimen de responsabilidades del título cuarto de la Carta Magna, para cumplir con los principios rectores del servicio público como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En el 2006, la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, A.C. (AMIJ), en el marco del Segundo Encuentro Nacional de Órganos Impartidores de Justicia y en seguimiento de los acuerdos plasmados en la Declaración de Jurica, después de intensas reuniones de trabajo, aprobaron, en la Ciudad de México, el Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es miembro de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ). El 11 de noviembre de 2010, en el marco de la V Asamblea de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, celebrada en Ixtapan de la Sal, Estado de México, este código fue reformado, cambiando su denominación a Código Nacional Mexicano de Ética Judicial, en el que se propuso un catálogo de principios y virtudes judiciales.

Hoy en día el Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentra vigente desde el año 2011. Es establece un conjunto de principios, reglas y virtudes de carácter deontológico para facilitar la reflexión ética de la función jurisdiccional y administrativa, para todos los servidores públicos que integran la digna institución.

Conclusiones

En el desarrollo del trabajo se demostró que la función jurisdiccional debe imperativamente sostenerse de la legalidad y la ética, para siempre conducirse mediante la razón y lo justo. Cumplir los valores éticos para el desempeño de la actividad y la buena administración pública. En consecuencia, los mecanismos de control son fundamentales para prevenir y sancionar las acciones u omisiones que transgredan la función pública.

Se puede observar que sí existen los instrumentos normativos que delimitan la actividad de los servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La efectividad de los ordenamientos va relacionada en poner mayor atención a los órganos que se encargan de prevenir y sancionar, lo anterior, resultará objeto de otro trabajo de investigación.

Por lo tanto, se confirma que, la capacitación y la socialización de la ética en el ejercicio jurisdiccional, debe ser constante y permanente, tener muy claro las directrices y los límites de actuación para la construcción de impartidores de justicia con probidad. La ética como rama de la filosofía es indispensable en la formación del impartidor de justicia.

De acuerdo con la revisión de los criterios jurisprudenciales se advierte que, existen mandatos de tutela efectiva y buena administración pública, sin embargo, resulta necesario la revisión de los principios y tutela de los derechos humanos subjetivos en las sentencias. Las decisiones de los juzgadores no debieran apelar únicamente a la moralidad. El quehacer jurisdiccional simplemente se debe ajustar al mandato del estado de derecho constitucional.

La argumentación jurídica es necesaria para la motivación en las sentencias. Los retos de actualidad en el ejercicio de la ética en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa son la aplicación de las nuevas tecnologías y los mecanismos alternativos para la solución de controversias.

La sociedad tiene el deber de hacer valer los mecanismos de justicia administrativa, con la finalidad de lograr un control ciudadano, en ello recae la importancia de la motivación y uso del lenguaje en las sentencias para comunicar y lograr cohesión social.

Cierto es que, la actividad jurisdiccional en materia administrativa necesita mayor legitimación social y coherencia en la efectiva protección de los derechos de los administrados, desde una perspectiva de los derechos humanos. Se debe garantizar su imparcialidad en la tutela de los derechos del más débil en la relación jurídico-administrativa, siempre desde un plano de la legalidad, con perspectiva ética y respeto a los derechos humanos. La inaplicación de la norma en la interpretación conforme puede coadyuvar a proteger los derechos humanos de los particulares, siempre respetando la competencia de los tribunales constitucionales que garantiza el control constitucional y de convencionalidad. La justicia administrativa en su perspectiva ética debe garantizar el derecho a la buena administración y el efectivo combate a la corrupción.

Fuentes de consulta

- Amaya, A. (2023). Ética y legitimación judicial. En M. F. Böhmer et al. (Coords.), *Ética judicial*. Tirant lo Blanch.
- Aparisi, Á. (2024). *La ética judicial en México: Principios, normas y virtudes*. Tirant lo Blanch.
- Bautista, O. D. (2007). *La ética en la gestión pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Universidad Complutense de Madrid.
- Cadaval, M., & Vaquero, A. (2023). La ética en la gestión pública: El caso de España. *Gestión y Política Pública*, 32(2), 1–28. <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8119>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Cárdenas, J. (2005). *La argumentación como derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Dromi, J. R. (1986). *El procedimiento administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Domínguez, J. (2004). La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. *Revista Prospectiva*, 8(23).
- El Financiero. (2023, 27 de febrero). *Urge crear carreras de las que egresen juzgadores en México*. <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/2023/02/27/no-hay-carrera-de-formacion-de-jueces-advierten-expertos-en-coloquio-etico-de-la-anade/>
- Fraga, G. (2017). *Derecho administrativo* (48.ª ed.). Porrúa.
- Ferrer Mac-Gregor, E., & Guerrero Larrea, L. R. (2016). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (9.ª ed., t. III). Porrúa.
- Hurtado, A. (2021). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México* (2.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nava, A., et al. (2002). *Justicia administrativa en México y en Iberoamérica*. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora.
- Pérez Fernández del Castillo, B. (2011). *Deontología jurídica: Ética del abogado y del servidor público*. Porrúa.

- Peters, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En C. Tablante & M. Morales Antoniazzi (Eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos* (pp. xx–xx). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Ríos Estavillo, O. L. (2020). Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción. Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, J. (2019). La ética pública constitucional y la buena administración. *Revista de Administración Pública*, 52(3), 67–87. <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap144.pdf>
- Rodríguez-Arana, J. (2021). El derecho fundamental a la buena administración y el derecho administrativo. *Dignitas*, 15(41), 107–134.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2023). El Comité Coordinador. <https://www.gob.mx/sesna/articulos/comite-coordinador-del-sna>
- Semanario Judicial de la Federación. (2012, octubre). Tesis 1a. II.8o.(I Región) 1 K (10a.). Décima Época, Libro IV, p. 2864.
- Semanario Judicial de la Federación. (2013, marzo). Tesis 1a. LXXIV/2013 (10a.). Décima Época, Libro I, p. 882.
- Semanario Judicial de la Federación. (2019, febrero). Tesis I.14o.T. J/3 (10a.). Décima Época, Libro II, p. 2478.
- Semanario Judicial de la Federación. (2021, diciembre). Tesis I.4o.A.5 A (11a.). Undécima Época, Libro III, p. 2225.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2014). La ética jurisdiccional debe servir para impartir justicia con calidad y excelencia: Juan Díaz Romero y Mariano Azuela. https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/galeria02octubre14/
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2014). Código de ética del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. https://www.tfja.gob.mx/tribunal/codigo_etica/
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2023). Lineamientos para investigar, substanciar y sancionar las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas señaladas en las fracciones I a XI del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. <https://www.tfja.gob.mx/media/media/docs-marco/lissrapsp.pdf>
- Valadés, D. (2006). *El control del poder* (3.^a ed.). Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vélez, J. A. (2023). Sistema Nacional Anticorrupción. Su ineficacia en el fortalecimiento del Estado de derecho. *DÍKE. Revista de Investigación en Derecho, Cultura y Sociedad*, 16(32), 301–329.
- Vigo, R. L. (2007). *Ética y responsabilidad judicial*. Rubinzal-Culzoni.

Ética e integridad en la administración pública

Marina del Pilar Olmeda García,¹ Jesús Fernando Villarreal Gómez² y Luis Xavier Garavito Torres³

Resumen: Frente a las exigencias y amplitud del sector público, en particular de la Administración Pública, la ética adquiere significado especial. Se parte del convencimiento de que el poder público tiene apego a exigencias morales y legales sustentadas en la lógica del entendimiento del deber gubernamental como parte fundamental de la democracia y de una buena gobernanza. Esta es la idea central del presente trabajo, en coincidencia con las bases temáticas del V Congreso Iberoamericano y XVIII Mexicano de Derecho Administrativo, en particular en la segunda base sobre la función pública, perfiles profesionales, ética, integridad y responsabilidades administrativas. En esta amplitud temática, el trabajo se delimita, como su nombre lo expresa, a la ética e integridad en la administración pública. Como resultados, el trabajo explica los criterios y líneas de acción que propone la ética pública: receptividad de las necesidades ciudadanas, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. En los puntos conclusivos se propone el afianzamiento de la ética y los valores del quehacer público como elementos fundamentales de la democracia y la buena gobernanza.

Palabras clave: Administración pública, ética, integridad.

Abstract: Given the demands and scope of the public sector, particularly the Public Administration, ethics takes on special significance. This work is based on the conviction that public power is bound by moral and legal requirements grounded in the understanding of governmental duty as a fundamental part of democracy and

1 Profesora-Investigadora de la Facultad de Derecho de la UABC, Doctora en Ciencias de la Educación. Doctora en Derecho Constitucional. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, perfil PRODEP. Líneas de Investigación: derecho constitucional, énfasis en derechos humanos y cultura de paz, teoría jurídica y ética profesional, integrante del ca estudios sociales y jurídicos, visión derechos humanos. CA-149. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3953-0338>

2 Profesor-investigador de la Facultad de Derecho UABC en cuerpo académico "Investigaciones en derecho administrativo", CA-303. Doctor en Ciencias Jurídicas, maestro en Derecho Fiscal y en Impuestos, PRODEP, SNII nivel candidato, miembro de AMDA y AIDA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9385-742X>; fernando.villarreal@uabc.edu.mx.

3 Profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la UABC, doctorado en Ciencias Jurídicas, con mención honorífica y merito escolar, por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Maestría en Derecho Comercial Internacional, University of Arizona James E. Rogers College of Law in Tucson, A.Z.. Cuerpo académico CA UABC-149. Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California. Cuenta con las siguientes distinciones: PRODEP, PREDEPA y SNI nivel 1; correo-e: lgaravito@uabc.edu.mx; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3369-6249>

good governance. This is the central idea of this paper, coinciding with the thematic foundations of the V Ibero-American and XVIII Mexican Congress of Administrative Law, specifically the second foundation concerning public service, professional profiles, ethics, integrity, and administrative responsibilities. Within this broad thematic framework, the work, as its title indicates, focuses on ethics and integrity in public administration. As a result, the paper explains the criteria and lines of action proposed by public ethics: responsiveness to citizens' needs, transparency, and accountability, among others. The concluding points propose strengthening ethics and values in public service as fundamental elements of democracy and good governance.

Keywords: Public administration, ethics, integrity.

Introducción

El presente trabajo es producto de varias líneas de investigación amplias que se desarrollan en la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, UABC, que coordina la autora. En particular, se trata de campos del conocimiento sobre Derecho Constitucional y Administrativo, Ética y Paz, así como Derechos Humanos. Ahora, en este estudio se examinan los principios y sustentos sobre la ética y la integridad aplicables para la buena administración pública.

En el presente caso, se trata del resultado de un bloque temático de las líneas de investigación expuestas, centrado en la ética y la integridad en la administración pública, en el que se analizan sus fundamentos, principios y sustentos. Se parte del convencimiento de que la ética es un elemento consustancial de la administración pública y con esta convicción se orienta el estudio hacia el fomento de la ética pública y la integridad en los diferentes ámbitos de la administración pública.

Las motivaciones que dan origen a este estudio es acrecentar el fomento de la ética y la integridad en la administración pública, así como la vocación por avanzar para su aplicación ante los desafíos de la corrupción. La ética pública tiene una incidencia fuerte en el buen ejercicio del poder. Los conceptos de anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia, entre otros, forman parte del lenguaje cotidiano que se representan a través de la preocupación por controles y contrapesos en el ejercicio de la administración pública, es aquí donde se hacen presentes los valores, principios y sustentos de la ética, así como la integridad para la buena administración pública. **Objetivo.** El objetivo central de este estudio es analizar los valores, principios y sustentos de la ética pública e integridad como elemento de la democracia sustantiva y buena gobernanza.

Hipótesis. La hipótesis central de este estudio es la identificación en la función pública, de factores generadores de corrupción, carencias en la rendición de cuentas,

transparencia y motivación adecuada, así como responsabilidad institucional y del servidor público en particular. Como complemento de esta hipótesis es el convencimiento de que la ética en general, y la ética pública en particular, proporciona elementos para el combate a estas limitantes de la buena administración, como sus valores, principios y sustentos en el quehacer del servicio público.

La ética en el sector público tiene compromisos y desafíos trascendentes: elaborar los principios y valores; establecer las metodologías y procedimientos para la administración de los bienes públicos y servicios a la población e intervenir en la aplicación de los sistemas, controles y evaluación de los servicios públicos (Olmeda, 2022). El otro ámbito de acción de la ética pública e integridad es la internalización en los servidores públicos de estos valores y principios sobre su conducta, actitud y virtudes. En el presente, existe consenso de las bondades de estos conceptos y hay una adhesión amplia a la causa de la rendición pública de cuentas. La rendición de cuentas se ha vuelto entonces, una exigencia en el mundo de la democracia sustantiva y la buena gobernanza en donde la ética pública tiene mucho que aportar.

Metodología. La metodología aplicada para esta investigación siguió un enfoque cualitativo en el que se examinó y profundizó un importante marco teórico conceptual, partiendo del amplio y profundo desarrollo teórico multidisciplinario sobre este tema desde diferentes ciencias, además de la revisión documental y normativa. Se aplicó un enfoque interdisciplinario del estudio, derivado de su relación con el derecho constitucional, derecho administrativo y los derechos humanos, lo que constituye una fortaleza en el objeto de estudio en sus dimensiones teóricas, normativa y fáctica. Se aplicó asimismo el método histórico, mediante el análisis teórico axiológico de los valores que aporta la ética de importantes pensadores y en los estudios de legalidad y democracia como límites del poder. Los resultados de la investigación resaltan la importancia de la ética pública y la integridad en la administración y servicio público, con el entendimiento que se requiere fortalecer los valores, principios y sustentos de la ética en general y la ética pública en particular, así como la integridad, por lo que el estudio no se limita a describir principios éticos, sino que constituye una propuesta de mejoras para integrar la ética a la administración pública, lo que permite comprobar la hipótesis. Se concluye, asimismo, con el convencimiento de que el Estado no es solo el responsable, que se exige dimensionar la participación y actuar de la sociedad civil y responsabilidad ciudadana.

En su integración, la investigación se estructuró en tres ejes temáticos. En el primero de ellos se integra, con un esfuerzo de síntesis, el amplio marco teórico conceptual de los campos del conocimiento de esta investigación sobre ética e integridad en la administración pública, en el que se resumen las aportaciones de filósofos y científicos de varias ciencias de las humanidades y sociales. En un segundo apartado se analizan los elementos que aporta la ética para su aplicación en la administración pública y el servicio público. Continúa el trabajo con un tercer eje temático en el que se examinan

los componentes de la ética pública e integridad en la administración del Estado. Se cierra con el apartado de conclusiones que a manera de consideraciones finales se alcanzaron en la investigación.

Marco teórico conceptual

El marco teórico conceptual de la ética es amplio y profundo, se puede afirmar que, en todo pensador, en todo filósofo del campo de los valores vamos a encontrar en sus aportes un apartado de estudio diferenciado centrado en la ética pública. En este abundante marco teórico se coincide en que la ética pública, tiene una incidencia y un compromiso fuerte en el contexto del ejercicio del poder público; los conceptos de anticorrupción y rendición de cuentas, forman parte del lenguaje cotidiano, que expresan la preocupación por controles y contrapesos, así como la vocación por la evaluación y fiscalización del servicio público, es aquí donde los valores, principios y sustentos de la ética se hacen presentes (Olmeda, 2022). Ante la amplitud del conocimiento axiológico y las exigencias establecidas para este trabajo, el estudio se redujo a solo puntos claves del pensamiento filosófico-antropológico de los valores y sustentos que perfilan este campo de estudio del pensamiento ético en el devenir científico.

La ética como ciencia, está presente desde el origen del conocimiento, y como parte del comportamiento humano, nace también con el origen mismo de la humanidad, porque es un elemento consustancial a la naturaleza humana (Castro et. al. 2022). Existe coincidencia, asimismo, en el sentido de que la democracia sustantiva implica anticorrupción y rendición de cuentas, en donde la ética pública proporciona los valores, principios y sustentos, así como los elementos, las metodologías, procedimientos y técnicas para establecer los sistemas y controles en el desempeño del servicio y la administración pública.

Las culturas antiguas dejaron testimonio sobre la importancia que asignaron a la ética en los asuntos de gobierno. Oscar Diego Bautista sintetiza los siguientes aportes:

- El Código de Hammurabi, promulgado por Hammurabi, quien fuera rey de Babilonia y unificador de toda Mesopotamia en el siglo XVIII a.c., y es un documento histórico que integra—entre otras cuestiones, los principios sobre ética pública, colectiva o de la vida social de aquella época.
- De la antigua China (Siglo V a.c.) quedó el legado de tratados sobre los fundamentos de la responsabilidad gubernamental, como los cuatro grandes libros del sabio Confucio, de los que se derivan Los principios chinos sobre conducta pública.
- De los antiguos griegos (siglo IV a.c.) existen las obras de Ética y política pública creada por grandes filósofos de esa gran cultura como La República de Platón, La ética de Aristóteles o Las obras morales de Plutarco.
- De la India (siglo III a.c.) se crearon Los principios del Rey Asoka.

- De la época de los romanos (siglo I a.c. y siglo I d.c.) contamos con El Tratado Sobre los Deberes de Cicerón, así como Los tratados morales de Séneca (Bautista, 2011).

Grecia, crisol de las culturas de la antigüedad y puente entre oriente y occidente para acercar las civilizaciones milenarias a los nuevos pueblos europeos, se caracterizó porque el buen gobierno y la vida política del Estado fueran inseparables de la valoración ética (Castro, 2022). Se afirma, que “En la antigüedad el pensamiento político no se distinguía de la religión, la moral, la filosofía o las doctrinas económicas...” (Sabine, 1994) las ideas políticas y los postulados morales se entretrejieron para construir una sola estructura que guiara hacia un buen gobierno.

En la obra titulada “Ética profesional en el ejercicio del derecho”, se resalta los grandes aportes de la cultura griega a través de Los Sofistas, Sócrates, Platón y Aristóteles, entre otros, quienes dejaron para la humanidad obras como “La República”, “Las Leyes”, “La Política” y “La Ética” (Olmeda, 2013). En la cultura romana resalta el pensamiento de Marco Tulio Cicerón, filósofo y político romano a través de sus obras, entre las más importantes “De los deberes” y “Diálogos de la vejez y la amistad”. Séneca, otro filósofo romano importante, autor de las obras “Cartas a Lucio” y “De la brevedad de la vida”, sostiene entre sus postulados éticos la búsqueda de la virtud, a través del conocimiento de sí mismo, superando las pasiones mediante la paz y tranquilidad que contribuyen al buen vivir (Olmeda, 2013).

En la Edad Media se integró el poder con tres grandes fuerzas, la religiosa, la económica y la política, y se gestaron las nacionalidades. En esta época la naciente religión cristiana formuló un imperativo moral universal, al que también había de someterse el Estado “Las exigencias de la política, para las cuales no había sitio en el marco de la teoría jurídica y constitucional medievales, hubieron de abrirse camino por sí mismas” (Kern, 1919). En el ámbito jurídico se comenzó a distinguir entre Derecho natural y Derecho positivo. En esta etapa, San Agustín representa un pensamiento fundamental, resaltan sus obras “La Ciudad de Dios” (2022) y las Confesiones (2022). Santo Tomás con similar fuerza de pensamiento enriqueció el conocimiento ético a través de sus obras “Suma Teológica” (2024) y el “Tratado de la ley” (2016), entre otras.

En la Edad Moderna surge una etapa de la humanidad calificada como el renacimiento con cambios profundos en los siglos XVI-XVIII. Surge el principio de la razón y justificación del Estado con pensadores como: Nicolás Maquiavelo (1469-1527), Jean Bodin (1530-1596), Tomás Hobbes de Malmesbury (1588-1679), John Locke (1632-1704), Charles Louis de Secondat, Señor de la Brede y Baron de Montesquieu (1689-1755), J.J. Rousseau (1712-1778), George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), Immanuel Kant (1724-1804), Maximilian Karl Emil Weber (1824-1920).

En la época contemporánea el desarrollo teórico de la ética se profundiza con el surgimiento de nuevas posiciones de pensamiento que generaron campos del

conocimiento diferenciado, como lo son la axiología o teoría de los valores con Max Scheler y Nicolai Hartmann; la teoría y metodología sobre la cultura de paz con J. Galtung a la cabeza y el florecimiento de ideas que la fueron enriqueciendo; la cultura de la legalidad; así como estudios sobre democracia y el poder político. Para Norberto Bobbio:

El buen funcionamiento de la democracia no depende únicamente de la existencia de normas, sino también de la calidad ética de quienes las aplican. [...] La ética pública exige a los gobernantes que actúen con responsabilidad, honestidad y respeto por los derechos de los ciudadanos (2022).

Hannah Arendt (2023) se centra en el estudio de la naturaleza del ser humano y el funcionamiento de la vida social. Adela Cortina destaca la ética de los mínimos y de los máximos. (2020). Respecto a la ética pública en las instituciones públicas Cortina (2013) sostiene, que “las instituciones son de carne y hueso, están hechas de personas, y si las personas carecen de una mínima altura moral, no hay diseño institucional capaz de salvarlas de la corrupción y el descrédito.

Asimismo, la filósofa Victoria Camps sostiene, que “La ética consiste en el esfuerzo por responder a una pregunta: ¿qué debo hacer? Una pregunta que presupone la posibilidad de escoger entre distintas opciones; es decir, la libertad. Dicho de otra forma, la ética consiste en el uso reflexivo de la libertad” (Camps, 2017, p. 11). La misma autora afirma que “Las concepciones filosóficas de la ética o la moral pretenden ser universales. A diferencia de las doctrinas morales religiosas, que valen sólo para los creyentes de las diferentes religiones, una ética laica busca establecer una normativa, ya sea bajo la forma de virtudes, de valores o de principios, que valga para toda la humanidad” (Camps, 2013, p.18).

Asimismo, se encuentran amplios estudios sobre legalidad y democracia de Bobbio (2022), Touraine (1995), Habermas (1998), Dworkin (2008). De esta visión teórica, la concepción de la cultura ligada a la democracia explica que la democracia se debe valorar más allá de los tiempos electorales, que la democracia se encuentra en la organización del Estado, en sus relaciones internas y en sus relaciones con la ciudadanía, que la democracia debe asegurar que los gobernantes no abusen del poder, que los gobernantes ejerzan el poder que legalmente les fue conferido en los límites del derecho, que se sometan al estado de derecho y a los sistemas de rendición de cuentas, O'Donnell (2010), Rosanvallon (2021).

Otra corriente filosófica son los trabajos de cierto neopositivismo y neo legalismo jurídico contemporáneo, influyente en la disciplina jurídica que celebra las virtudes del derecho como mecanismo de coordinación de conductas a través de su capacidad de generar una práctica social de obediencia y acatamiento rutinarios H.L.A. Hart (2011) y F. Schauer (1991). Esta concepción argumenta que las normas jurídicas funcionan

fundamentalmente como razones perentorias, es decir, excluyentes de argumentos que los ciudadanos podrían utilizar para suspender o derrotar la obligación de obediencia de las normas (Olmeda, 2020).

En la línea de los derechos humanos, al término de la segunda guerra mundial y la creación de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en 1945, que tuvo como antecedente la Sociedad de Naciones de 1919; en coincidencia se sostiene, que “fue varias décadas después de 1945 que nació la idea de la necesaria existencia de un derecho humano a la paz. Esta idea siguió a la conceptualización de la existencia de una categoría de derechos humanos, individuales y colectivos a la vez” (Gros, 2005). La reconstrucción de esta organización internacional y sus replanteamientos como instancia supranacional para la armonía y la paz global exigió de postulados orientadores que se integraron en un documento magno materializado desde su nacimiento como Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sistematizado en 30 grandes principios fundamentales. Más adelante, en 1966, se fortalecen los sustentos normativos internacionales con dos grandes pactos que especificaron derechos en particular y que fueron estructurados en dos grandes Pactos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más adelante con el agregado de Ambientales, DESCAS. Naturalmente que la promoción, respeto, protección y garantía de los trascendentes derechos incorporados en la declaración y los citados pactos, exigen de una buena administración pública, y esta a su vez, de los principios y sustentos axiológicos e integridad del servicio público para una buena gobernanza

Elementos de la ética para su aplicación en la administración y servicio público

La filosofía política, al justificar la existencia del Estado, lo hace a partir de una finalidad sustancial, el bien común, sobre la base de la necesidad ética de solidaridad social. En este sentido, las doctrinas éticas justifican al Estado, como producto de una necesidad moral de la humanidad. Hanna Arendt (2006) explica que:

Dos mil quinientos años que separan a Platón de Kant, sentimos inmediatamente la tentación de interpretar el totalitarismo como una forma moderna de tiranía, es decir, como un Gobierno ilegal en el que el poder es manejado por un solo hombre. Poder arbitrario, restringido por la ley, manejado en interés del gobernante y hostil a los intereses de los gobernados [...].

En efecto, la historia de la ética gubernamental demuestra que el proceder con justicia y honestidad permite alcanzar fines adecuados y honrar el servicio público, que esto produce confianza como un valor social que promueve la convivencia. Se afirma, que "Una ética pública, aplicada adecuadamente, logra que los servidores públicos actúen con responsabilidad, cumpliendo con los objetivos establecidos en cada una

de las instituciones, consiguiendo así que los ciudadanos confíen en los servidores públicos” (Bautista, 2019).

En el ejercicio de la administración pública se enfatiza la importancia de valores, como: la honestidad, la legalidad, la equidad, la objetividad, la calidad, la eficiencia y la eficacia, entre otros valores del servicio público (Olmeda, 2020). Se sostiene, que “Los valores pueden variar de una institución a otra, pero indudablemente, existen valores comunes, por ejemplo: integridad, imparcialidad, respeto, capacidad, puntualidad” (Bautista, 2019). Emerge así un nuevo paradigma centrado en los criterios y las líneas de acción que debe sustentar la administración pública, entre los que se encuentran: receptividad de las necesidades del ciudadano, transparencia, rendición de cuentas, entre otros, que exigen del afianzamiento de la ética y los valores. La Dra. Hilda Naessens (2010) afirma que: “La promoción de la ética en el servicio público está estrechamente vinculada con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el fortalecimiento de las instituciones democráticas”.

Cuando la ética se aplica en la práctica del servicio público se le asigna el carácter de ética pública, también denominada ética para la política y la administración pública. Explica Adela Cortina (2020) que la ética “señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública”. Esta ética a la que la autora de vanguardia ha llamado la conformación de una “ética de mínimos”, como consecuencia de un conjunto de valores mínimos que han sido consensuados por la comunidad política, frente a una ética de máximos como valores que maximizan los principios y comportamientos humanos.

En efecto, la ética como disciplina científica, ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, favoreciendo la selección de políticas públicas y medidas de acciones que sean más convenientes para la colectividad (Olmeda, 2022). Entre los principios y valores que sustenta la ética pública se encuentran: el interés público, la legalidad, la honestidad, la igualdad y la equidad, la objetividad, la imparcialidad, la calidad, el profesionalismo, la funcionalidad, la lealtad, la inclusión y la excelencia.

Ante las exigencias y amplitud del sector público, en particular del área administrativa, la ética pública cobra un especial significado. Se parte del principio de que el poder público debe estar atado a exigencias morales y legales, sustentadas éstas en la lógica del razonamiento público, como parte fundamental de la democracia (Olmeda, 2022). El Dr. Pablo García Mexia (2001) sostiene, que “Afirmar que el poder público ha de ejercerse éticamente’ viene por lo demás a equivaler a aseverar que el poder público debe acomodar su actuación a determinados principios éticos”. La filosofía política destaca que los cargos públicos deben ser para aquellas personas con vocación de servicio y espíritu de ayuda, no para personas famosas, carismáticas o polémicas,

sino por los más capaces, los más leales a la constitución y con amplio sentido de justicia para la comunidad (Bautista, 2017). Por su parte, la Dra. Sonia Filipigh (2016) expone, que: "La función pública, en su rol legislativo, ejecutivo o judicial, debe ser cumplida por personas responsables y honestas, cuya conducta ética y moral impacta directamente en la calidad del servicio que se ofrece a la comunidad". Ciertamente, evitar la corrupción exige elegir a los mejores hombres y mujeres, así como diseñar y establecer metodologías, procedimientos y estrategias con sustento en principios éticos.

Entre los elementos para afianzar y fomentar la ética pública, en la investigación realizada se encontraron los siguientes elementos: ubicar la ética como eje de la vida personal y profesional; fortalecer la estructura normativa de la ética pública e integridad; valorar debidamente el comportamiento de los servidores públicos; impulsar el área gubernamental de ética pública; redefinir los códigos de ética para servidores públicos con la profundización de valores y principios deseables; estimular la interiorización de valores éticos en los servidores públicos; avanzar hacia un sistema de denuncia con capacidad de atender acciones indebidas de los servidores públicos; aumentar penalidades y sistema de sanciones a las conductas ilícitas de los servidores públicos; crear un sistema de certificación de los servidores públicos; institucionalizar sistemas de comunicación y rendición de cuentas de los servidores públicos con la ciudadanía; investigar experiencias positivas de ética pública de otros países y reforzar la profesionalización del servicio público, incluyendo los cargos de elección popular. Estos son algunos de los elementos o medidas para fomentar la ética pública.

Sobre la estructura normativa de ética pública e integridad, en la investigación realizada, se encontró un vasto desarrollo legislativo, universal e internacional en el que destacan estatutos jurídicos contra la corrupción recomendados por la ONU. La asamblea general de la 81va sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000, aprobó un informe en el que se integraron los instrumentos jurídicos internacionales y recomendaciones pertinentes que se ocupan de la corrupción: La Convención Interamericana contra la corrupción; la Recomendación 32 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Grupo Político de los Ocho en Lyon (Francia); El Convenio de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997 (Bautista, 2017). Sobre las normas convencionales, Allan Brewer Carías (2017) expresa:

Esta competencia y poder de control de convencionalidad también corresponde ser ejercida por los funcionarios administrativos en sede de la Administración, cuando el asunto que deban decidir esté regulado, además de por leyes, por tratados y convenios internacionales; en cuyo caso, por supuesto están sujetos al control de legalidad por parte de los tribunales contenciosos administrativos.

En el ámbito interno, la evolución normativa sobre ética pública e integridad en México se caracteriza por su mejoramiento permanente que demuestra la preocupación del Estado en esta materia. Esta estructura normativa puede ser sistematizada en dos grandes compendios, la referida a mandamientos éticos implícitos y la normativa creada a través de disposiciones jurídicas explícitas sobre ética pública e integridad. La primera de ellas se integra por el régimen jurídico de la administración pública en donde el tema de la ética y la integridad se encuentra implícitas, aquí encontramos las leyes orgánicas de la administración pública federal y estatal y todo su entramado normativo. El otro régimen jurídico es el referido a postulados explícitos que se constituyen por la normativa específica del servicio público, así como la normativa del desempeño del servidor público y los sistemas de evaluación, fiscalización y control de la administración pública, hasta los códigos de ética.

Cabe considerar también, entre los desafíos de la ética pública, que la evolución del sector público hizo surgir nuevas estructuras y formas inéditas de intervención administrativa, algunas en los límites del derecho público y del derecho privado, así como en las fronteras del conocimiento del Derecho. La conceptualización clásica y contenido del derecho público de finales del siglo XIX ha quedado superada en el siglo XXI. Este nuevo panorama es la expresión de la democracia y de un Estado de derecho, donde están delimitadas las atribuciones y funciones del poder público, a través de una estructura administrativa y en particular de los titulares de los órganos legislativos, ejecutivo y judicial, con la presencia de una justicia y la protección real del ciudadano frente a posibles arbitrariedades de derechos. El derecho público no puede pretender solo ocuparse de restringir el abuso de poder, sino que debe dar herramientas al regulador para ejercer de manera inteligente y justa (Vermeule, 2014), y en esto, la ética pública tiene una gran función.

Se suma a la evolución del sector público y la amplitud de su campo de acción, la cada vez mayor participación ciudadana y la opinión del gobernado en el actuar público; es decir, en la agenda administrativa y en las iniciativas normativas del presente, cada vez tiene mayor injerencia una sociedad políticamente más participativa y madura.

Componentes para una infraestructura de ética pública e integridad

Las metodologías y procedimientos que aporta la ética sobre el ejercicio de la función y el servicio público como componentes de una infraestructura son significativas en el presente estudio. Estas metodologías se orientan no solo a la contención de la corrupción, sino al buen servicio público, eficiencia y eficacia en el servicio, apego a los procedimientos, respeto a la normativa y protocolos aplicables. Un paso importante fue la creación de la Asociación Internacional de Escuelas de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés), esta organización acordó en su reunión de 1981 desarrollar programas de ética para funcionarios e insistió en la necesidad de establecer códigos de ética y medidas anticorrupción.

En el ámbito gubernamental, los Estados instrumentaron en sus administraciones instancias responsables de la investigación, gestión y control en fomento de la ética. Conjuntamente se dio un desarrollo de la normativa sobre la honestidad, anticorrupción y función pública, ya sea leyes sobre ética de los servidores públicos, ley de la función pública y leyes de la administración pública como el caso de México. Aunado a esta normativa proliferaron los códigos de ética y se crearon modelos de ética multinacionales como el modelo de infraestructura ética de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, quien publicó el estudio Ética de los servidores públicos (1997).

En la investigación realizada se identifican como componentes para una infraestructura de la ética pública los siguientes elementos: Una estructura jurídica de prevención y control del servicio y desempeño público; mecanismos adecuados de responsabilidad y participación; programa permanente de educación y formación para el servicio público. Destacan aquí los siguientes procedimientos:

Procedimientos de investigación y sanción: Las formalidades y garantías en la investigación, la protección de denunciantes, testigos y coadyuvantes, los instrumentos y técnicas de investigación, los medios de control de las decisiones de la autoridad investigadora, las sanciones aplicables, la reparación del daño al erario público y a los particulares afectados (Olmeda, 2020). Se afirma, que “se vuelve indispensable implementar normativas punitivas que sancionen a los funcionarios que infringen el principio de bien común, ya que estas irregularidades incrementan los costos de los servicios públicos en detrimento de la ciudadanía” (Delgado et. al., 2024).

Políticas de ética pública: Política de difusión de valores de servidores públicos, políticas estrictas en materia de regalos, políticas de recursos humanos basadas en valores, política de inclusión de ética en el sistema educativo estatal, política de ética en las profesiones, política de profesionalización del servidor público, política de acceso a la información pública (Bautista, 2023). En investigaciones recientes destaca que la implementación de políticas públicas eficaces y la administración transparente constituyen pilares fundamentales para elevar los índices de desarrollo humano y fortalecer la cohesión social, particularmente en comunidades vulnerables. (Fernández y Ruiz, 2020)

Organismos en materia de ética pública: El reconocimiento de la ética pública y la buena gobernanza ha impulsado la creación de organismos vigilantes de la administración y servicio público, entre los que se encuentran el defensor del pueblo u ombudsman parlamentario; órganos de protección a denunciantes; medios de comunicación transparentes y honestos; organismos de prevención y lucha contra la corrupción; oficina antifraude; fiscalía anticorrupción; fiscales institucionales independientes y secretos; oficina nacional de investigación; organismos de control del presupuesto; oficina estatal de auditoría; tribunal de contabilidad; organismos

sancionadores; tribunal especializado en asuntos de corrupción; tribunal de ética gubernamental. Se afirma, que “La ética pública requiere no solo normas formales, sino también el fortalecimiento de organismos que supervisen la conducta de los funcionarios públicos” (Uhr, 1999).

Instrumentos de ética pública: En la investigación realizada se identificaron instrumentos en favor de la ética pública. Con la proliferación de códigos de ética sobre buen gobierno; códigos de ética de colegios y asociaciones profesionales, y códigos de ética por secretarías y áreas gubernamentales. Desde la cátedra se recomienda, que “Las reformas anticorrupción incluyen instrumentos como códigos de conducta, sistemas de declaración de activos y mecanismos de supervisión que buscan limitar el uso indebido del poder público” (Rose-Ackerman, 2016).

Acciones para el fortalecimiento de la ética pública: Promover y difundir principios y valores de ética, que contribuyan a desarrollar las mejores prácticas dentro de los entes públicos. Propiciar una cultura institucional basada en la ética e integridad pública, que coadyuve a la prevención de la corrupción y responsabilidades administrativas. Identificación de riesgos de corrupción en el ejercicio de las diferentes atribuciones, funciones y actividades de los entes públicos. Fortalecer el diseño y la ejecución de los programas de formación, sensibilización y capacitación permanente de las personas servidoras públicas en materia de integridad y ética pública.

Códigos de ética: Por su importancia, se decidió destacar los contenidos de los Códigos de ética, los que deberán integrar los principios éticos y valores que deberán orientar la conducta de los servidores públicos, así como el de los particulares que participen o colaboren en la administración pública o en la prestación de un servicio público. En esta forma los elementos para estructurar un Código de ética se integran por principios éticos, valores, normas de integridad, motivación, capacitación y desarrollo axiológico. Se destaca que: “La ética aplicada a las instituciones públicas exige la formulación de códigos que orienten la conducta de quienes ejercen funciones en nombre del interés general” (Cortina, 1998).

Comités de ética: Otro componente para el fortalecimiento de la ética pública se constituye por la conformación de Comités de ética e integridad por áreas de la administración pública. En este componente, se encuentra la opinión del Dr. Manuel Villoria (2011) quien caracteriza a los Comités de ética en los siguientes términos “Los Comités de ética son órganos internos que promueven la integridad institucional, asesoran en dilemas éticos y contribuyen a la prevención de conductas indebidas”. En efecto, estos Comités tienen como función central atender las políticas institucionales y líneas de acción para fortalecer, impulsar, profundizar y reforzar la política de ética e integridad en cada dependencia y entidad gubernamental. Su competencia comprende atender y dar seguimiento a posibles conductas contrarias a los principios y valores del código de ética y de la normativa respectiva al área gubernamental de que se

trate. Los Comités de ética se integran por personas de reconocida honorabilidad, representantes de diferentes áreas sustantivas y administrativas de la estructura de honestidad, control y fiscalización del Estado.

Conflicto de interés: De acuerdo con diferentes legislaciones nacionales, y en el caso de México, en el artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, un conflicto de interés se presenta en el caso de aquellas conductas o acciones que deriven en una posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las personas servidoras públicas, por razones de vínculos personales, familiares o de negocios. En este sentido, un componente de la infraestructura de la ética pública es la creación de lineamientos para la prevención del conflicto de interés. Se identifica en el presente respecto a este componente la declaración de ausencia de conflicto de intereses, así como las declaraciones patrimoniales y de intereses.

Cabe destacar que, más allá de la regulación sancionadora contra la infracción cometida por el servidor público, en el conflicto de interés se deben tomar medidas preventivas al interior de la administración pública. La propia Secretaría Anticorrupción y Bueno Gobierno (anteriormente denominada Secretaría de la Función Pública) ya ha resaltado una relevante distinción entre los efectos de las consultas de conflicto de interés como un mecanismo preventivo —para no incurrir en una falta administrativa— y las denuncias —por actuación bajo conflicto de interés— como un medio reactivo (Guía para la Identificación y Gestión de Conflictos de Interés). Respecto al desvío del poder, la clave de la eficacia en su prevención radica en la condición ex ante de la medida preventiva frente al conflicto de intereses (Chang, 2022).

Protocolos de actuación: Los protocolos de actuación tienen como objetivo delimitar la actuación ética y de integridad en la relación gobierno – sociedad, en los diferentes puntos de contacto, de comunicación o de coordinación que se presentan en la administración pública, entre otros, la relación con los usuarios, relación con beneficiarios. Se han creado en particular protocolos de actuación específicos en algunas materias, como protocolos de prevención del hostigamiento y acoso laboral y/o sexual en el servicio público. La CNDH (2017) define el acoso laboral como: “la acción verbal o psicológica de índole sistemática, repetida o persistente por la que, en el lugar de trabajo o en conexión con el trabajo, una persona o un grupo de personas hiere a una víctima, la humilla, ofende o amedrenta”. Por su parte, en materia laboral la Ley Federal del Trabajo incorpora en su normativa disposiciones particulares sobre el hostigamiento sexual.

Mecanismos de evaluación de la política de ética e integridad pública: Los mecanismos de evaluación de la política de ética e integridad pública deben estar integrados en los tres ámbitos que comprende la materia de la administración pública, desde la normatividad, su aplicación o implementación y los resultados. En la normatividad, los mecanismos de evaluación de la ética e integridad pública

deberán estar presentes en toda su amplitud desde las bases constitucionales, normativa universal e internacional, así como la legislación secundaria tanto general, reglamentaria y regulatoria a la que se hizo mención en este trabajo.

Desde luego, los resultados se evalúan en la propia actuación de la autoridad, respecto de los actos administrativos que emite. El mérito en el acto administrativo es especialmente relevante para un servidor público que tiene frente a sí una diversidad de alternativas éticas —y otras no tan éticas— para su decisión. En el ejercicio de sus facultades discrecionales, así como en su arbitrio, podría resultar complejo su sometimiento a un sistema de evaluación objetiva. Sin embargo, siempre existen criterios que pueden orientar la actuación del funcionario, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que mandata el artículo 134 constitucional, el principio pro persona del artículo 1º también de nuestra Carta Magna, y los demás principios estipulados en las leyes y los códigos de ética del sector público.

El Código de Ética de la Administración Pública Federal prevé que la Secretaría de la Función Pública (hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), los Comités de Ética y los Órganos Internos de Control —tanto en las dependencias centralizadas como en las entidades paraestatales— vigilarán la observancia de lo dispuesto en este Código (Código de Ética de la Administración Pública Federal, 2022: Artículo 21). Con base en lo anterior, es evidente que ya existe un andamiaje jurídico e institucional que admite evaluación y una mejora continua.

Conclusiones

- Cuando la ética se aplica en la práctica del servicio público se le asigna el carácter de ética pública. En la práctica, la ética es un elemento consustancial en el quehacer de la política y de la administración pública, tanto en los procedimientos gubernamentales como en el actuar de los gobernantes y servidores públicos a través de la aportación de los principios y valores que sustentan la función pública como elemento fundamental de la democracia y buena gobernanza.
- Para el marco teórico conceptual de este trabajo, fue necesario realizar una tarea de super síntesis de la amplia y profunda producción teórica creada en torno a la ética pública e integridad. Puede afirmarse que en todo humanista y pensador de la ética resalta un apartado sobre ética pública. En la revisión del pensamiento ético por etapas se encuentra desde las culturas milenarias, siguiendo con Grecia y Roma, para continuar con el medioevo, la época moderna hasta llegar al mundo contemporáneo la idea de que el buen gobierno y la vida política del Estado son inseparables de la valoración ética. En el mundo contemporáneo, el desarrollo humano sostenible exige también de un sustento axiológico lo suficientemente fuerte para garantizar la gestión administrativa y reforzar la confianza ciudadana en la administración pública como pilar fundamental de los servicios del Estado

asociado a las expectativas sociales para asegurar legitimidad y garantizar el buen servicio público.

- Entre los elementos de la ética pública e integridad en la administración y servicio público destaca la necesidad de fortalecer, redefinir y avanzar en la normatividad, tanto en lo universal, internacional como nacional, a través de declaraciones, tratados, acuerdos, bases constitucionales y legislación secundaria con el objetivo de potenciar la necesidad de la ética e integridad en la administración y servicio público. Otros elementos para la profundización de la ética e integridad en la administración y servicio público lo constituye la creación de sistemas y organismos anticorrupción, de fiscalización, de control y evaluación; la integración de Comités de Ética y la creación de códigos de ética por ámbitos del sector gubernamental.
- Como componentes de la infraestructura de ética pública e integridad se plantea en este trabajo el diseño de una política gubernamental fuerte sobre ética pública e integridad; el fortalecimiento de organismos e instituciones responsables en la estructura gubernamental para atender esta materia como fiscalía anticorrupción, fiscales institucionales independientes, organismos de control presupuestal, secretaría u oficina de auditoría, así como tribunales especializados en asuntos de corrupción.
- Una estrategia clave para el combate a la corrupción y para el fomento de la ética e integridad pública consiste en prevenir el desvío de poder. En lo concerniente a los conflictos de interés, las líneas de acción que deben prevalecer son las medidas preventivas, más allá de sólo las reactivas (sanciones). Si bien las sanciones forman parte del Estado de derecho, son las acciones de detección y gestión de riesgos de conflictos de interés las más relevantes para la eficacia de la prevención de las faltas correlativas.

La legislación en materia de responsabilidades administrativas, los códigos de ética y los protocolos expedidos en la materia, son instrumentos valiosos para el fomento de la ética e integridad pública, y consecuente para el combate a la corrupción. Aunado a lo anterior, la vigilancia efectuada por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, los Comités de Ética y los Órganos Internos de Control de las dependencias centralizadas respecto de la observación de Código de Ética también representan esfuerzos esenciales para la evaluación objetiva. Sin embargo, la capacitación, formación y sensibilización del funcionario o empleado público en los valores del servicio público continúa siendo un pilar vocacional fundamental en la actuación de la autoridad, especialmente en la emisión de aquellos actos administrativos discrecionales o en el ejercicio de la libertad de arbitrio de aquellos actos reglados.

Fuentes de consulta

- Aquino, Tomás (2024). Suma Teológica. México. Editorial. Aroha.
- Aquino, Tomás. (2016). Tratado de la ley. Traducción de Carlos González, México. Porrúa.
- Arendt, Hannah, (2023), La condición humana. España. Paidós.
- Arendt, H. (2006). Los orígenes del totalitarismo. España. Alianza Editorial.
- Bautista, Oscar Diego (2011). Fundamentos Éticos para un Buen Gobierno, Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos, Colección 2. Junta de Coordinación Política de la LVII Legislatura del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bautista, O. D. (2017). Ética pública: su vinculación con el gobierno. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Bautista, O. D., (2023). Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción de México (2016) y su desvinculación de la Ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción. México. Publicaciones UAEMEX.
- Bautista, O. D., (2019). Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción. En ÉTICA PÚBLICA FRENTE A CORRUPCIÓN. Instrumentos éticos de aplicación práctica. Coord. Bautista, Óscar Diego. México. IAPEM.
- Bobbio, Norberto, (2022). El futuro de la democracia. México. Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, Jean, (1997). Los seis libros de la República. España. Tecnos.
- Brewer Carías, Allan (2017), Derecho administrativo y el control de convencionalidad, Revista de la Facultad de Derecho de México. México.
- Camps, V. (2017). Breve historia de la ética. RBA Libros. España
- Camps, V. (2013). ¿Qué es la ética? RBA Libros.
- Castro, Fernando et. al. (2022). El necesario fortalecimiento de la cultura de la legalidad para la contención de la violencia y la prevención del delito. En Revista Jurídica Jalisciense. Núm. 67. Julio-diciembre. México.
- Chang Chuyes, Guillermo (2022). “El conflicto de intereses entre los funcionarios públicos y los consultores respecto del Estado: entre la ética y el Derecho”, Anuario de la Función Pública – Universidad de Piura, Número 6, IJ Editores Fondo Editorial, <https://bit.ly/482Sf5h>.
- Código de Ética de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 2022, <https://bit.ly/4sysDV8>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017). RECOMENDACIÓN NO. 37/2017, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a una vida libre de violencia, a la legalidad y seguridad jurídica y al acceso a la justicia en sede administrativa, de v1, v2, v3, v4, v5 y v6, atribuidas a personal del instituto nacional de enfermedades respiratorias “Ismael Cosío Villegas” y de su órgano interno de control. México
- Cortina, Adela (2020). Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica, España, Tecnos

- Cortina, A. (2013). ¿Para qué sirve realmente la ética?, España. Paidós.
- Cortina, A. (1998). Ética de la empresa y de las organizaciones. España. Trotta.
- Delgado, Raúl et. al., (2024). Ética y gestión pública en el marco de la modernización del Estado. Revista impulso. Bolivia
- Dworkin, R. (2008). La democracia posible, principios para un nuevo debate político, España, Paidós.
- Fernández, C., y Ruiz, J. (2020). Ética y gobernanza en la administración pública: Modelos para la transparencia institucional.
- Filipigh, S. (2016). Ética y función pública. Argentina. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas.
- Fisas, V. (2011). Educar para una cultura de paz. (Quaderns de Construcció de Pau, Núm. 20). España. Escuela de Cultura de Paz, Universitat Autònoma de Barcelona.
- García, P. (2001). La ética pública. Perspectivas actuales. México. Revista de estudios políticos. Número 114. Octubre-diciembre
- Gros, Héctor, (2005). El derecho humano a la paz. México. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. UNAM.
- Habermas, J. (1998) Facticidad y validez, España, Trotta.
- Hart, H. L. A. (2011). El concepto de Derecho (3.^a ed.). España. Abeledo Perrot.
- Hipona, Agustín. (2022). Confesiones. Traducción de García, O., México. Editorial. Akal.
- Hipona, Agustín. (2022). La ciudad de Dios. Traducción de Rosa María Marina Sáez, España, Editorial Gredos.
- Kern, F. (1919). Derecho y constitución en la Edad Media (Recht und Verfassung im Mittelalter). Alemania: Historische Zeitschrift.
- Hare, R. M. (1981). Moral thinking: Its levels, method, and point. Oxford University Press.
- Kant, I. (2023). Hacia la paz perpetua: Un diseño filosófico Traducido por Roberto R. Aramayo. España, Alianza Editorial.
- Mill, J. S. (2002). El utilitarismo. Alianza Editorial.
- Naessens, Hilda. (2010). Ética pública y transparencia. XIV encuentro de latinoamericanos. España.
- O'Donnell, G. (2010), Democracia, agencia, Estado: teoría con intención comparativa, Argentina, Prometeo libros.
- OCDE (1997). La ética en el servicio público. España. Editorial MAP
- Olmeda, Marina del Pilar. (2013). Ética profesional en el ejercicio del derecho, 3ra ed. México: Editorial UABC/Bosh.
- Olmeda, Marina del Pilar (2022). Ética pública y medidas administrativas del Estado mexicano frente a la Covid-19. En EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19: Medidas administrativas y financieras. Coords. González, Nuria et. al. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Olmeda, Marina del Pilar (2020). Ética profesional en el ejercicio del derecho. México. Editorial UABC.

- Rosanvallon, P. (2021). La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad y proximidad. Argentina. Manantial.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Estados Unidos. Cambridge University Press.
- Sabine, G. H. (1994). Historia de la teoría política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schauer, F. (1991). Playing by the rules: a philosophical examination of rules-decision- making in law and life, Estados Unidos. Clarendon press.
- Secretaría de la Función Pública. Guía para la Identificación y Gestión de Conflictos de Interés, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/722721/GU_A_PARA_LA_IDENTIFICACION_Y_GESTION_DE_CONFLICTOS_DE_INTERESES.PDF.
- Sidgwick, H. (1907). The methods of ethics (7th ed.) Estados Unidos. Macmillan.
- Touraine, A. (1995), Producción de la sociedad, México, IIS UNAM.
- Uhr, J. (1999). Three accountability anxieties: A political perspective. Australia. Australian Journal of Public Administration.
- Vermeule, Adrian (2014). Optimal Abuse of Power. Estados Unidos. Northwestern University Law Review.
- Villoria Mendieta, M., & Izquierdo, A. (2016). Ética pública y buen gobierno. España. Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2011). Ética en el sector público: Una reflexión desde la ética aplicada. Revista Encuentros Multidisciplinarios, (39), 1–9.

La ética de la buena administración pública

José René Olivos Campos¹

Resumen: El objetivo del estudio consiste en analizar la configuración de la ética pública como fundamento estructural del derecho a la buena administración pública en el Estado democrático contemporáneo, a partir del examen de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. El problema de investigación surge de la insuficiente articulación doctrinal entre ética pública, integridad institucional y buena administración pública. La hipótesis sostiene que la ética pública ha evolucionado de una dimensión moral hacia un mandato jurídico-institucional vinculado con la aplicación de los principios de transparencia, imparcialidad, rendición de cuentas y profesionalización administrativa. El estudio emplea un enfoque dogmático-jurídico, analítico y sistemático, sustentado en análisis de contenido jurídico, categorización deductiva y extracción temática. Se concluye que la ética pública constituye un componente estructural indispensable para garantizar legitimidad democrática, la integridad institucional y la eficacia administrativa.

Palabras clave: Ética pública, buena administración pública.

Abstract: This study aims to analyze the configuration of public ethics as a structural foundation of the right to good public administration in the contemporary democratic state, based on an examination of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the United Nations Convention against Corruption, and the OECD Recommendation on Public Integrity. The research problem arises from the insufficient doctrinal articulation between public ethics, institutional integrity, and good public administration. The hypothesis posits that public ethics has evolved from a moral dimension to a legal-institutional mandate linked to the application of the principles of transparency, impartiality, accountability, and administrative professionalization. The study employs a dogmatic-legal, analytical, and systematic approach, supported by legal content analysis, deductive categorization, and thematic extraction. It concludes that public ethics constitutes an indispensable structural component for guaranteeing democratic legitimacy, institutional integrity, and administrative effectiveness.

Keywords: Public ethics, good public administration.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con men-ción honorífica. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores. Adscrito a la Universidad Michoacana. Correo: olivosjose@gmail.com

Introducción

Los tiempos contemporáneos dan cuenta de sucesos y contextos que influyen y determinan la complejidad de las relaciones entre gobierno, actores económicos, organizaciones sociales y ciudadanía en el devenir de la sociedad y el Estado, lo cual ha generado nuevas exigencias jurídicas y éticas respecto del ejercicio del poder público. En este contexto, surge la necesidad de fortalecer sistemas de integridad institucional capaces de prevenir prácticas de corrupción, reducir márgenes de discrecionalidad indebida y fortalecer una actuación administrativa orientada al interés general.

En este sentido, la ética pública trasciende su dimensión axiológica en un referente jurídico que sustenta el derecho a la buena administración pública. Bajo esta premisa, se plantea la pregunta siguiente: ¿de qué manera los estándares jurídicos internacionales sobre ética pública e integridad han contribuido a configurar jurídicamente el derecho a la buena administración pública en el Estado democrático contemporáneo?

En esta tesitura, se sostiene la hipótesis de que la ética pública contemporánea ha evolucionado hacia una estructura normativa incorporada en instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, anticorrupción e integridad institucional, lo cual configura un presupuesto jurídico indispensable para garantizar el derecho a la buena administración pública mediante la aplicación de los principios de transparencia, imparcialidad, profesionalización, responsabilidad y rendición de cuentas.

La justificación de este estudio se sustenta en tres dimensiones. En primer término, en el plano teórico, responde a la necesidad de superar las aproximaciones reduccionistas que limitan la ética pública al combate a la corrupción o a la existencia de códigos de conducta, al reconocerla como una categoría jurídica con función estructural en la organización de la administración pública dentro del modelo contemporáneo de la gobernanza democrática. En segundo lugar, en el ámbito jurídico-institucional, examina la manera en que diversos instrumentos jurídicos internacionales han positivizado principios éticos que actualmente generan obligaciones estatales y estándares de gobernanza aplicables a la buena administración pública. Finalmente, en la dimensión política-social, el estudio resulta pertinente frente a los efectos que la corrupción, la impunidad y la opacidad administrativa producen sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Este estudio delimita su análisis al modelo internacional de la ética pública aplicable a los Estados democráticos contemporáneos, se toman como referentes la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos Integridad Pública. Asimismo, la investigación se circunscribe al período comprendido entre la consolidación de los

principales instrumentos internacionales sobre integridad pública a fines del siglo XX y el desarrollo de los actuales modelos de gobernanza ética durante el siglo XXI.

La aportación del estudio consiste en sistematizar la ética pública como una categoría jurídica autónoma vinculada al derecho a la buena administración pública. Si bien la literatura especializada ha abordado de manera independiente la corrupción, la transparencia, la integridad administrativa o la gobernanza pública, son escasos los estudios que integran estas categorías dentro de un mismo marco jurídico explicativo sustentado en estándares internacionales. En tal sentido, la investigación propone una reconstrucción dogmática que articula la ética pública, la integridad institucional y la buena administración pública como componentes de un mismo sistema normativo. El objetivo del artículo consiste en analizar la configuración de la ética pública como fundamento estructural del derecho a la buena administración pública en el Estado democrático contemporáneo, a partir del examen de los estándares internacionales en materia de integridad, transparencia y responsabilidad institucional.

Metodología

El presente estudio se desarrolla desde un enfoque dogmático-jurídico, sustentado en los métodos analítico y sistemático, mediante una investigación cualitativa de carácter documental y doctrinal. El enfoque dogmáticojurídico se justifica debido a que el objeto de estudio consiste en examinar e interpretar el contenido normativo de los principios éticos previstos en instrumentos jurídicos internacionales y su incidencia en la configuración del derecho a la buena administración pública.

En método analítico permite descomponer conceptualmente las categorías de ética pública, integridad institucional y buena administración pública, al identificar sus elementos constitutivos, alcances normativos y relaciones funcionales. Mediante este método se examinan los principios jurídicos derivados de los instrumentos jurídicos internacionales seleccionados, particularmente los relativos a la transparencia, imparcialidad, rendición de cuentas, profesionalización del servicio público y prevención de conflictos de interés.

Por su parte, el método sistemático posibilita interpretar los instrumentos jurídicos internacionales seleccionados, como un conjunto normativo coherente e interrelacionado, lo cual permite identificar las convergencias existentes entre ellos y explicar su aportación al modelo contemporáneo de la buena administración pública, sin analizarlos como disposiciones aisladas.

La investigación es de naturaleza cualitativa, documental y doctrinal, se desarrolla mediante el análisis de tratados internacionales, instrumentos de *soft law*, literatura científica especializada y desarrollos normativos contemporáneos relacionados con la ética pública, la integridad institucional y el compliance público. La delimitación del

objeto de estudio comprende exclusivamente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Integridad Pública (OCDE, 2017). La selección de estos instrumentos responde a criterios de pertinencia normativa, complementariedad funcional y relevancia metodológica, al construir referentes internacionales que permitan analizar la evolución jurídica de la ética pública y su vinculación con la buena administración pública.

Los tres instrumentos jurídicos internacionales fueron seleccionados por representar dimensiones complementarias de la regulación internacional de la ética pública. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incorpora la dimensión garantista, al reconocer la buena administración pública como derecho fundamental exigible frente a las instituciones públicas. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desarrolla la dimensión jurídica vinculante con la ética pública, mediante deberes estatales relacionadas con la integridad, la transparencia, la profesionalización administrativa y la prevención de la corrupción. Por último, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública aporta la dimensión organizacional y preventiva, al establecer estándares contemporáneos de gobernanza ética, gestión de riesgos, cultura de integridad y compliance público.

Por consiguiente, la selección de estos tres instrumentos jurídicos permite una triangulación normativa, integrada por un instrumento internacional de derechos fundamentales, un tratado internacional jurídicamente vinculante y un instrumento soft law especializado en gobernanza pública. Esta estrategia metodológica facilita identificar convergencias entre distintos niveles regulatorios, así como explicar la evolución de la ética pública hacia un sistema jurídico-institucional sustentado en principios, obligaciones y estándares internacionales orientados a fortalecer la buena administración pública.

La construcción de los ejes normativos constituyen la principal estrategia analítica de la investigación. Estos ejes no corresponden a categorías expresamente previstas en los instrumentos jurídicos internacionales analizados, sino que representan categorías doctrinales elaboradas mediante un proceso de interpretación jurídica sistemática, cuyo propósito es identificar los principios comunes que estructuran la ética pública contemporánea y su vinculación con el derecho a la buena administración pública. Para su construcción, se empleó el análisis de contenido jurídico como técnica principal de investigación. Esta técnica permitió examinar sistemáticamente las disposiciones contenidas en cada uno de los instrumentos jurídicos internacionales mencionados, no sólo desde su contenido literal, también desde su función normativa, su finalidad regulatoria y su contribución al fortalecimiento de la buena administración pública.

El análisis se desarrolló mediante una categorización deductiva, sustentada en categorías conceptuales previamente consolidadas por la doctrina especializada en ética pública, integridad institucional, gobernanza democrática. Estas categorías funcionan como criterios metodológicos para organizar, comparar e interpretar el contenido normativo de los instrumentos jurídicos internacionales seleccionados.

Posteriormente, se aplicó una técnica de extracción temática, consistente en identificar patrones normativos recurrentes y convergencias funcionales entre los distintos instrumentos jurídicos. Este procedimiento permitió aislar principios, obligaciones, estándares y finalidades comunes, a partir de los cuales se formularon los ejes normativos como categorías analíticas de segundo nivel, construidas mediante interpretación dogmática y no por reproducción de las normas internacionales. En el caso de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los ejes derivaron del contenido normativo del artículo 41, particularmente de los principios de imparcialidad, motivación de los actos administrativos, resolución dentro de un plazo razonable y derecho de audiencia, los cuales conforman el núcleo jurídico del derecho a la buena administración pública.

Respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los ejes normativos fueron identificados a partir del análisis sistemático de los artículos 5, 7 y 8, lo cual permitió reconocer contenidos relacionados con la prevención de la corrupción, la integridad administrativa, la profesionalización del servicio público, la transparencia institucional y la responsabilidad ética.

Por su parte, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, permitió identificar ejes vinculados con la gobernanza ética, la gestión de riesgos, el liderazgo íntegro, la cultura organizacional de integridad, el compliance público y la mejora continua de sistemas institucionales de integridad. La construcción de los ejes normativos respondió a una lógica comparativa y sistemática orientada a identificar convergencias funcionales entre instrumentos jurídicos internacionales de distinta naturaleza jurídica. En consecuencia, los ejes constituyen herramientas metodológicas de sistematización doctrinal, cuya finalidad consiste en explicar cómo la ética pública contemporánea se configura como un sistema integrado de principios, obligaciones y estándares internacionales que orientan la organización y el funcionamiento de la administración pública.

La utilización combinada de análisis de contenido jurídico, la categorización deductiva y la extracción temática permitió desarrollar un modelo analítico replicable, susceptible de ser aplicado en investigaciones posteriores sobre ética pública, integridad institucional, gobernanza democrática y derecho administrativo comparado.

La validez metodológica del estudio descansa en la aplicación sistemática de criterios uniformes de interpretación y comparación, lo que garantiza que los ejes normativos

deriven de un análisis de contenido del instrumento jurídico internacional y no de apreciaciones subjetivas del investigador. Por esta razón, las categorías analíticas propuestas responden a un proceso de interpretación jurídica estructurada, verificable y sustentada en la doctrina especializada.

El alcance de la investigación es eminentemente dogmático e interpretativo. En este sentido, no pretende evaluar empíricamente la eficacia de los sistemas de integridad pública, ni medir el grado de implementación de los instrumentos jurídicos internacionales, sino explicar la evolución normativa de la ética pública y sistematizar los principios que articulan su relación con el derecho a la buena administración pública. Esta delimitación metodológica es congruente con la naturaleza jurídica del objeto de estudio de la investigación.

Por otra parte, la exclusión de otros instrumentos jurídicos internacionales para analizar en la presente investigación, no implica desconocer la relevancia jurídica y doctrinal de otros instrumentos jurídicos internacionales complementarios, no obstante, responde a los criterios de la delimitación temática, la densidad normativa y la pertinencia metodológica, a fin de preservar la coherencia analítica y la focalización del objeto de estudio.

Enfoque teórico en la configuración de la buena administración pública

El análisis de la buena administración pública exige un marco teórico que trascienda las aproximaciones centradas exclusivamente en la organización administrativa o en la legalidad de la actuación estatal. En el contexto del Estado democrático contemporáneo, la buena administración pública constituye una categoría jurídica compleja cuya comprensión requiere integrar aportaciones provenientes de la teoría jurídica, la ética pública, la integridad pública, el neoinstitucionalismo y la teoría de la gobernanza. Estas perspectivas permiten explicar que la actuación administrativa no sólo debe ajustarse al principio de legalidad, sino también orientarse por los principios éticos que garanticen el ejercicio responsable, imparcial y transparente de la función pública.

Desde esta perspectiva, la ética pública representa el fundamento axiológico; la integridad pública proporciona los mecanismos institucionales de implementación; el neoinstitucionalismo explica cómo las reglas e incentivos condicionan las conductas organizacionales; y la ética del servicio público concreta dichos principios en el comportamiento cotidiano de quienes ejercen funciones públicas.

Ética pública como fundamento axiológico de la buena administración pública
En el planteamiento de Bautista (2009, pp.31-32), se concibe la ética pública como las buenas acciones realizadas por los gobernantes y servidores públicos, en virtud de que conllevan responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención, equidad y

justicia para el ciudadano. Desde este enfoque, la ética pública alude a su aplicación y puesta en práctica en el ámbito del gobierno y la administración pública, fundada en la dirección y acción de los servidores públicos, en valores de servicio y atención para toda persona como condición del buen gobierno. Desde otro ángulo, Oliveros (2005) sostiene que la ética pública trasciende el ámbito gubernamental e involucra a la ciudadanía y a los actores sociales en la construcción de lo público, proceso que se articula a partir del ejercicio concurrente de los derechos de libertad y de igualdad. Por consiguiente, podemos establecer que la ética pública se entiende como el conjunto de principios, derechos y deberes que orientan el ejercicio del poder público hacia el interés general, la legalidad, la transparencia y la responsabilidad institucional, lo cual se vincula con la legitimidad democrática y a la buena administración pública.

Desde esta perspectiva, la ética pública implica que las decisiones administrativas deben adoptarse con imparcialidad, legalidad, transparencia, objetividad, honestidad y orientación al interés general. Su función no es meramente declarativa, sino estructural: permite prevenir abusos de poder, reducir la discrecionalidad indebida y fortalecer la confianza ciudadana.

Integridad pública como dimensión operativa de la ética

La integridad pública se concibe como la institucionalización operativa de la ética pública. Mientras la ética define los valores y principios que deben orientar la acción pública, la integridad pública traduce dichos valores en reglas, procedimientos, controles, sistemas de responsabilidad y mecanismos de prevención. En este sentido, la integridad pública no equivale únicamente a la ausencia de corrupción. Supone la existencia de instituciones capaces de anticipar riesgos, prevenir conflictos de interés, profesionalizar el servicio público, sancionar conductas indebidas y promover una cultura organizacional basada en la responsabilidad. Al respecto, Villoria (2019) ha sostenido que la integridad articula la prevención de la corrupción con la calidad institucional, y que no se logra con medidas aisladas, sino mediante una estrategia holística e integral. Para que un sistema sea íntegro, debe combinar dos tipos de componentes esenciales basados en Huberts y Hoekstra (2016, p. 16), se identifican los siguientes:

- Componentes *software* (cultura ética): Comprenden modificaciones orientadas a los valores, principios y la educación moral de la sociedad civil y los funcionarios. El objetivo es priorizar el interés público sobre el individual.
- Componentes *hardware* (estructura legal): Integran las normas escritas, los procedimientos administrativos, los sistemas de control, la fiscalización y el establecimiento de sanciones explícitas.

De esta manera, la integridad pública se configura como el puente entre la ética normativa y la práctica administrativa.

Neoinstitucionalismo y condicionamiento estructural de la conducta pública

El neoinstitucionalismo aporta al estudio una explicación sobre la forma en que las instituciones condicionan la conducta pública. Desde esta corriente, las instituciones no son únicamente estructuras jurídicas formales, sino sistemas de reglas, rutinas, incentivos, valores y prácticas que orientan el comportamiento de los actores públicos y privados (North: 1993, pp.13 - 17). Autores como Peters (2019) subrayan que las reglas formales e informales influyen decisivamente en el desempeño gubernamental. Por su parte, March y Olsen (1989) destacan que las organizaciones públicas actúan conforme a lógicas de adecuación institucional. Aplicado a la buena administración pública, el neoinstitucionalismo permite comprender que la corrupción, la opacidad o la falta de responsabilidad no derivan sólo de decisiones individuales, sino también de arreglos institucionales deficientes, incentivos inadecuados y culturas organizacionales permisivas.

Desde esta óptica, la ética pública requiere instituciones diseñadas para favorecer conductas íntegras. Por ello, la buena administración pública exige no sólo códigos éticos, sino sistemas institucionales capaces de hacerlos exigibles mediante controles, responsabilidades, profesionalización y rendición de cuentas.

Ética del servicio público como concreción funcional de la buena administración

La ética del servicio público se refiere al deber específico de quienes ejercen funciones públicas de actuar con vocación de servicio, imparcialidad, honestidad, eficiencia y compromiso con los derechos de las personas. Su fundamento radica en que el poder público no pertenece a quien lo ejerce, sino a la sociedad a la que debe servir. Esta categoría permite diferenciar la función pública de una actividad privada ordinaria.

La persona servidora pública administra recursos, decisiones y potestades en nombre del interés general; por ello, su actuación debe sujetarse a estándares reforzados de responsabilidad, transparencia y legalidad, para que el servicio público sea el vehículo confiable que relaciona a la administración pública con los administrados.

Al respecto, cabe señalar a Bordón (2002), quien advierte que las demandas éticas de la población exigen respuestas institucionales responsables y conductas públicas orientadas a generar confianza social. En este sentido, la ética del servicio público constituye una dimensión esencial de la buena administración pública, porque exige que cada persona servidora pública interiorice el deber de actuar con integridad.

La buena administración pública depende, por tanto, de la interiorización de principios éticos por parte de quienes ejercen funciones estatales. La imparcialidad, la diligencia administrativa, el trato digno y la responsabilidad no sólo constituyen obligaciones jurídicas, sino también condiciones indispensables para consolidar legitimidad democrática y confianza ciudadana.

Articulación integral de las categorías teóricas

Las categorías analizadas conforman un sistema conceptual integrado que explica la configuración contemporánea de la buena administración pública. La ética pública proporciona el fundamento normativo y valorativo; la integridad pública traduce dichos valores en mecanismos institucionales concretos; el neoinstitucionalismo explica cómo las reglas e incentivos condicionan el comportamiento organizacional; y la ética del servicio público materializa esos principios en el actuar cotidiano de las personas servidoras públicas.

En conjunto, estas categorías permiten sostener que la buena administración pública constituye una construcción jurídico-institucional compleja basada en la interacción entre valores éticos, diseño organizacional, sistemas de control y corresponsabilidad democrática. Por ello, la buena administración pública no puede reducirse a eficiencia burocrática ni a cumplimiento formal de la legalidad, sino que exige instituciones capaces de garantizar actuaciones transparentes, íntegras, responsables y orientadas efectivamente al interés general.

Ética y buena administración pública: una simbiosis necesaria

En los tiempos presentes, ante la dinámica global, la administración pública del Estado democrático ha experimentado cambios significativos, no sólo en cuanto a las acciones y responsabilidades institucionales, fundadas en el sistema jurídico, así como en la reconfiguración de los estándares éticos que orientan su actuación. La relación entre ética y la buena administración pública no es accesorio. Se trata de una interdependencia funcional, en la medida en que se ha consolidado como un componente estratégico del desarrollo institucional gubernamental, toda vez que mejora la rendición de cuentas y contribuye a la legitimidad.

Una de las principales causas de la crisis ética es la falta de solvencia ética de las personas servidoras públicas generada por el desprestigio derivado de la impunidad en las conductas de cohecho, peculado, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones, así como de las dilaciones administrativas y el burocratismo. Por ello, la buena administración pública traduce los valores éticos en normas jurídicas exigibles. Sin ética, el derecho administrativo se reduce a un formalismo. La necesidad de códigos éticos implica para las personas servidoras públicas que asuman sus responsabilidades y actúen con convicción, apegadas a las normas éticas establecidas.

En el cumplimiento de la responsabilidad ética de las personas servidoras públicas involucra a otros actores de la sociedad, quienes también asumen responsabilidades éticas y materiales al incidir directamente en las conductas ilícitas, como en los casos de:

- Corporaciones económicas que, en ocasiones, se vinculan a hechos de corrupción en los procesos de privatización de empresas públicas, así como en la obtención de favores para conseguir discrecionalmente concesiones y aumentos de tarifas;
- Las agencias calificadoras de riesgo de los mercados financieros capaces de provocar crisis financieras que afectan a países enteros, sin responsabilidad alguna, con una información simplificada y sin tener en cuenta la calidad institucional;
- Los grupos multimedia como mediadores entre el Estado y la sociedad, cuya acción corre el riesgo de ser tratada como una mercancía más, conduciendo a configurar la realidad y la agenda pública con tendencia a simplificar y recrear una visión antipolítica; y,
- La ciudadanía que, en la obtención de resultados pronto y expeditos de la función pública, o de beneficios sobre asuntos que son de su interés, proporcionan dádivas u otros tipos de ofrecimientos a las personas servidoras públicas (Bordón: 2002, pp. 382 -384).

Al respecto, resulta ilustrativo observar cómo la corrupción que se produce en el gobierno tiene como corolario la corresponsabilidad de determinados sectores sociales, cuando los intereses oligárquicos empresariales, sindicales y de los partidos políticos, obtienen ventajas y privilegios. De ello, son ejemplos, los casos siguientes:

1) El de la Compañía Enron en Estados Unidos de Norteamérica, cuya quiebra en el año de 2001, con activos de 62 billones de dólares, la cual tenía vínculos con numerosos políticos del gobierno federal, en el Congreso, las cortes de justicia estatales, las legislaturas y burócratas de todo nivel, cuyos efectos incluyeron a Wall Street con pérdidas millonarias; 2) La quiebra de la empresa de lácteos Parmalat, ubicada en Italia, en el 2003, con una gran red de complicidades políticas y la maraña especulativa financiera que permitieron que ocurriera el fraude ante la falta de transparencia, al ocultar, el grupo Parmalat depósitos inexistentes y deudas ocultas por al menos 10 mil millones de euros; 3) Los escándalos financieros relacionados con el Partido de la Democracia Cristiana en Alemania, que había gobernado la República Federal Alemana de 1982 a 1998, al haber proporcionado información incorrecta sobre sus finanzas, contrariamente a los requerimientos constitucionales y a la Ley de Partidos que regula el financiamiento de los mismos, su líder del partido había administrado personalmente cuentas bancarias no reportadas por un monto de 12 millones de marcos, las cuales incluían donaciones por casi un millón de dólares, que presuntamente le había entregado un vendedor de armas. Esto demostró que las democracias consolidadas tampoco están exentas de estas cuestiones; y 4) Los casos de PEMEXGATE y Amigos de Fox en México, en que se destinaron recursos públicos y de particulares a las campañas de los candidatos presidenciales, indebidamente que desembocaron en multas de mil millones de pesos al PRI y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza

por el Cambio, que habían llevado a la Presidencia al titular del Ejecutivo en el año 2000 (Salazar, 2008).

En consecuencia, en los casos documentados se advierte cómo las personas servidoras pública como los diversos actores privados, políticos, sociales, no se pueden concebir de manera separada de la responsabilidad ética, pues debe considerarse la relación que se establece entre ambos, en tanto son expresión de cómo la sociedad y el gobierno evidencian la falta de acatamiento de las normas jurídicas y la ausencia de la responsabilidad ética.

En tal tesitura, los principios éticos resultan fundamentales a la buena administración pública, orientan la conducta y generan compromisos tanto de los gobernantes, administradores y sectores privados, en términos de la honestidad, la transparencia y la responsabilidad en función del interés público.

La observancia de los principios éticos, tales como el deber, la vocación de servicio público, la honestidad y la integridad, fortalece la confianza en la vida pública. En contraste, cuando predomina la deshonestidad, la apatía y el favoritismo, se debilita el sentido del servicio público y se pierde la confianza ciudadana junto con la calidad de la buena administración pública.

Fundamentos de la ética de la buena administración pública

La ética pública se entiende como los principios y valores que deben ser observados y asumidos por las y los servidores públicos, así como de los diversos actores políticos, privados y por la ciudadanía que llevan a cabo en el ámbito institucional para procesar los asuntos públicos a fin de garantizar el interés general de forma honesta, transparente y responsable. Desde este enfoque, en los tiempos presentes, la ética de la buena administración pública se inscribe en las disposiciones jurídicas del ámbito internacional y de las naciones, con lo cual se fundamenta su implementación de los principios éticos de los Estados democráticos.

Al respecto, como se señaló antes, sólo se estudia el reconocimiento de la ética al derecho a una buena administración, en el paradigma del derecho internacional, previstos en instrumentos internacionales como son la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre integridad pública, los cuales obligan a los Estados parte a la institucionalización de la ética para garantizar el interés general.

1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 41, establece textualmente:

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.
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.

De la disposición del artículo 41 referido, se advierte que toda persona tiene derecho a que sus asuntos sean tratados de la forma siguiente:

- Con imparcialidad y equidad,
- Dentro de un plazo razonable,
- Con acceso al expediente,
- Con obligación de motivar las decisiones,
- Con derecho a la reparación del daño causado.

Consecuentemente, el artículo citado, incorpora principios éticos, tales como: legalidad, imparcialidad, transparencia y responsabilidad.

2. Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC, 2004), en sus artículos 5, 7 y 8, establece los principios rectores para la prevención de la corrupción mediante políticas públicas, sistemas de integridad y códigos de conducta aplicables a las personas servidoras públicas. Estas disposiciones no solo imponen obligaciones a los Estados Parte en materia de combate a la corrupción, además positivizan principios éticos como la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia administrativa, orientando la organización institucional hacia la protección del interés general.

Dentro de las obligaciones éticas de los Estados Parte, previstas en el instrumento jurídico internacional referido, se pueden derivar los ejes normativos tales como son los deberes y el contenido ético implicado:

- La ética deja de ser un asunto particular y se constituye en política de Estado.

- Se exige una ética institucionalizada, no meramente declarativa, para lo cual deben de integrar los principios de Estado de derecho, integridad, transparencia, rendición de cuentas y participación.
- Se obliga a adoptar un enfoque de ética preventiva, lo cual implica que el Estado debe anticipar escenarios de corrupción y diseñar mecanismos para evitarlos.
- La ética como proceso dinámico, implica reconocer que la corrupción evoluciona, por lo que la ética debe ser adaptativa y perfectible.
- La obligación de cooperación internacional, alude a que, en tanto la corrupción es un fenómeno transnacional, implica que la ética administrativa adquiere una dimensión supranacional, donde los Estados comparten responsabilidades.
- La obligación de la profesionalización basada en mérito, se convierte en un criterio ético de acceso al poder público, garantizando imparcialidad y eficiencia.
- La obligación de gestión de riesgos en cargos vulnerables, es decir, el relevo y selección en el empleo público reflejan una ética orientada a minimizar los incentivos corruptos de carácter estructural.
- La obligación de remuneración digna, como principio de justicia laboral, señala que la precariedad salarial puede incentivar la corrupción; por ello, la ética también depende de condiciones estructurales justas.
- La obligación de formación ética continua, implica la interiorización de valores éticos institucionales de forma sistemática y especializada.
- Las obligaciones en materia político-electoral, establece una regulación de candidaturas, transparencia en financiamiento político-electoral, integridad en el acceso al poder y equidad en la competencia democrática, por ello, la ética debe abarcar el ciclo completo del poder público.
- La obligación de prevenir conflictos de interés, establece el principio de imparcialidad, la separación entre el interés público y el interés privado. El conflicto de interés es una forma previa de corrupción por lo que su regulación es una expresión anticipada de ética pública.
- La obligación de promover valores éticos como conducta normada de las personas servidoras públicas, implica que el Estado no sólo debe regular conductas, sino también formar la cultura de la ética institucional.
- La obligación de codificación ética, formaliza estándares éticos y permite transformar valores abstractos en reglas normativas operativas concretas.
- La obligación de denuncia de actos de corrupción materializa el deber de lealtad al interés público y, con ello, se institucionaliza una ética activa.
- La obligación de transparencia patrimonial, proyecta la ética hacia la esfera privada del funcionario cuando esta incide en el interés público.
- La obligación de responsabilidad disciplinaria, es decir, la sanción aplicable a cada caso, la ética se convierte en jurídicamente exigible.

En suma, los artículos 5, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción configuran un modelo integral de ética pública y un mandato jurídico internacional. En consecuencia, la ética pública se configura como un elemento

constitutivo del Estado democrático contemporáneo, indispensable para la legitimidad, eficacia y sostenibilidad de la administración pública.

Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre Integridad Pública

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017) en su Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública de 2017, establece que los países miembros y no miembros que se hayan adherido deben desarrollar un sistema coherente y global en materia de integridad pública que deben basarse en trece recomendaciones (OCDE, 2017), conforme a la previstas, establecer la interpretación propia desde la perspectiva de la ética pública.

1. En concordancia con la Recomendación 1, la ética pública adquiere legitimidad cuando el compromiso con la integridad es asumido desde los más altos niveles de decisión política y administrativa. La ejemplaridad de quienes ejercen funciones de dirección constituye el fundamento moral del sistema de integridad, al orientar la conducta institucional y fortalece la confianza de la ciudadanía en el ejercicio del poder público.
2. Conforme a la Recomendación 2, la ética pública exige que las responsabilidades sean claramente delimitadas, de manera que cada autoridad conozca el alcance de sus deberes y responda sus decisiones. Implica que la ética pública no es declarativa, sino planificada y evaluable, integrándose como política transversal.
3. De acuerdo con la Recomendación 3, la ética pública debe concebirse como un instrumento de gestión preventiva sustentada en la evidencia. Las responsabilidades institucionales en materia de integridad pública, refuerza el principio de la rendición de cuentas de las acciones, decisiones y resultados, con lo que se evita la opacidad donde la corrupción puede proliferar.
4. En términos de la Recomendación 4, la ética pública trasciende el cumplimiento formal de normas jurídicas al establecer estándares de conducta orientados por el interés general. Desde el enfoque basado en riesgos para salvaguardar la integridad pública, introduce la ética preventiva, orientada a anticipar conductas indebidas antes de que ocurran, basadas en los códigos de conducta, la regulación de los conflictos de interés y la definición de expectativas claras constituyen instrumentos que fortalecen la responsabilidad ética.
5. Conforme a la Recomendación 5, la cultura de la integridad pública constituye una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad. Con ello modifica la perspectiva de la ética pública en valor social compartido, no limitado o centrado al ámbito estatal.
6. En atención a la Recomendación 6, el liderazgo ético representa un elemento fundamental para la consolidación de la integridad institucional. Las personas servidoras públicas que ejercen funciones directivas deben actuar como referentes de conducta, al promover ambientes organizacionales donde la toma

de decisiones se fundamente en principios éticos, la prevención de riesgos y la responsabilidad institucional.

7. Acorde a la Recomendación 7, la ética pública se fortalece mediante la promoción de la profesionalización del servicio público basado en el mérito, la igualdad de oportunidades, la transparencia, la objetividad y la calidad de la función pública. Con ello, se previene el favoritismo, el nepotismo, las prácticas clientelares e incompatibles con la imparcialidad administrativa.
8. De acuerdo con la Recomendación 8, la ética constituye una competencia susceptible de desarrollarse mediante procesos permanentes de formación, orientación y asesoramiento. La capacitación fortalece el juicio para identificar, analizar y resolver problemas éticos en el ejercicio de sus funciones.
9. En los términos de la Recomendación 9, una cultura organizacional sustentada en la transparencia favorece el diálogo abierto sobre planteamientos éticos, facilita la denuncia de irregularidades y protege a quienes actúan de buena fe. Desde esta perspectiva, la ética institucional requiere entornos que promuevan la confianza, la responsabilidad y la prevención de conductas indebidas. Esto genera estabilidad institucional fundada en la imparcialidad.
10. Conforme a la Recomendación 10, fortalecer los sistemas de control interno y de gestión de riesgos que permita anticipar, detectar y corregir oportunamente vulneraciones a la integridad pública, permite conducir a la materialización de una ética organizacional basada en el autocontrol y la disciplina institucional.
11. En correspondencia con la Recomendación 11, la ética pública exige que toda conducta contraria a la integridad produzca consecuencias jurídicas y administrativas proporcionales, fortaleciendo los principios de responsabilidad, legalidad y justicia.
12. De conformidad con la Recomendación 12, la supervisión y el control externos en el sistema de integridad del sector público constituyen garantías éticas indispensables para preservar la independencia, la objetividad y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública.
13. Conforme a la Recomendación 13, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía y los actores interesados representan expresiones fundamentales de la ética pública. La apertura institucional, el acceso a la información pública, la participación de los actores sociales en la formulación de políticas pública y la prevención de la captura de decisiones por intereses particulares consolidan un modelo de gobernanza orientado al interés general, a la mejora continua del sistema de integridad pública e introduce una ética pública dinámica basada en la adaptación constante.

En estos términos, los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos configuran a la ética pública institucionalizada, vinculada de forma interdependiente a tres ámbitos:

- a) La dirección política y administrativa fundamentada en el compromiso;

- b) La gestión pública establecida en la cultura y la profesionalización; y,
- c) El control fundado en la rendición de cuentas.

En suma, la integridad pública se consolida como un sistema normativo-ético integral, indispensable para la legitimidad democrática y la eficacia del Estado.

Comparación de los instrumentos internacionales

La selección conjunta de los instrumentos responde a que representan dimensiones complementarias del fenómeno de la ética pública contemporánea. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incorpora la dimensión garantista al reconocer la buena administración pública como un derecho fundamental; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desarrolla la dimensión jurídica vinculante mediante obligaciones estatales orientadas a la integridad y la prevención de la corrupción; mientras que la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública aporta la dimensión organizacional y preventiva a través de estándares de gobernanza, gestión de riesgos y fortalecimiento institucional.

El análisis conjunto de estos instrumentos jurídicos internacionales permite identificar tanto elementos de convergencia como diferencias derivadas de su naturaleza jurídica y de sus finalidades regulatorias. En conjunto, los tres coinciden en reconocer la transparencia, la imparcialidad, la integridad institucional y la rendición de cuentas como principios esenciales para el adecuado ejercicio de la función pública. No obstante, difieren en el alcance de su regulación: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea privilegia la tutela de los derechos fundamentales frente a la actuación administrativa; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incorpora obligaciones específicas para prevenir y combatir la corrupción; y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, amplía el enfoque hacia la gobernanza ética mediante instrumentos de prevención, gestión de riesgos, liderazgo íntegro y compliance público.

En el cuadro comparativo de principios éticos internacionales sintetiza estas convergencias y diferencias, permite observar que la evolución de la ética pública internacional no responde a modelos excluyentes, sino a un proceso de acumulación normativa en el que cada instrumento fortalece una dimensión específica del sistema de integridad pública.

La comparación evidencia una evolución progresiva de los estándares internacionales de la ética pública. En conjunto, estos instrumentos internacionales configuran un modelo de multinivel de ética pública, en el que los derechos fundamentales, las obligaciones internacionales y los estándares de gobernanza operan de manera complementaria. Esta convergencia normativa permite sostener que la buena administración pública no depende exclusivamente del reconocimiento de principios

Cuadro comparativo de principios éticos internacionales			
Principio	Carta UE	Convención ONU	OCDE
Imparcialidad administrativa	Sí	Sí	Sí
Transparencia	Sí	Sí	Sí
Integridad institucional	Implícita	Sí	Sí
Profesionalización pública	No	Sí	Sí
Prevención de corrupción	No	Sí	Sí
Rendición de cuentas	Parcial	Sí	Sí
Participación ciudadana	Parcial	Sí	Sí
Gestión de riesgos	No	Parcial	Sí
Compliance público	No	Parcial	Sí
Motivación administrativa	Sí	Parcial	Parcial
Prevención de conflictos de interés	No	Sí	Sí
Derecho a reparación	No	Sí	Sí
Cultura ética institucional	Implícita	Sí	Sí

éticos, también de la existencia de instituciones capaces de implementarlos mediante sistema de integridad, profesionalización, transparencia, rendición de cuentas y mecanismos preventivos de gestión institucional, en contextos caracterizados por la creciente complejidad política, social y económica.

Conclusiones

Primera. La investigación demuestra que la ética pública ha evolucionado de un referente predominantemente axiológico a una categoría jurídica con contenido normativo propio, incorporada progresivamente en instrumentos jurídicos internacionales que orientan el ejercicio de la función pública mediante principios de integridad, transparencia, imparcialidad, responsabilidad y rendición de cuentas. Esta evolución confirma la hipótesis de que la ética pública constituye un fundamento estructural del derecho a la buena administración pública.

Segunda. El análisis comparado de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, evidencia una

convergencia normativa entre instrumentos de distinta naturaleza jurídica. Aunque difieren en su alcance y fuerza vinculante, comparten principios que permiten configurar un modelo internacional de ética pública orientado a fortalecer la actuación de las administraciones públicas.

Tercera. La comparación realizada permite identificar tres dimensiones complementarias de la ética pública contemporánea: la dimensión garantista, representada por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la dimensión jurídica vinculante, desarrollada por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; y la dimensión organizacional y preventiva, promovida por la Recomendación del Consejo de OCDE sobre Integridad Pública. La articulación de estas tres dimensiones ofrece una comprensión integral de los estándares internacionales aplicables a la buena administración pública.

Cuarta. La metodología empleada permitió construir ejes normativos mediante el análisis sistemático del contenido de los instrumentos jurídicos internacionales seleccionados, facilitando la identificación de principios comunes y categorías analíticas útiles para el estudio comparado de la ética pública. Este procedimiento constituye una herramienta metodológica susceptible de ser aplicada en investigaciones futuras sobre integridad institucional y derecho administrativo comparado.

Quinta. Los resultados del estudio permiten sostener, desde una perspectiva dogmáticojurídica, que el fortalecimiento de la ética pública puede favorecer la consolidación de modelos de administración sustentados en la integridad, la transparencia y la responsabilidad institucional. No obstante, tales efectos se plantean como consecuencias esperadas del marco jurídico internacional analizado y no como resultados empíricamente verificados, dado que su evaluación excede el objeto y el alcance de la presente investigación

Sexta. Como limitación, el estudio se circunscribe al análisis dogmático de tres instrumentos jurídicos internacionales considerados representativos de la evolución contemporánea de la ética pública. En consecuencia, no examina los procesos de incorporación, implementación o eficacia de dichos estándares en ordenamientos jurídicos nacionales específicos, aspecto que constituye una línea pertinente para futuras investigaciones desde enfoques empíricos o de derecho comparado.

Séptima. En conjunto, los hallazgos permiten concluir que la ética pública constituye un elemento estructural del modelo contemporáneo de la buena administración pública, proporcionar un marco normativo que armoniza principios, obligaciones y estándares internacionales orientados a fortalecer la actuación institucional conforme al interés general. Desde este enfoque, la buena administración pública encuentra en la ética pública no sólo un referente valorativo, sino también un criterio jurídico

que contribuye a orientar la organización y el funcionamiento de las instituciones en el Estado democrático de derecho.

Octava. La ética pública contemporánea no es un complemento accesorio del orden jurídicoadministrativo, sino su condición de posibilidad. Sin integridad institucional, sin transparencia efectiva y sin sistemas de rendición de cuentas exigibles, el Estado democrático pierde su fundamento de legitimidad y la buena administración pública se reduce a una promesa normativa sin sustento real. Los estándares internacionales analizados trazan el camino; la voluntad política e institucional de los Estados determina si ese camino se recorre.

Fuentes de consulta

- Bautista, O. D. (2009). Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores del servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Bordón, J. O. (2002). Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos, en Kliksberg, Bernardo (Compilador), Ética y Desarrollo; La relación marginal, Editorial El Ateneo.
- Casar, M. A. (2015). México: Anatomía de la corrupción, CIDE e Instituto Mexicano para la Contra la Competitividad A. C.
- Huberts, L y Hoekstra, A. (2016). Integrity management in the public sector: The Dutch approach. La Haya: Bios.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. Free Press.
- North, D. C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico (Bárcena, A. trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Olivos Campos, J. R. (2005). Lo público de la ética pública, en Fernández Ruiz, J. (Coordinador) Derecho Administrativo; Memoria del Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peters, B. G. (2019). Institutional theory in political science: The new institutionalism (4th ed.). Edward Elgar.
- Salazar, P. (2008). El poder de la transparencia. Nuevas derrotas a la opacidad, Universidad Nacional Autónoma de México, IFAI.
- Villoria Mendieta, M. (2019). Combatir la corrupción. Gedisa Editorial.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. OCDE: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-del-consejo-sobre-integridad-publica.htm>

***Eje temático 3. La buena
administración pública para la
justiciabilidad de los
derechos humanos***

La buena administración pública para la justiciabilidad de los derechos humanos

David Quitano Díaz¹

Resumen: El presente documento analiza la interrelación entre la justicia constitucional, la justicia administrativa y el principio de la buena administración pública, conceptualizando como un derecho humano fundamental que sitúa a la persona en el centro de la actuación estatal. El texto argumenta que, para combatir la corrupción y los déficits administrativos en los regímenes democráticos, es indispensable operar bajo sistemas robustos de rendición de cuentas y transparencia. Se destaca que la buena administración obliga a los poderes públicos a promover los derechos fundamentales y la dignidad humana, exigiendo elementos procesales y sustantivos como la participación ciudadana, la audiencia previa, la motivación de las resoluciones, el acceso a expedientes y el cumplimiento de plazos razonables. A través del análisis del marco constitucional de responsabilidades (política, penal, administrativa y patrimonial) y de la jurisprudencia en la materia, el autor establece que la justiciabilidad de este derecho requiere vías de exigibilidad eficaces, tales como el juicio de amparo y los juicios de nulidad especializados. Finalmente, se concluye que la erradicación de la arbitrariedad demanda que el reconocimiento normativo esté acompañado por el respeto al principio de "confianza legítima", medidas de no repetición y una profunda transformación burocrática basada en la profesionalización del capital humano.

Palabras clave: Buena administración pública, justiciabilidad de derechos humanos, derecho administrativo sancionador, confianza legítima, responsabilidad patrimonial del Estado.

Abstract: This document examines the right to good public administration as a fundamental pillar for the justiciability of human rights and the consolidation of the Constitutional State of Law. Through a theoretical and normative analysis of constitutional and administrative justice in Mexico, the study exposes how administrative deficits and corruption directly violate fundamental rights. It is argued that good administration transcends mere management guidelines to become an enforceable human right, imposing state duties of transparency, horizontal citizen participation, reasoned decision-making, and the guarantee of procedural rights. By

¹ Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UV, doctor en Gobierno y Administración Pública, maestro en Políticas públicas, maestro en Derecho Fiscal y Maestro en Relaciones y Negociaciones Internacionales, Licenciado en Derecho y Licenciado en Economía. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1 de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación. Catedrático de la Universidad Veracruzana y de la Universidad de Xalapa. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2047-3860>

exploring the framework of public servant responsibilities and recent jurisprudence, the paper establishes that making this right justiciable requires effective legal avenues, such as the amparo and specialized nullity trials. The document concludes that eradicating arbitrariness requires—beyond formal normative recognition—a profound professionalization of human capital, respect for the principle of "legitimate trust" (confianza legítima), and comprehensive state patrimonial responsibility that includes guarantees of non-repetition.

Keywords: Good public administration, justiciability of human rights, administrative justice, state patrimonial responsibility.

Preámbulo

Desde el punto de vista politológico, bien podría parecer que la presencia de la corrupción es una contradicción en sus términos primigenios relativo a una forma de gobierno democrática, sin embargo, no lo es. En efecto, recordamos al científico social Norberto Bobbio (1998) que ha expresado que la corrupción no constituye un fenómeno ajeno a las democracias, y que es el hecho de que este fenómeno o esta forma de gobierno que rige una sociedad no garantiza que la corrupción no tendrá lugar, en efecto dicha posición la sustentaba en el hecho de que en un gobierno democrático, la corrupción no puede ser, es decir, es posible que la ciudadanía se percate de ella, el gobierno está instituido para obrar por un beneficio del pueblo, por lo que, en todo acto de representación, será necesario que exista un sistema de rendición de cuentas y una posición de transparencia del gobierno, a través de la cual se puede observar lo que sucede en el ejercicio del poder público, permitiendo que un acto que no se considere acorde con dicha representación, se ha considerado como corrupto.

Delinear los elementos jurídicos constitutivos de la responsabilidad administrativa en el desempeño de sus funciones, ha derivado en responsabilidades de tipo política, penal o administrativa, lo que ha implicado un reto no solo jurídico sino también epistemológico. Al respecto, por ejemplo, la Constitución federal, en su capítulo cuarto, esboza las líneas por las que ha de transitar la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos, esta última, es cuestión que es estudiada en el presente escrito, no sin antes aclarar que no se abordará lo relativo a los temas a la materia procedimental. Es preciso aclarar que los títulos y artículos que se citan adelante se entenderán referidos a la Constitución Federal de nuestro país.

La justicia constitucional

Debemos partir de que para mantener el Estado Constitucional de Derecho existen diversas Garantías Constitucionales, y una de ellas, es el control de Constitucionalidad, mismo que es un proceso específico para evitar la existencia de leyes inconstitucionales,

es decir, para corroborar la existencia de contradicciones entre las leyes y la Constitución. Se trata de una de las tareas de la justicia constitucional. Este concepto tiene que ver con la aplicación de la Constitución, la garantía de esta y su eficacia normativa, pues al considerar la Constitución como una norma, es necesario garantizar su aplicación para que goce de eficacia.

Lo anterior debido a que si bien en una definición única y clase de justicia constitucional, sí existe un acuerdo general de qué procesos la constituyen. En este sentido, Hernández Abascal (2017) nos menciona que la justicia constitucional como todos aquellos procesos constitucionales que tienen como fin garantizar la aplicación de la constitución, considerando ésta como norma jurídica suprema.

En cuanto a la pregunta de hasta dónde, es ya clásico el libro Democracia y desconfianza de John Hart Ely, donde se debaten los alcances de la facultad del juez al interpretar la Constitución, planteando la dicotomía entre el textualismo y la interpretación libre. Esta problemática se posiciona abierta, toda vez que subyace que cuando el órgano jurisdiccional constitucional, ya sea de control difuso o concentrado decide una cuestión de su competencia, forzosamente hace algún tipo de interpretación de los preceptos constitucionales en cuestión.

La situación se reviste en un mundo tan diverso donde las necesidades sociales avanzan geométricamente y las leyes aritméticamente. Es de capital interés reflexionar que, para fortalecer la validez de la norma constitucional, debemos partir de la reflexión preexistente en el hecho de que si aplicar la expresión tácita o interpretación libre. Dicha deliberación se halla en la punta del garantismo, en México se encuentra reflejado en el último juicio de la búsqueda de la administración de justicia, expuesto en el juicio de amparo.

Hasta allí el elemento perfecto parece inobjetable; sin embargo, para entender cómo los déficits administrativos dentro de la administración pública pueden vulnerar los derechos fundamentales, es necesario partir del principio de “buena administración pública”, ya que este establece los estándares que deben guiar la actuación de las instituciones del Estado en su relación con la ciudadanía.

Dentro de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública se define a la buena administración pública de la siguiente manera:

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 (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013).

Dicho hilo conductor expone que la noción de seguridad jurídica está estrechamente relacionada con la cultura de la legalidad. La lógica es relativamente sencilla: solo estoy seguro en un contexto en el que puedo prever con certeza las consecuencias de mis acciones. Y este elemento es fundamental para muchos ámbitos de nuestras vidas. Esto es así porque sólo nos atreveremos a emprender determinadas decisiones o a realizar ciertos actos si contamos con la seguridad de que las consecuencias previstas por las normas surtirán efectos. Cabe recordar que el Estado moderno surgió como un Estado jurídico. Esto es, como un Estado Constitucional de Derecho. Además, en ese entendido, ese derecho no es solo una directriz de gestión, sino un derecho humano que sitúa a la persona en el centro de toda la actuación administrativa, que requiere una relación horizontal y de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía para solucionar problemas públicos; sin embargo, el tipo moderno de democracia constitucional afirma que “el poder es del pueblo” y se establece una concepción sobre las fuentes y sobre la legitimidad del poder. Para este efecto, democracia el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, solo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es, y en cuanto libremente consentido (Sartori, 1998).

A diferencia de los Estados totalitarios que fundan su legitimidad (en Weber no cabría) en el reconocimiento de la igual digna de todas las personas y cuenta con instituciones diseñadas con la finalidad específica de garantizarla. Así es como Locke desarrolla su concepto de libertad, entendido como el derecho de los hombres para conducir y disponer de sus bienes como les convenga, respetando los límites que establece la ley natural, sin depender de la voluntad de otra persona", el orden quedaría subordinado a este valor supremo (Weber, 2014).

Se afirma que Locke es un pilar fundamental dentro de la ideología llamada liberalismo, ya que en su Ensayo sobre el gobierno civil, exalta los derechos individuales como eje importante en la vida del ser humano en la sociedad. El hombre en naturaleza posee un conjunto de derechos individuales, de carácter irrenunciable. El liberalismo de Locke otorga gran importancia a la individualidad de los habitantes de una comunidad para así poder establecer serios límites al poder.

Estado y Derecho (Márquez Rábago, s.f.) son un binomio necesario para el buen funcionamiento de cualquier sociedad; el Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda, para encuadrar su actuación y limitar la acción del gobernado, el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presenten dentro del amplio Pacto Social, materialmente lo vemos plasmado en la justicia constitucional en sus diversas acepciones.

Estado, gobernanza y administración

Teniendo todos los anteriores prolegómenos, el Derecho administrativo es un ordenamiento porque no solo se compone de normas, sino que también incluye instituciones y una organización cuyo cometido es realizarlas. En la conciencia social abstraída, que no capacidad sancionadora o la relación jurídica, elemento determinante de la vigencia del derecho.

Es así, que el derecho administrativo se identifica con el Estado y sus autoridades, principalmente a partir de que, por su condición pública y vínculo con la Administración, se asimila ella misma como interfase de producción de normas. Tendería a ser la disciplina positivista por excelencia de incorporar una perspectiva más allá del conjunto dado de leyes y reglamentos. Para corregir este sesgo, es necesario apelar al derecho natural.

En esa dinámica, es difícil señalar cuáles sean las verdades supremas del ordenamiento jurídico, pero sí cabe que una sociedad determinada asuma algunas certezas. La libertad, entendida como la capacidad de elegir de las personas en la sociedad, está ramificada en todo un conjunto de libertades básicas en Democracia que deben respetar el Gobierno y la Administración. Su núcleo básico radica sin embargo en la posibilidad misma de incumplir la Ley, pues tantas veces el progreso de los seres humanos ha sido posible gracias a ello.

En consecuencia, el Derecho Administrativo de este valor superior sería la proscripción de soluciones regulatorias definitivas o completamente insalvables. Aquellas intervenciones que imposibiliten cualquier tipo de incumplimiento de sus provisiones, sin dejar espacio para la transgresión, anularían la libertad, dificultando los avances sociales derivados de su ejercicio (Baéz, 2011).

El ordenamiento administrativo es un Iceberg, el bloque administrativo sería aquel que permanece por debajo del nivel de agua, menos visible que las leyes de otras ramas del derecho, así civil o penal. Las dimensiones jurídicas numéricas de este conjunto explican su complejidad, y se convierte en un verdadero desafío a menudo la localización de la norma aplicable. La buena fe, la prohibición del enriquecimiento injusto o el abuso de Derecho producirían consecuencias en la comprensión correcta de las relaciones administrativas disminuyendo así, los esquemas de corrupción. Las dimensiones numéricas de este conjunto no son sencillas, implican su complejidad, y se convierten en un verdadero desafío a menudo localizado en la norma aplicable y por la inmovilidad de la misma.

La calidad de las normas, se han convertido una preocupación compartida por los reformadores de las sociedades avanzadas, aunque las sociedades latinoamericanas parecen que se evidencian rezagados, en cuanto hace a la adaptación de los

lineamientos administrativos con respecto a los conductos que alimentan las acciones gubernamentales y hasta las políticas públicas en sentido amplio. No se ha podido superar el espíritu codificador, ya que se aboga por la regulación inteligente o la simplificación normativa, líneas todas ellas depuradoras de un ordenamiento superabundante y heterogéneo. Grandes juristas, como Bentham y Calamandrei, ha señalado que la inflación legislativa deteriora el valor de las normas, pero más allá de dicha apreciación, habría que nutrir y adaptarla a la vida doméstica actual: la ausencia de elaboración de normas administrativas con perspectiva de políticas públicas deteriora su validez.

Primordialmente, cuando tras más doscientos años de desarrollo, esta disciplina ha construido una teoría general propia, adaptada a sus particulares necesidades, que son la satisfacción de los intereses generales y la garantía de los derechos de las personas se relacionan con la Administración. Por lo tanto, más allá de la literalidad, los antecedentes históricos y legislativos, la realidad social del tiempo en el que las normas deben ser aplicadas con su texto y finalidad, porque ratio legis y las necesidades de la gente son más importantes que la letra de la ley.

Si bien las normas típicamente administrativas son los reglamentos, en tanto son dictados por la propia administración, el protagonismo de los decretos varía en función de los ordenamientos comparados, como reflejo de los modelos políticos y el reparto del protagonismo entre el Legislativo y el Ejecutivo. En los regímenes parlamentarios con la posición subordinada del segundo, a diferencia de lo que ocurre en los de corte presidencialista.

El derecho blando ha adquirido cada vez mayor presencia en distintos ámbitos, los que crece el convencimiento de que no todo puede resolverse con estrategias de prohibición, control o sanción. A menudo es preferible convencer a que sean los propios operadores quienes autocontrolen sus conductas, evitando transgredir ciertas líneas rojas. Así sucede en sectores como la publicidad, la banca o los medios de comunicación.

La jurisprudencia es sin duda una fuente principal del derecho administrativo, toda vez que para reconocer las consecuencias concretas y prácticas del Ordenamiento es conveniente acudir a su interpretación y aplicación por parte de los tribunales. Solo así podremos llegar a pronosticar con verosímil margen de acierto la solución concreta de cada conflicto judicializado, lo cual es muy relevante desde el punto de vista profesional.

Solo circunstanciado las razones de cada variación se legitiman las decisiones. El tiempo es uno de los factores determinantes de la vida humana. La seguridad jurídica exige que cada persona pueda saber en qué todo momento cuál es el Derecho vigente, pero algo tan elemental apenas se cumple por varias razones prácticas. En primer

lugar, nadie puede llegar a conocer todas las normas, a pesar del aforismo *lura novit curia*. La paradójica circunstancia de la derogación implícita en virtud de la regla de que la ley posterior deroga la anterior.

Otra práctica del Derecho Público comparado que afecta a la dimensión temporal del Derecho Administrativo es la fijación de términos o fechas de caducidad de las normas. Las llamadas cláusulas de ocaso se incorporan a las normas aceptando que existen tiempos razonables de operatividad de soluciones jurídicas a determinados problemas, pues incluso las leyes son vulnerables al paso del tiempo, especiales en sectores de gran avance tecnológico.

El más elemental de todos los criterios de resolución de conflicto de estos conflictos, simple pero insuficiente es el de la jerarquía, el cual requiere que se le incluya el derecho de las personas a participar en las decisiones que les afecten y en la elaboración de normas generales, sumado a la obligatoriedad de la audiencia previa, la motivación de las decisiones, el acceso al expediente y la resolución en plazos razonables.

Hay que destacar la importancia del Derecho constitucional y su relación ambivalente con el Derecho administrativo. Si este último debe concretizar el primero, también actúa como precursor de este, propiciando modificaciones de la Norma fundamental para adaptarla a las exigencias sociales y las necesidades cotidianas del funcionamiento estatal. El derecho administrativo es Derecho Público común y a pie de tierra, así que se convierte en una disciplina imprescindible para los constitucionalistas, digamos es la arteria por donde surten efecto las normas.

Justicia administrativa

La justicia administrativa es entendida como un conjunto de instrumentos jurídicos, a disposición del gobernado cuyo fin último es la resolución de una controversia suscitada entre un particular que considera lesionados sus intereses por un acto u omisión de la administración pública. Este bagaje de instrumentos se conforma no solo con las vías jurisdiccionales, tales como el procedimiento contencioso administrativo, o bien, el juicio de amparo, sino que comprende también aquellos medios de defensa como los recursos administrativos. Pero más allá de éstos, existen otros medios de defensa, que son denominados por la teoría como mecanismos alternativos de solución de controversias, y que, en materia administrativa, también encuentran aplicación.

Prueba de ello son la previsión del procedimiento conciliatorio en la Ley Federal de Protección al Consumidor; de la conciliación y arbitraje, previsto en el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y los que pudieran considerarse los instrumentos más difundidos dada la relevancia de la materia en que fueron implementados; esto es, los acuerdos conclusivos que el Código Fiscal de la Federación prevé y cuyos propósitos es darles solución anticipada a los actos de fiscalización.

Para Héctor Fix-Zamudio (2005, p.149) la justicia administrativa [...] está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados. De ahí que, este concepto abarque todas las instituciones jurídicas establecidas para resolver la controversia, pero también ante los organismos jurisdiccionales, ya sea que estos últimos estén situados formalmente dentro de la esfera del Ejecutivo o bien incorporar al poder Judicial.

Mientras que Alfonso Nava Negrete (2022) sostiene que:

[...] Solo los tribunales, judiciales o administrativos, imparten justicia administrativa, es decir, resuelven las controversias jurídicas que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas, por las resoluciones que éstas dictan, siempre o únicamente ante los dictados de la ley o la justicia [...] consecuentemente con lo expuesto, la vía en que camina la justicia administrativa es el proceso administrativo o juicio contencioso administrativo, como lo llaman los franceses.

En México predomina un sistema mixto, dado que el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa conoce controversias en materia administrativa, como instancia ordinaria, mientras que los órganos del Poder Judicial de la Federación lo hacen por conducto de los medios extraordinarios de defensa (amparo). Esta clase de concurrencias en la justicia administrativa es inherente a nuestra cultura jurídica en pleno siglo XXI, y es un sistema que ha demostrado su funcionalidad: los órganos jurisdiccionales ejerciendo el control de la legalidad, y los judiciales como titulares de control constitucional de los actos de autoridad administrativa.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el único escenario en el cual puede hablarse de una verdadera controversia es aquel en el que las pretensiones de la autoridad son contradictorias a las del particular; situación que en el recurso administrativo no sucede toda vez que hasta que la vía administrativa no se encuentre agotada, no puede afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción sobre el particular.

No obstante, dichos recursos administrativos pueden ser concebidos como una especie de garantía a favor del particular, ya que—como hemos mencionado—le permiten obtener una solución sin acudir a los medios jurisdiccionales, pero también como una expresión de los privilegios de la administración, pues a través de ellos, puede analizar sus propios actos, reconsiderados y evitar el escrutinio de los órganos jurisdiccionales.

De ahí que en materia administrativa los particulares están facultados para interponer recursos de revisión cuando se encuentren afectados por actos o resoluciones de autoridades administrativas que hayan puesto fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, o bien, tratándose de actos de autoridad de organismos descentralizados federales, de servicios que el Estado presta de forma exclusiva por medio de estos y de contratos que solo pueden ser celebrados por particulares, pero que no versen sobre materias de carácter fiscal, responsabilidad de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni relacionados con el ejercicio de las funciones constitucionalmente concedidas al Ministerio Público, o en materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiero.

Al igual que sucede con los delitos, para las faltas administrativas existe una descripción de ellas en un precepto de algún ordenamiento legal. Tanto para delitos como para faltas administrativas, el principio de tipicidad es una exigencia constitucional que deriva de los artículos 14, párrafo tercero y 109 fracción tercera de la Constitución política. Los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se hace referencia el segundo de los preceptos que han citado, son precisamente conductas o hechos que están previstos dentro de un ordenamiento jurídico a través de una descripción legal que, para todos los efectos legales, han de tener la misma connotación y efectos que un tipo en el ámbito penal.

Los principios de taxatividad¹ y legalidad deben aplicarse a las faltas administrativas, pues en caso contrario, la seguridad jurídica del gobernado sería nula ante la libre apreciación por parte de la autoridad de qué es una falta administrativa y cuál es la sanción asociada a ella. Acorde a la ley general de responsabilidad administrativa y otros ordenamientos que contienen tipos o figuras de faltas de esa índole, tales principios se cumplen de manera más o menos formal. Pero no basta con que una ley penal señala la conducta o el hecho sancionado dado que la figura de delito tiene que ser apreciada en su integridad acorde a todos los elementos que nos presenta la teoría del delito y, en ese orden el código penal federal contiene preceptos que en formulación positiva o negativa permiten desprender los elementos de conducta o hechos, tipicidad antijuricidad, culpabilidad incluyendo la imputabilidad y de la punibilidad. Esos elementos han sido, además, trasladados al código nacional de procedimientos penales en los artículos 405 y 406 que se refieren a la sentencia absolutoria y a la sentencia condenatoria.

Con todo y que se cuenta con un mantra normativo importante, es precisa la necesidad de un servicio profesional de carrera basado en el mérito como garantía de una administración honesta y eficaz, que vincule la transparencia no solo con el acceso a la información, sino como un insumo para la generación de políticas públicas basadas

1 El principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

en evidencia, de lo contrario en un entorno de populismo punitivo, la concentración de poder puede llegar a atropellar y lesionar los derechos de las y los ciudadanos.

Toda vez, que como ejemplo tenemos que medir el impacto social, es imperativo analizar la eficacia del control jurisdiccional y la vulnerabilidad institucional. Datos del Tribunal de Justicia Administrativa (TJACDMX) revelan una brecha crítica en la legalidad de los actos administrativos: de las sentencias emitidas en 2020, aproximadamente el 84% fueron nulidades (8,884 de 10,565), lo que evidencia un problema estructural en la validez y fundamentación de las decisiones gubernamentales.

Asimismo, el Índice de Percepción de la Corrupción y la Encuesta de Impacto y Calidad Gubernamental (ENCIG) muestran que la desconfianza ciudadana se correlaciona con la falta de profesionalización; por ejemplo, auditorías de desempeño han identificado hasta 40 riesgos críticos en la competencia de los actores públicos, donde el personal de estructura frecuentemente incumple con los perfiles de puesto requeridos para el cargo.

A nivel nacional, el 50.0% de la población urbana de 18 años y más se declaró satisfecha con los servicios públicos básicos y bajo demanda en 2023. El grado de satisfacción general con los trámites, pagos o solicitudes realizados en persona es notablemente superior, situándose en un 83.3% a nivel nacional.

Mientras que la recolección de basura alcanza un 72.6% de satisfacción nacional, rubros críticos para la convivencia evidencian severas deficiencias estructurales: las calles y avenidas tienen un 27.2% de satisfacción y la policía apenas un 29.7%.

Con todo y lo anterior, surge una paradoja, una cosa es la eficiencia de las instituciones y otra es la aceptación del gobierno, por ejemplo, en las mediciones recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para febrero de 2026 muestran que el 54% de la población en México confía en su gobierno nacional. Esta cifra supera el promedio de los países de la OCDE (39%) y coloca a México entre los tres primeros lugares de confianza institucional dentro del organismo.

La confianza en los gobiernos estatales se sitúa en un 48.2% a nivel nacional. Como punto de contraste metodológico, las universidades públicas inspiran confianza al 78.7% de la población, mientras que los partidos políticos son la institución más rezagada, con sólo el 28.9% de confianza ciudadana.

Diferentes responsabilidades tipos de responsabilidades en la ratio de la constitución

El actual Título Cuarto de la Constitución, integrado con los artículos 108 a 114, desde antes de la última modificación, expresa distintos tipos de responsabilidad,

conocer sus características funciona inicialmente en la comprensión de los preceptos constitucionales aludidos.

El título Cuarto constitucional, en lo que atañe, hace referencia a cuatro cuestiones diversas:

- Responsabilidad política
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad administrativa²
- Responsabilidad patrimonial del Estado

Bajo este rubro es preciso hacer referencia a las figuras de infracción o de faltas administrativas o tipos de faltas administrativas o tipos administrativos que se contemplan en la LGRA y otros ordenamientos. En tanto estas faltas administrativas dan lugar a una sanción, se hablado de una rama del Derecho: el derecho administrativo sancionador.

Derecho administrativo sancionador. Concepto de sanción que da lugar a su aplicación

El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción—positiva o negativa—frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad—civil, política, administrativa o penal—.

A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora—en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines—o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones—comprendiendo incluso nulidades—, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha

2 En este apartado nos centraremos en esta en específico.

considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En estos términos, estamos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponen la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción- que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.³

Dicho concepto alude a la búsqueda del derecho a la buena administración pública como se muestra en el siguiente razonamiento jurídico:

Época: Undécima Época

Registro: 2023930

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 10 de diciembre de 2021 10:22 h

Materia(s): (Constitucional, Administrativa)

Tesis: I.4o.A.5 A (11a.)

Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (legislación de Ciudad de México)

Hechos: Una persona, por su propio derecho y en nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para revisar y verificar si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario

3 PRIMERA SALA Amparo en revisión 54/2016. María del Carmen Acosta Hernández y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de tres votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Norma Lucía Piña Hernández, quien se pronunció por la incompetencia de la Sala por ser materia laboral. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Arturo Guerrero Zazuet.

o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos de la Ciudad de México, como dar respuesta a un escrito de petición, debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el parámetro de control de regularidad constitucional y por medio de éste se incorporan derechos humanos no reconocidos en aquélla, como es el caso del derecho humano a una buena administración pública, el cual es reconocido en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano y en la Constitución Política de la Ciudad de México, entre otras regulaciones. Ahora bien, ese derecho se contiene y desarrolla sustancialmente y de manera expresa en los artículos 60 de la Constitución Política, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México, de los cuales se advierte, entre otras cosas, que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos y que con sustento en éste se deben generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, y que toda persona servidora pública garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública.

En ese contexto, el derecho fundamental a la buena administración pública también se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, acorde con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Consecuentemente, los servidores públicos de la Ciudad de México, cualquiera que sea la función desempeñada, como dar respuesta a un escrito de

petición, deben actuar con la conciencia de que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de ahí que se encuentren sujetos a una serie de principios y deberes expresos en la normatividad citada y, al mismo tiempo, están obligados a aplicar las directrices en ella plasmadas, como generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de combatir la corrupción y contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos⁴.

Derivado de ese cuerpo normativo, la visión de que la fiscalización superior debe enfocarse en evaluar si las capacidades institucionales (recursos humanos y técnicos) son suficientes para cumplir con los perfiles del cargo.

Es decir, esta lógica de derecho debe ser garantizada mediante vías administrativas (recursos) y judiciales (juicio de amparo o juicios de nulidad especializados). Toda vez que la responsabilidad patrimonial del Estado incluya medidas de no repetición y no se limite únicamente a la indemnización económica. Toda vez que "confianza legítima" como un principio que protege a los ciudadanos de cambios imprevisibles e intempestivos en los actos administrativos.

Conclusiones

Aunque inacabado por lo extenso la reflexión, lo que se quiere advertir en el presente capítulo es que mientras en el interior de la práctica jurídica la cuestión de la objetividad justicia, su alcance pareciera irrelevante cuando no se logre erigir una verdadera manufactura sobre la cual se pudiera realmente alcanzar los puntos establecidos, con independencia de cuál sea la posición metaética de las aseveraciones dogmáticas, sus posiciones sustantivas habrán de ser argüidas del mismo modo bajo la lógica garantismo administrativista que van generando cada vez más la jurisprudencia; la mejor explicación de dicha práctica institucional en un modelo como el constitucionalista ha de descansar en el objetivismo sustantivo y en la planeación para el desarrollo.

Se considera relevante apreciar que sólo una posición objetivista en materia moral puede justificar que se elija un catálogo de derechos y no otro, esa precisión no puede ser monolítico en términos de los valores axiológico, sino que debe acompañar toda la cadena de garantías en la dotación de bienes y servicios de la administración pública a fin de garantizar la verdadera justicia administrativa.

Es por esa razón que el poder soberano es creador de Derecho, por lo que la soberanía es la soberanía, el concepto central que permite calificar al poder del Estado como un

4 CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 309/2021. Laura Hortensia Castillo Vallejo. 28 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra. Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

poder legítimo orientador de justicia. El reconocimiento normativo es solo el inicio; la efectividad del derecho depende de la transformación de las rutinas burocráticas y la profesionalización del capital humano

Fuentes de información

- Báez Martínez, R. (2011). Manual de derecho administrativo (3.^a ed.). Trillas.
- Bobbio, N. (1998). Autobiografía. Taurus.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.
- Ely, J. H. (1980). Democracia y desconfianza: Una teoría del control constitucional. Harvard University Press.
- Fix-Zamudio, H. (2005). Concepto y contenido de la justicia administrativa. En D. Cienfuegos Salgado y A. López Olvera (Coords.), Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal (pp. 149–210). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García de la Cruz Herrero, J. J. (2006). Diccionario de sociología. En S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (Eds.), Diccionario de sociología. Alianza Editorial.
- Hernández Abascal, A. (2017). Nuevos modelos de justicia constitucional (o qué es la justicia constitucional). Editora Periodística y Análisis de Contenidos.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). <https://www.inegi.org.mx/>
- Márquez, D. (Coord.). (2019). Manual de derecho administrativo (T. I: Estado, poder y administración). Fondo de Cultura Económica; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Márquez Rábago, S. R. (s. f.). Estado de derecho en México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nava Negrete, A., & Sánchez Gómez, N. (2002). Justicia administrativa en México. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2026). [Título exacto del informe sobre confianza institucional en México]. <https://www.oecd.org/>
- Quitano, D. (2021). El juicio de amparo como piedra de toque de la cultura de la legalidad. Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, 6(18). (Se recomienda agregar el DOI o la URL del artículo, si existe).
- Sartori, G. (1998). Homo videns: La sociedad teledirigida. Taurus.
- Tribunales Colegiados de Circuito. (2021, 10 de diciembre). Buena administración pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (Legislación de la Ciudad de México) [Tesis I.4o.A.5 A (11a.), Registro digital 2023930]. Semanario Judicial de la Federación.
- Weber, M. (2014). Economía y sociedad (3.^a ed., F. Gil Villegas, Ed.; J. Medina Echavarría, J. Roura Parella, E. Ímaz, E. García Máyne, J. Ferrater Mora y F. Gil Villegas, Trads.). Fondo de Cultura Económica.

Ajustes razonables por motivos de discapacidad y buena administración pública: justiciabilidad y tutela efectiva en México

Juan Blas Arriaga Huerta¹

Resumen: Se analiza en este trabajo la obligación impuesta a dependencias y organismos de la administración pública mexicana de implementar modificaciones adecuadas en favor de las personas con discapacidad, examinada desde la perspectiva del derecho fundamental a una buena administración. Con apoyo en Soldevila Fragoso (2021) y Rodríguez-Arana Muñoz (2013), se argumenta que la negativa o el incumplimiento de tales modificaciones constituye, a la vez, una vulneración directa a ese derecho y una expresión de discriminación estructural, cuya protección debe hacerse efectiva tanto en instancias administrativas como judiciales. A través de un enfoque dogmático-normativo y un análisis de políticas públicas, se examina el marco constitucional y convencional aplicable. Del mismo modo, se identifican las deficiencias estructurales del sistema administrativo mexicano, las potestades normativas, reguladas y discrecionales involucradas, así como los mecanismos de justiciabilidad disponibles. Se proponen, igualmente, criterios operativos para la implementación de los ajustes razonables en la función pública y para su exigibilidad ante la administración y los tribunales.

Palabras clave: Ajustes razonables, discapacidad, buena administración.

Abstract: Abstract This paper analyzes the obligation imposed on Mexican public administration agencies to implement appropriate accommodations for people with disabilities, examined from the perspective of the fundamental right to good administration. Drawing on Soldevila Fragoso (2021) and Rodríguez-Arana Muñoz (2013), the paper argues that the refusal or failure to make such modifications constitutes both a direct violation of that right and an expression of structural discrimination, the protection against which must be enforced in both administrative and judicial forums. Through a dogmatic-normative approach and an analysis of public policies, the applicable constitutional and treaty framework is examined; similarly, the structural deficiencies of the Mexican administrative system, the regulatory, statutory, and discretionary powers involved, as well as the available mechanisms for judicial review, are identified. Operational criteria are also proposed for the implementation of reasonable accommodations in the public service and for their enforceability before the administration and the courts.

Keywords: Reasonable accommodations, disability, good administration.

¹ Doctor en Ciencias Administrativas y en Derecho, Académico por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: galileo3600@gmail.com

Introducción

El reconocimiento jurídico de los derechos de las personas con discapacidad ha transitado, a lo largo del tiempo, por tres etapas sucesivas documentadas por Palacios (2008): el modelo de prescindencia, el modelo médico-rehabilitador y, finalmente, el modelo de derechos humanos. Este último es, precisamente, el que impone a la sociedad —incluida la administración pública— la obligación de remover los obstáculos que impidan el ejercicio efectivo de derechos. La exclusión de los servicios públicos es, en ese esquema, la manifestación más persistente de discriminación estructural en los sistemas jurídicos contemporáneos; así lo ubican, con referencia específica al ámbito europeo y latinoamericano, De Lorenzo y Pérez Bueno (2007).

En ese contexto, la figura de los ajustes razonables ocupa un lugar central. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), instrumento vinculante para México desde 2008, los define como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, con el fin de garantizar el goce o ejercicio de derechos en igualdad de condiciones (ONU, 2006, art. 2). El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018), en su Observación General núm. 6, precisa que la negativa a efectuar un ajuste razonable constituye por sí sola discriminación por motivos de discapacidad, con independencia del elemento intencional. No se trata, por consiguiente, de una cuestión de voluntad institucional, sino de un imperativo jurídico exigible. La omisión, dicho de otro modo, habla por sí misma.

Ahora bien, la administración pública mexicana presenta rezagos estructurales en la materia: políticas públicas fragmentadas, procedimientos administrativos sin diseño inclusivo, discrecionalidad ejercida con tranquilidad alarmante respecto de la obligación de ajuste razonable, y vías de tutela manifiestamente insuficientes. Lo anterior contrasta, sin embargo, con el creciente número de hechos judicializados —varios de los cuales han llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)—, cuya revisión ocupa parte central de este trabajo. Rodríguez-Arana Muñoz (2013) e Iglesias Vázquez (2005) establecen, en ese orden de ideas, que el derecho a la buena administración impone a los órganos del Estado estándares de actuación racionales, motivados, transparentes y respetuosos de la dignidad de las personas; esos referentes hacen, por tanto, visible la doble dimensión de la omisión administrativa en materia de falta de ajustes razonables.

A fin de abordar esa problemática de manera sistemática, este artículo persigue cinco objetivos específicos: en primer lugar, delimitar el contenido normativo de los ajustes razonables en el ordenamiento jurídico mexicano; en segundo lugar, examinar la interacción entre el deber de ajuste razonable y el derecho a la buena administración pública; en tercer lugar, identificar las fallas sistémicas de la administración pública en la materia; en cuarto lugar, analizar los mecanismos de justiciabilidad disponibles;

y, por último, delinear propuestas normativas y operativas para robustecer la tutela efectiva.

La metodología adoptada es dogmático-normativa, con incursiones en el estudio de políticas públicas y en el derecho comparado. El marco interpretativo es el bloque de constitucionalidad mexicano, integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la CDPD, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y los lineamientos de los órganos internacionales de supervisión. El enfoque comparado se apoya, de una parte, en Waddington (2007), sobre la racionalidad de los ajustes razonables en el contexto europeo y, de otra parte, en Clerico (2019), sobre el control constitucional de dichos ajustes en el espacio latinoamericano.

Marco conceptual: ajustes razonables, discapacidad y buena administración

El modelo de derechos humanos de la discapacidad

El modelo de prescindencia —predominante hasta el siglo XIX— concebía la discapacidad como una condición que justificaba, sin más, la exclusión social. De Lorenzo y Pérez Bueno (2007) documentan cómo dicho modelo fue desplazado por el modelo médico o rehabilitador, hegemónico durante gran parte del siglo XX, que centraba la intervención en la corrección de la deficiencia individual y subordinada a la persona a criterios clínicos y paternalistas. Es Palacios (2008) quien sostiene con mayor precisión la transición hacia el modelo social: la mirada se desplaza, en consecuencia, de las limitaciones personales hacia los factores contextuales y estructurales que generan discapacidad. Las barreras del entorno, y no la condición de la persona, son el verdadero objeto de intervención.

El modelo de derechos humanos fue consagrado internacionalmente con la adopción de la CDPD en 2006. Su artículo 1 contempla a las personas con discapacidad como aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones (ONU, 2006). Así entendida, la discapacidad es resultado de la interacción entre la persona y el entorno; no es, pues, una tragedia individual: es una falla sistémica. Bariffi (2014) destaca que esta conceptualización transforma la naturaleza de las obligaciones estatales, que pasan de ser simples medidas de asistencia a convertirse en deberes jurídicamente exigibles.

La obligación de eliminar obstáculos —incluidos los de naturaleza administrativa— recae, en consecuencia, sobre el Estado y la sociedad. La exigencia de ajustes razonables es una expresión concreta y operativa de aquella obligación, como sostienen Palacios (2008) y De Lorenzo y Pérez Bueno (2007). La consolidación del modelo de derechos humanos implica, entre otras cosas, abandonar la lógica benéfica e implementar un paradigma de plena ciudadanía. Cualquier retroceso a los

enfoques paternalistas o clínicos, por tanto, resulta incompatible con el ordenamiento convencional vigente.

Los ajustes razonables: concepto, naturaleza jurídica y alcance

El artículo 2 de la CDPD define los ajustes razonables como las modificaciones y adaptaciones indispensables y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, con el objeto de garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (ONU, 2006). La doctrina especializada ha sistematizado los elementos estructurales que se derivan de tal definición, los cuales conviene exponer de manera ordenada.

El primero es la individualidad del ajuste razonable: se trata de un ejercicio de ponderación contextualizada y no, por ende, de una medida genérica de accesibilidad. El segundo es su adecuación y necesidad, pues la adaptación debe ser idónea para remover la barrera concreta que enfrenta la persona. El tercero es el criterio de proporcionalidad —analizado por Waddington (2007) en proyección comparada europea—, que determina que la obligación cede ante cargas desproporcionadas o indebidas; ahora bien, la fijación de ese umbral requiere criterios objetivos y no puede quedar librada a la mera voluntad del obligado. El cuarto elemento es la universalidad de derechos: el ajuste razonable es exigible respecto de todos los derechos humanos, sin soslayar los derechos procedimentales y administrativos. De hecho, Clerico (2019) ha esgrimido un criterio de control constitucional de los ajustes razonables en el ámbito latinoamericano, de singular utilidad para el escrutinio de la actuación administrativa.

En cuanto a la naturaleza jurídica, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018), en su Observación General núm. 6, ha precisado que la negativa a realizar ajustes razonables constituye por sí misma discriminación por motivos de discapacidad (ONU, 2006, art. 2), sin importar la intención del agente. Bariffi (2014) refuerza esa postura al señalar que el régimen jurídico internacional de la discapacidad impone obligaciones de resultado. La administración que deniega un ajuste razonable incurre, de este modo, en discriminación estructural aun cuando no exista propósito discriminatorio. La omisión habla, en efecto, por sí misma.

Ahora bien, la distinción entre ajustes razonables y accesibilidad universal es operativamente relevante, por cuanto se trata de obligaciones de naturaleza y alcance distintos. La accesibilidad es una obligación de aplicación progresiva, dirigida a remover barreras de manera general y anticipada; los ajustes razonables son, en cambio, una obligación de instrumentación inmediata, referida a situaciones individuales. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), en su Observación General núm. 1, aborda esta diferenciación en el escenario del igual reconocimiento ante la ley. Soldevila Fragoso (2021) y Waddington (2007) concuerdan, con todo, en que ambas obligaciones son complementarias e indisociables.

El derecho fundamental a la buena administración pública: contenido y dimensiones

El derecho a la buena administración ha alcanzado, tanto en el derecho comparado como en el derecho internacional de los derechos humanos, una progresiva positivización y autonomía conceptual. Iglesias Vázquez (2005) sostiene que el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra este derecho con un contenido sustantivo y procedimental preciso: derecho a ser oído, acceso al expediente, motivación de actos, reparación de daños, entre otros elementos constitutivos. Rodríguez-Arana Muñoz (2013), por su parte, desglosa la concepción del derecho a la buena administración como derecho fundamental autónomo en las relaciones entre ciudadanos y administraciones públicas.

En el medio mexicano, el derecho a la buena administración no encuentra positivización constitucional explícita bajo esa denominación. No obstante, sus componentes esenciales se encuentran dispersos en diversas disposiciones constitucionales y convencionales. El artículo 1 de la CPEUM, reformado en 2011, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (CPEUM, 1917, art. 1); el artículo 134, a su vez, establece principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la administración de los recursos públicos (CPEUM, 1917, art. 134); y los artículos 14 y 16 estipulan, igualmente, las garantías de audiencia, legalidad y motivación de los actos de autoridad.

Atendiendo la sistematización de Rodríguez-Arana Muñoz (2013) y Soldevila Fragoso (2021), el derecho a la buena administración abarca al menos cinco dimensiones. La procedimental garantiza un procedimiento administrativo justo con audiencia previa, acceso al expediente, motivación suficiente y resolución en plazo razonable. La sustantiva, por su parte, demanda racionalidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y respeto a la dignidad humana. La prestacional, en tercer lugar, garantiza servicios públicos de calidad, accesibles y adecuados a las necesidades de cada persona. La participativa reconoce, además, el derecho a intervenir en la formación de decisiones administrativas. Y la reparatoria, finalmente, garantiza reparación por los daños causados por el proceder irregular de la administración. García de Enterría y Fernández (2017) demarcan el marco teórico general del derecho administrativo, sustrato de todas esas dimensiones.

La intersección entre el derecho a la buena administración y los ajustes razonables opera en todos esos planos, con mayor intensidad en los niveles prestacional y procedimental (Soldevila Fragoso, 2021; Iglesias Vázquez, 2005). La administración que no ajusta sus procedimientos, formularios, notificaciones, instalaciones o servicios a las necesidades de las personas con discapacidad incumple, aparejadamente, su obligación de ajuste razonable y su deber de buena administración. Se trata, dicho

de otro modo, de infracciones que no pueden escindirse, dado que se refuerzan y retroalimentan mutuamente.

Marco normativo: el sistema jurídico mexicano

El bloque de constitucionalidad: Constitución y convenciones internacionales

El sistema jurídico mexicano, a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, incorporó un modelo de apertura convencional denominado bloque de constitucionalidad o parámetro de control de regularidad constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2013), al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, estableció que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales tienen jerarquía constitucional y que, cuando ensanchen los derechos de las personas, se aplica el principio pro-persona. Bariffi (2014) se ocupa, desde esa perspectiva, de las implicaciones de esa doctrina para la exigibilidad de los ajustes razonables en sede nacional, tal como se expone a continuación.

En materia de discapacidad, los instrumentos internacionales vinculantes para México comprenden, en primer lugar, la CDPD y su Protocolo Facultativo —ratificados en 2007 y 2008, respectivamente—, cuyo artículo 2 recoge la obligación de ajuste razonable (ONU, 2006). En segundo lugar, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS), ratificada en 2001, cuyo artículo III obliga a los Estados a incluir medidas para eliminar la discriminación (OEA, 1999). En tercer lugar, la CADH, que garantiza el principio de igualdad y no discriminación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó, además, en el Caso Furlan y Familiares vs. Argentina (Corte IDH, 2012), estándares sobre la obligación estatal de adoptar medidas de ajuste en procedimientos jurisdiccionales, criterios directamente aplicables, por analogía, a la actuación administrativa.

El artículo 1 de la CPEUM prohíbe toda discriminación que tenga por objeto o resultado impedir o hacer ilusorio el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades (CPEUM, 1917, art. 1). La jurisprudencia de la SCJN precisa que la discriminación puede ser directa, indirecta o estructural, y que la negativa de ajustes razonables constituye discriminación directa por discapacidad (SCJN, 2012). Clerico (2019) argumenta, en consecuencia, que ese criterio jurisprudencial —aún incipiente— funda el desarrollo de un control constitucional de la omisión de ajustes razonables en el ámbito administrativo mexicano.

Legislación secundaria: Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD, 2011) es el ordenamiento eje en la materia. Su artículo 2, fracción II, define los ajustes razonables de manera consistente con la CDPD; sus artículos 7 a 37 establecen, asimismo, obligaciones específicas en materia de salud, asistencia social, trabajo, empleo,

educación, accesibilidad, vivienda, transporte, desarrollo social, comunicaciones, información, estadística, deporte, Recreación, Cultura, Turismo, acceso a la justicia, libertad de Expresión, Opinión, acceso a la información, desarrollo e inclusión en políticas públicas y participación política. Soldevila Fragoso (2021) localiza, sin embargo, deficiencias estructurales en esta ley que se actualizan negativamente en la exigibilidad de los ajustes razonables en sede administrativa. Las deficiencias son múltiples y, ciertamente, no son menores.

La LGIPD no dispone un procedimiento administrativo específico para solicitar y obtener ajustes razonables; tampoco define lineamientos objetivos para determinar cuándo una carga es desproporcionada; ni estipula sanciones efectivas para la administración incumplidora; y, por si fuera poco, tampoco crea un mecanismo de control con potestades coercitivas. De Lorenzo y Pérez Bueno (2007) explican esa brecha entre la norma formal y su implementación como un rasgo común de los sistemas jurídicos que asumieron el modelo de derechos humanos de la discapacidad sin adecuar sus mecanismos administrativos y procedimentales.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA, 1994) tampoco contempla disposiciones concretas que garanticen la accesibilidad de los procedimientos para personas con discapacidad. El resultado es una grieta de protección que solo puede colmarse por cuño interpretativo o legislativo; por lo cual, la inacción en este renglón no es neutral: es, en rigor, una forma de discriminación estructural por omisión.

Política pública y marco institucional

El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (PRONADDIS), articulado al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ha constituido el principal instrumento de política pública en la materia. Su evaluación por organismos nacionales e internacionales arroja, empero, resultados limitados en términos de implementación efectiva, presupuesto asignado, coordinación interinstitucional y mecanismos de seguimiento. El Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) tiene atribuidas funciones de coordinación; no obstante, carece de potestades sancionadoras directas sobre los órganos de la administración federal. La coordinación sin coerción es, en este contexto, estructuralmente insuficiente.

Palacios (2008) evalúa esa debilidad institucional como una expresión del recorrido incompleto entre el modelo médico —que genera estructuras asistenciales— y el modelo de derechos humanos —que reclama instituciones con capacidad coercitiva para garantizar derechos—. La atomización entre CONADIS, CONAPRED, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y otras dependencias desencadena, por ende, desfases de competencia y duplicidades que dificultan la atención integral. Rodríguez-Arana Muñoz (2013) califica ese fenómeno como una patología recurrente de las administraciones públicas en materia de derechos

fundamentales complejos. En la misma línea, Bariffi (2014) acota que la parcelación institucional es uno de los principales escollos para la implementación efectiva de los derechos reconocidos en la CDPD.

Ajustes razonables y buena administración: una relación necesaria

La obligación de ajuste razonable como componente del derecho a la buena administración

La tesis central de este trabajo —configurada por Soldevila Fragoso (2021) y respaldada por Rodríguez-Arana Muñoz (2013)— sostiene que la obligación de efectuar ajustes razonables conforma un elemento intrínseco del derecho a la buena administración pública, no solo del principio de igualdad y no discriminación. Esta afirmación descansa en cuatro argumentos que se exponen a continuación, de manera ordenada y progresiva.

Desde la vertiente procedimental —sistematizada por Iglesias Vázquez (2005) con relación al artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE—, el acceso de las personas con discapacidad a los procedimientos administrativos depende, en gran medida, de ajustes en el diseño y operación de tales procedimientos. La administración que omite esos ajustes razonables violenta el derecho a ser oído de manera efectiva, insumo básico de la buena administración según Rodríguez-Arana Muñoz (2013) y García de Enterría y Fernández (2017). Dicho de otro modo, sin ajuste procedimental no hay audiencia real.

Desde la vertiente sustantiva, el principio de interdicción de la arbitrariedad y de proporcionalidad —consustanciales a la buena administración, como señala García de Enterría y Fernández (2017)— compele a la administración a ponderar, en el ejercicio de sus atribuciones discrecionales, las necesidades singulares de las personas con discapacidad. La decisión administrativa que ignora esas necesidades es, ciertamente, arbitraria por configuración. Clerico (2019) desarrolla, en ese sentido, un test de proporcionalidad aplicable al control de las omisiones de ajustes razonables.

Desde la faceta prestacional, la buena administración demanda que los servicios públicos sean accesibles y adecuados para todos, sin excepción. Rodríguez-Arana Muñoz (2013) estima esa exigencia como inherente al Estado social y democrático de Derecho. El suministro de servicios sin ajustes razonables para personas con discapacidad contradice, por consiguiente, los estándares de calidad e idoneidad consustanciales a la buena administración. No hay buena administración donde hay exclusión sistemática.

En el espacio reparatorio, la buena administración exige que los perjuicios resultantes de la inacción administrativa —esto es, la omisión de ajustes razonables— sean susceptibles de reparación efectiva, en consonancia con los estándares fijados por la

Corte Interamericana en el Caso Furlan y Familiares vs. Argentina (Corte IDH, 2012). Los mecanismos de reclamación que instrumentan esa reparación quedan igualmente constreñidos a la obligación de ajuste razonable en su propio diseño procedimental, lo que evidencia la interdependencia de todas las dimensiones del derecho.

Potestades administrativas y ajustes razonables

Potestades regladas

En el ejercicio de potestades regladas —aquellas en las que la ley prescribe de modo exhaustivo la conducta de la administración, siguiendo la categorización de García de Enterría y Fernández (2017)—, la obligación de ajuste razonable opera como un límite externo deducido del bloque de constitucionalidad. Cuando la norma aplicable no dispone ajustes razonables, la administración debe interpretarse en concordancia con la CDPD, por razón del principio pro-persona y del control de convencionalidad. A tal efecto, la SCJN (2013) ha resuelto que todas las autoridades están obligadas a realizar control de convencionalidad ex officio, en el marco doctrinal establecido a partir de la Contradicción de Tesis 293/2011.

Potestades discrecionales

Las facultades discrecionales presentan una problemática particular en materia de ajustes razonables, toda vez que la discrecionalidad puede operar en dos sentidos diametralmente opuestos. De un lado, puede servir como espacio para la adopción creativa de ajustes adaptados al caso concreto. De otro lado, puede convertirse en un obstáculo cuando la administración la ejerce con indiferencia a las necesidades de las personas con discapacidad. García de Enterría y Fernández (2017) establecen con claridad que la discrecionalidad está supeditada al principio de proporcionalidad, a la interdicción de la arbitrariedad y al respeto a los derechos fundamentales. Clerico (2019) argumenta, en consecuencia, que la omisión de ajustes razonables en el ejercicio de una potestad discrecional constituye un supuesto de desviación de poder o de ejercicio arbitrario de la discrecionalidad, susceptible de control jurisdiccional.

Potestades normativas

Las potestades normativas de la administración —reglamentaria, de instrucción y de organización interna— poseen un potencial transformador de primer orden, puesto que permiten institucionalizar las obligaciones de ajuste desde el propio diseño organizativo. A través de reglamentos, lineamientos y circulares, los órganos administrativos pueden, en efecto, establecer protocolos de atención diferenciados y crear instancias especializadas. Soldevila Fragoso (2021) señala, con razón, que el desarrollo de esta potestad en el ámbito de la administración inclusiva es una de las vías más eficaces y, al mismo tiempo, menos exploradas para la implementación efectiva de los ajustes razonables.

La inacción normativa —es decir, la omisión de reglamentar pertinentemente la LGIPD y de establecer procedimientos accesibles— encarna un incumplimiento de

las obligaciones convencionales del Estado, al decir de Bariffi (2014), y una afectación al derecho a la buena administración en su dimensión normativa, en parecer de Rodríguez-Arana Muñoz (2013). Dicho lo anterior, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED, 2003) provee, a lo sumo, un referente general insuficiente para colmar esa laguna.

Potestades sancionadoras

El ejercicio de potestades sancionadoras importa igualmente la adopción de ajustes razonables, a efectos de asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos de defensa. La LFPA (1994) no cuenta con disposiciones específicas al respecto; vacío que debe corregirse, bien por virtud interpretativa o bien por vía legislativa, en coherencia con las obligaciones desprendidas del artículo 13 de la CDPD (ONU, 2006), relativo al acceso a la justicia. La SCJN (2015), en el Amparo Directo en Revisión 1368/2015, comenzó a elaborar criterios en torno al deber de ajuste en procedimientos jurisdiccionales, extensibles, por analogía, al sector administrativo sancionador.

La carga de la prueba y el estándar de carga desproporcionada

La determinación de supuestos de carga desproporcionada o indebida es uno de los rubros más controvertidos del régimen de ajustes razonables. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018), en la Observación General núm. 6, puntualiza que la carga de la prueba respecto a lo desproporcionado del ajuste recae sobre el sujeto obligado —la administración pública— y no sobre la persona con discapacidad. Esta postura es compatible, por un lado, con los principios generales del derecho administrativo examinados por García de Enterría y Fernández (2017) y, por otro, con la doctrina de Waddington (2007) en torno a la razonabilidad de las acomodaciones.

Los criterios relevantes para la ponderación involucrada comprenden: el costo económico del ajuste, los recursos disponibles del organismo, la repercusión en su funcionamiento ordinario, la factibilidad técnica y el peso del derecho comprometido. La aseveración de insuficiencia presupuestaria como justificante de la denegación de ajustes razonables debe, en todo caso, pasar un escrutinio estricto. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), en la Observación General núm. 1, detalla que la obligación de ajuste razonable posee carácter inmediato y no es susceptible de realización progresiva; en consecuencia, no admite diferimiento bajo el pretexto de restricciones presupuestarias ordinarias. Clerico (2019) sugiere, a su vez, que el control constitucional de esa determinación incorpore un examen de alternativas disponibles y de los criterios empleados por la administración para sustentar la imputación de carga desproporcionada.

Justiciabilidad y tutela efectiva

Concepto y dimensiones de la justiciabilidad

La justiciabilidad de un derecho es, en términos precisos, su aptitud para ser exigido jurídicamente ante una instancia competente con poder de tomar decisiones vinculantes. En el caso de los ajustes razonables, opera en dos niveles: de un lado, la defensa frente a actos administrativos que desconocen o niegan un ajuste concreto; de otro lado, la exigencia de implantación de políticas y normas que institucionalizan el deber de ajuste. Soldevila Fragoso (2021) desarrolla estos aspectos en el espacio de la administración inclusiva, poniendo de relieve la complementariedad —y no la contraposición— entre la tutela individual y la tutela estructural.

La efectividad de la justiciabilidad remite a tres elementos que Bariffi (2014) delimita en el contexto del régimen jurídico internacional de la discapacidad: la claridad del contenido normativo exigible; la existencia de mecanismos accesibles para plantear la reclamación; y la capacidad de los órganos de supervisión y resolución para adoptar medidas de tutela convenientes. El Caso Furlan y Familiares vs. Argentina (Corte IDH, 2012) ilustra, a modo de ejemplo paradigmático, la relevancia de la tutela efectiva en el plano interamericano, al condenar a un Estado por no haber adoptado las medidas necesarias para salvaguardar el acceso a la justicia de una persona con discapacidad. El reproche interamericano es, en ese sentido, un espejo en el que la administración mexicana debería mirarse.

Tutela en sede administrativa

El recurso administrativo ordinario y sus limitaciones

La regulación general de impugnación de actos administrativos en México previene recursos dispersos en múltiples ordenamientos; sobrevive principalmente el recurso de revisión regulado en la LFPA (1994). Estos mecanismos presentan, sin embargo, limitaciones relevantes para la tutela de los ajustes razonables: no fijan plazos o procedimientos diferenciados para personas con discapacidad; los órganos resolutores carecen frecuentemente de formación en el modelo de derechos humanos de la discapacidad, en la caracterización desarrollada por Palacios (2008) y De Lorenzo y Pérez Bueno (2007); no se cuenta con un mecanismo de medidas cautelares efectivo; y la carga argumentativa recae, aún más, desproporcionadamente sobre la persona con discapacidad, en contravención del criterio establecido por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). El resultado es, en definitiva, un mecanismo que reproduce la exclusión sistemática que pretende remediar.

El CONAPRED y el procedimiento de queja

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) aplica un procedimiento de queja y reclamación para conocer de presuntas conductas discriminatorias de particulares y servidores públicos, en el esquema de la LFPED (2003). Sus resoluciones pueden contener medidas de satisfacción, rehabilitación y

garantía de no repetición, así como recomendaciones. No obstante, las resoluciones del CONAPRED carecen de fuerza vinculante directa, lo que limita sensiblemente su efectividad práctica. Esta deficiencia se alinea, pues, con el diagnóstico de Rodríguez-Arana Muñoz (2013) relativo a la necesidad de organismos de supervisión con potestades coercitivas para asegurar el derecho a la buena administración. Sin coerción, la recomendación es solo un señalamiento.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CNDH puede conocer de quejas por actos u omisiones de servidores públicos de la administración pública federal que infrinjan los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas con discapacidad. Sus recomendaciones, si bien carecen de poder vinculante en sentido estricto, tienen valor político y normativo. La ausencia de mecanismos de cumplimiento obligatorio es un déficit estructural del sistema ombudspersons mexicano que, como señala Clerico (2019), caracteriza a los sistemas de tutela no jurisdiccional en América Latina; ello limita, por ende, su contribución a la efectividad del derecho a la buena administración en su dimensión reparatoria, en relación con la denegación de ajustes razonables por motivos de discapacidad.

Tutela en sede jurisdiccional

El juicio de amparo como vía principal

El juicio de amparo es el principal mecanismo de tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. La Ley de Amparo (2013) introdujo avances relevantes en materia de acceso: su artículo 6 permite la presentación de la demanda en cualquier idioma o lengua y, del mismo modo, sus artículos 67 y 113 contemplan la representación por persona de confianza. Sin embargo, la ley no estipula explícitamente medidas de accesibilidad para personas con discapacidad en el trámite del juicio —solo existen ciertos protocolos, pero sin carácter vinculante—, lo que contradice, de manera clara, el artículo 13 de la CDPD (ONU, 2006) sobre acceso a la justicia. Soldevila Fragoso (2021) identifica esa laguna como uno de los principales obstáculos para la justiciabilidad de los ajustes razonables en el escenario jurisdiccional mexicano.

La SCJN ha reconocido que la negativa de ajustes razonables puede constituir discriminación inconstitucional. Así, en el Amparo en Revisión 410/2012, la Primera Sala reconoció la obligación de realizar ajustes razonables en materia laboral (SCJN, 2012); precedente que, junto con el Amparo Directo en Revisión 1368/2015 (SCJN, 2015), configura una doctrina jurisprudencial incipiente sobre el deber de ajuste razonable. Clerico (2019) advierte, no obstante, que esa jurisprudencia sigue siendo escasa y asistemática, lo que dificulta su aplicación consistente por los tribunales de instancia (relevantes criterios jurisprudenciales más recientes son: PR.A.C.CN. J/16 A-12a.-, enero 2026; 2a./J. 69/2023 -11a.-, noviembre 2023; 1a./J. 140/2023 -11a.-, octubre 2023; 1a./J. 139/2023 -11a.-, octubre 2023; 1a./J. 163/2022 -11a.-, diciembre 2022; 1a./J. 157/2022 -11a.-, diciembre 2022; 1a./J. 44/2018 (10a.), julio de 2018). El avance existe; es insuficiente.

El juicio contencioso-administrativo

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) tiene competencia para conocer de las controversias entre los particulares y la administración pública federal. En el renglón de discapacidad, el TFJA podría pronunciarse en torno a la legalidad de actos administrativos que nieguen ajustes razonables o que resulten inaccesibles para personas con discapacidad. La jurisprudencia del TFJA en esta materia es, sin embargo, prácticamente inexistente, lo que refleja la escasez de litigio estratégico y la falta de formación especializada de los juzgadores en el modelo de derechos humanos, condiciones que describen Palacios (2008) y Bariffi (2014). García de Enterría y Fernández (2017) aportan el marco conceptual del control de legalidad y de discrecionalidad aplicable por el TFJA en la revisión de actos que denieguen ajustes; ello representa un pendiente que merecerá, sin duda, atención en investigaciones futuras.

Acciones colectivas y litigio estructural

La reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles de 2011 incorporó el sistema de acciones colectivas, instrumento útil para impugnar políticas públicas o prácticas sistemáticas de la administración que vulneren los derechos de las personas con discapacidad en su conjunto. Queda pendiente, con todo, un análisis de dicha regulación y su trascendencia específica en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en consonancia o apartamiento del modelo social de discapacidad. Clerico (2019) analiza cómo el litigio de impacto estratégico ha catalizado transformaciones estructurales en la política pública en otros espacios latinoamericanos; de manera análoga, Waddington (2007) documenta experiencias comparables en el contexto europeo. En México, este modelo de litigio en materia de discapacidad es incipiente, a pesar de que De Lorenzo y Pérez Bueno (2007) señalan que el litigio colectivo es una herramienta indispensable para la transformación de los sistemas administrativos.

Fallas sistémicas de la administración pública mexicana

Barreras procedimentales y de acceso

La evaluación transversal de los procedimientos administrativos federales permite localizar, con claridad, barreras sistémicas de diversa índole: formularios sin diseño accesible; notificaciones exclusivamente escritas sin versiones en lectura fácil o en lengua de señas, sin necesidad de que el justiciable o usuario lo solicite expresamente, pues debería ser suficiente que la autoridad administrativa o jurisdiccional se percate de que está de por medio una persona con discapacidad. A eso se suman, igualmente, instalaciones físicas inasequibles, ausencia de intérpretes de lengua de señas en oficinas de atención al público, plataformas electrónicas sin compatibilidad con lectores de pantalla y falta de personal formado para la atención diferenciada. Palacios (2008) y De Lorenzo y Pérez Bueno (2007) se ocupan de esas barreras como caracterización del modelo médico-rehabilitador que persiste en las estructuras administrativas, pese

a la adopción formal del marco normativo del modelo de derechos humanos. La norma avanza; la práctica se resiste.

Opacidad y falta de motivación

La omisión o negativa de ajustes razonables a menudo no se traduce en una resolución administrativa formal y motivada. Se muestra, en cambio, de facto: la persona con discapacidad sencillamente no obtiene el servicio, no puede acceder al edificio, no entiende la notificación o no puede participar en la audiencia. Esa informalidad obstruye el ejercicio del derecho de defensa, dado que no hay un acto formal que recurrir. La opacidad de esta manera de actuación desvirtúa, de esta suerte, el imperativo de motivación y transparencia que Rodríguez-Arana Muñoz (2013) y García de Enterría y Fernández (2017) apuntan como elementos nucleares del derecho a la buena administración.

La buena administración impone, en consecuencia, que cualquier denegación — expresa o tácita— de un ajuste razonable sea documentada, fundamentada y notificada en forma accesible, con mención de los medios de defensa disponibles (Soldevila Fragoso, 2021). Esta obligación procedimental se deduce del artículo 16 de la CPEUM (1917) y, a la vez, de los artículos 2 y 5 de la CDPD (ONU, 2006). Iglesias Vázquez (2005) recalca, en ese mismo orden de ideas, que la prescripción de motivación es uno de los elementos que confieren eficacia práctica al derecho a la buena administración como derecho subjetivo exigible.

Déficits de capacitación y cultura institucional

La exigua capacitación de los servidores públicos en el modelo de derechos humanos de la discapacidad es uno de los factores más determinantes del incumplimiento en materia de ajustes razonables. Cuando el servidor público desconoce el mandato de ajuste razonable, lo interpreta restrictivamente o lo confunde con la accesibilidad universal, el resultado invariable es la denegación de ajustes razonables. Palacios (2008) designa ese malentendido conceptual como producto del tránsito inacabado entre el modelo médico y el modelo de derechos humanos. De Lorenzo y Pérez Bueno (2007) remarcan, por su parte, que el destierro de esa cultura institucional supone programas de formación transversal que inserten la perspectiva de discapacidad en todas las áreas del servicio público. Sin esa formación, cualquier reforma normativa quedará reducida a letra muerta.

Fragmentación interinstitucional

La atención de las personas con discapacidad en el quehacer de la administración pública involucra a una multiplicidad de dependencias y organismos que no cuentan con mecanismos eficaces de coordinación. Esa dispersión induce situaciones en las que, o bien ninguna institución asume la responsabilidad de proveer el ajuste razonable esencial, o bien la persona debe acudir a múltiples ventanillas sin que ninguna sea competente para resolver integralmente su situación. Rodríguez-Arana Muñoz (2013)

caracteriza ese fenómeno como una patología organizativa de la administración contemporánea que infringe el derecho del ciudadano a recibir una respuesta integral y coordinada de los poderes públicos. En la misma dirección, Bariffi (2014) acota que la parcelación institucional es uno de los principales escollos para la implementación efectiva de los derechos reconocidos en la CDPD.

Propuestas para el fortalecimiento de la tutela efectiva

Propuestas normativas

Se propone reformar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con miras a incorporar las siguientes disposiciones, consecuentes con las directivas doctrinales de Soldevila Fragoso (2021) y Rodríguez-Arana Muñoz (2013): el derecho de toda persona con discapacidad a solicitar ajustes razonables en cualquier procedimiento administrativo federal; la obligación de la administración de resolver esa solicitud en un plazo máximo de diez días hábiles mediante resolución motivada; el traslado de la carga de la prueba cuando la administración alegue carga desproporcionada —en consonancia con el criterio del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018)—; la suspensión automática del procedimiento principal en tanto se resuelve la petición de ajuste; y la obligación de notificar la negativa en formato accesible.

Asimismo, se propone reformar la Ley de Amparo (2013), a fin de añadir medidas de accesibilidad procesal: tramitación en lengua de señas, representación ampliada, plazos diferenciados y acceso a documentos en formatos alternativos, entre otros. Esta propuesta se alinea, por un lado, con el artículo 13 de la CDPD (ONU, 2006) y, por otro, con los estándares trazados por Clerico (2019) para el control constitucional de la accesibilidad judicial. Las experiencias comparadas europeas documentadas por Waddington (2007) pueden servir, de igual forma, como referencia para la configuración de esas disposiciones.

Propuestas institucionales

Se plantea el establecimiento de una Defensoría Federal de los Derechos de las Personas con Discapacidad, con carácter autónomo de cualquier poder judicial, administrativo o legislativo, que goce de potestades coercitivas para imponer medidas de ajuste razonable a la administración pública, controlar su cumplimiento y sancionar su incumplimiento. Esta figura, basada en modelos como la Equality and Human Rights Commission del Reino Unido —documentada por Waddington (2007)— o el Defensor del Pueblo español —analizado por De Lorenzo y Pérez Bueno (2007)—, colmaría la laguna institucional existente entre el CONADIS y los tribunales; vacío que, dicho sea de paso, Rodríguez-Arana Muñoz (2013) resalta como estructuralmente necesario en los sistemas de garantía del derecho a la buena administración.

Propuestas de política pública y capacitación

Se propone la aprobación de un Plan Nacional de Accesibilidad e Inclusión

Administrativa con metas cuantificables, indicadores de seguimiento, presupuesto etiquetado y mecanismos de rendición de cuentas, conforme a los estándares de evaluación de políticas públicas en el campo de la discapacidad desarrollados por Palacios (2008) y De Lorenzo y Pérez Bueno (2007). Dicho Plan debe contener, además, un programa obligatorio de capacitación en derechos de personas con discapacidad para todos los servidores públicos de la administración federal, con énfasis en la obligación de ajuste razonable y en los procedimientos para su implementación. El objetivo es, en definitiva, dismantelar la cultura institucional paternalista que advierte Palacios (2008) y superar el fraccionamiento que documenta Bariffi (2014).

Propuestas de litigio estratégico

Se propone la confección de un programa de litigio estratégico en el rubro de ajustes razonables, articulado entre organizaciones de la sociedad civil, clínicas jurídicas universitarias y organismos de derechos humanos. Ese programa debe priorizar casos con potencial de impronta sistémica: procedimientos administrativos inaccesibles, políticas públicas que excluyen a personas con ciertos tipos de discapacidad y omisiones normativas que son semilla de discriminación estructural; todo ello en la senda del litigio estructural que Clerico (2019) proyecta para el contexto latinoamericano. La experiencia sustanciada por Waddington (2007) en el escenario europeo y los lineamientos interamericanos emanados del Caso Furlan y Familiares vs. Argentina (Corte IDH, 2012) son, por ello, orientadores indispensables para delinear esas estrategias.

Conclusiones

Primera. Los ajustes razonables como mecanismo de igualdad son un imperativo jurídico de aplicación inmediata. Resultan concomitantemente del principio de igualdad y no discriminación —cimentado en el artículo 1 de la CPEUM (1917) y en el artículo 2 de la CDPD (ONU, 2006)— y del derecho fundamental a la buena administración pública, cuyos pilares integra organizadamente Rodríguez-Arana Muñoz (2013). La administración pública mexicana que omite realizar ajustes razonables incurre, en consecuencia, en una violación de doble grado que debe ser objeto de tutela efectiva en sede administrativa y jurisdiccional, como argumentan con coincidencia Soldevila Fragoso (2021) y Clerico (2019).

Segunda. El ordenamiento jurídico mexicano posee un parámetro normativo constitucional y convencional suficiente para fundamentar la exigibilidad de los ajustes razonables en la función pública, como consigna Bariffi (2014). Ese referente no se ha traducido, sin embargo, en regulaciones procedimentales, instituciones y mecanismos de control adecuados, lo que genera pendientes sistémicos entre el derecho reconocido y el derecho efectivo, como lo evidencian De Lorenzo y Pérez Bueno (2007) y Palacios (2008). La distancia entre la norma y la realidad es, pues, la medida del incumplimiento.

Tercera. Las potestades administrativas —regladas, discrecionales, normativas y sancionadoras, en la categorización de García de Enterría y Fernández (2017)— son todas por igual susceptibles de ejercicio incompatible con la obligación de ajuste razonable, y todas quedan, por ende, sujetas a control de constitucionalidad y convencionalidad a la luz de la doctrina construida por la SCJN (2013) en la Contradicción de Tesis 293/2011. La discrecionalidad administrativa no puede justificar, en ningún caso, la denegación de ajustes razonables, en las explicaciones precisadas por Clerico (2019).

Cuarta. Los mecanismos de tutela existentes —recursos administrativos, CONAPRED, CNDH, amparo, juicio contencioso-administrativo— revisten defectos estructurales que constriñen su efectividad, diagnosticados por Soldevila Frago (2021) y Rodríguez-Arana Muñoz (2013). La ausencia de un procedimiento específico, la debilidad de las potestades coercitivas de los organismos de supervisión y la escasez de jurisprudencia especializada son, en suma, las principales trabas identificadas.

Quinta. Las propuestas de reforma regulatoria, institucional y de política pública elaboradas en este trabajo —inspiradas en el derecho comparado sistematizado por Waddington (2007) y De Lorenzo y Pérez Bueno (2007), y en las pautas internacionales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018)— son condiciones indispensables para zanjar el hueco entre la obligación convencional y la realidad administrativa mexicana. Su implementación requiere, de manera indisociable, voluntad política, recursos presupuestarios y un giro de cultura institucional con rumbo al reconocimiento de la persona con discapacidad como sujeto de derecho, en congruencia con el modelo de derechos humanos que Palacios (2008) expone.

Sexta. El litigio estratégico —siguiendo el Caso Furlan y Familiares vs. Argentina (Corte IDH, 2012) y las prácticas comparadas revisadas por Clerico (2019)—, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y la investigación jurídica especializada son, igualmente, elementos básicos para propiciar el avance en la justiciabilidad de los ajustes razonables. El papel de la academia en la construcción de lineamientos interpretativos —como los desarrollados por Bariffi (2014), Iglesias Vázquez (2005) y Soldevila Frago (2021)— y en la formación de operadores jurídicos comprometidos con el modelo de derechos humanos de la discapacidad es, de igual forma, insustituible.

Fuentes de consulta

Instrumentos normativos internacionales

Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueva York, 13 de diciembre de 2006. Ratificada por México el 17 de enero de 2008.

Organización de los Estados Americanos. (1999). Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Guatemala, 7 de junio de 1999.

Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, con última reforma publicada en el DOF el 6 de junio de 2023). Diario Oficial de la Federación.

Ley de Amparo. (2013, 2 de abril). Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (1994, 4 de agosto). Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2003, 11 de junio). Diario Oficial de la Federación.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (2011, 30 de mayo). Diario Oficial de la Federación.

Jurisprudencia

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). Observación General núm. 1 sobre igual reconocimiento ante la ley (CRPD/C/GC/1). Naciones Unidas.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2018). Observación General núm. 6 sobre la igualdad y la no discriminación (CRPD/C/GC/6). Naciones Unidas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Furlan y Familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). Amparo en Revisión 410/2012. Primera Sala, resuelto el 21 de noviembre de 2012.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Contradicción de Tesis 293/2011. Pleno, resuelto el 3 de septiembre de 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Amparo Directo en Revisión 1368/2015. Primera Sala.

Doctrina

Bariffi, F. J. (2014). El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Universidad Carlos III de Madrid.

Clerico, L. (2019). Hacia la construcción de un estándar de control de los ajustes razonables en el derecho constitucional latinoamericano. *Revista Derecho del Estado*, (44), 51-89.

- De Lorenzo, R., y Pérez Bueno, L. C. (Dirs.). (2007). Tratado sobre discapacidad. Thomson-Aranzadi.
- García de Enterría, E., y Fernández, T.-R. (2017). Curso de derecho administrativo Vol. (I, 18.a ed.). Thomson Reuters-Civitas.
- Iglesias Vázquez, M. A. (2005). El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (22), 1069-1092.
- Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CERMI-Cinca.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2013). El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administraciones públicas. INAP.
- Soldevila Fragoso, S. (2021). Ajustes razonables y buena administración: hacia una administración inclusiva. *Revista de Administración Pública*, (214), 11-48.
- Waddington, L. (2007). When it is reasonable for Europeans to be confused: Understanding when a disability accommodation is reasonable from a comparative perspective. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 29(3), 317-340.

Buena administración pública y debido proceso administrativo reforzado para personas con discapacidad en la jurisprudencia constitucional colombiana

Armando Sánchez Falcon,¹ Andrea Gómez Piedrahita² y Angie Valentina Arbeláez³

Resumen: La investigación estudia la evolución reciente de la jurisprudencia constitucional colombiana, en cuanto al debido proceso administrativo en asuntos que involucran a personas con discapacidad. Por argumento se establece que el artículo 29 de la Constitución exige, en estos escenarios, un estándar procedimental cualificado, capaz de traducirse en deberes reforzados de información, escucha, adecuación del trámite, motivación suficiente y remoción de barreras. A partir de un conjunto seleccionado de decisiones de la Corte Constitucional, el trabajo muestra que la discapacidad incide directamente en la configuración jurídica del procedimiento, al imponer condiciones institucionales que aseguren una participación efectiva y materialmente igualitaria. Desde esta perspectiva, los ajustes razonables integran el contenido de validez del trámite administrativo. Con base en la ratio decidendi de las providencias examinadas, el texto decanta estándares jurisprudenciales aplicables a la Administración e incorpora el referente interamericano como criterio complementario de juridicidad.

Palabras clave: debido proceso administrativo; buena administración pública; ajustes razonables.

Abstract: This research examines the recent development of Colombian constitutional case law on administrative due process in matters involving persons with disabilities. Its main argument is that Article 29 of the Constitution requires, in such cases, a heightened procedural standard expressed through reinforced duties of information, listening, procedural adaptation, sufficient reasoning, and removal of barriers. Drawing on a selected body of Constitutional Court judgments, the paper shows that disability has a direct impact on the legal structure of administrative proceedings, since it demands institutional conditions capable of ensuring effective and materially equal participation. From this perspective, reasonable accommodation forms part of the validity requirements of administrative action. On the basis of the ratio decidendi of the decisions under review, the paper derives jurisprudential standards applicable to public authorities and incorporates the Inter-American framework as a complementary criterion of legality.

1 Universidad Militar Nueva Granada, armando.sanchez@unimilitar.edu.co

2 Universidad Militar Nueva Granada, andrea.gomez@unimilitar.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8199-7608>

3 Universidad Militar Nueva Granada, est.angie.arbelaez@unimilitar.edu.co

Keywords: administrative due process; good public administration; reasonable accommodation.

Introducción

En el derecho administrativo contemporáneo, la cláusula del debido proceso no puede seguir siendo comprendida como una garantía agotada en la regularidad externa de la actuación. En sede administrativa, el procedimiento sólo resulta constitucionalmente suficiente si permite a la persona concernida conocer la actuación, comprender su alcance, intervenir de forma significativa, expresar su voluntad y obtener una decisión debidamente motivada.

Esta lectura material del procedimiento encuentra respaldo en la teoría de la dignidad del debido proceso administrativo. Desde esta perspectiva, el procedimiento no solo sirve para reducir errores en cuanto a decisiones, sino también para asegurar que la persona afectada sea tratada como un sujeto con voz, agencia y dignidad dentro de la actuación estatal. Por ello, la suficiencia constitucional del trámite debe evaluarse a partir de su capacidad real para permitir comprensión, contradicción, participación y respuesta institucional razonada (Mashaw, 1981).

Cuando la persona interesada se encuentra en situación de discapacidad, esa exigencia se intensifica, no porque la discapacidad altere la estructura básica del debido proceso, sino porque pone de manifiesto que la aparente neutralidad formal del trámite suele encubrir barreras de acceso, comprensión, comunicación y participación. Desde esta perspectiva, la discapacidad no aparece como una nota incidental del procedimiento, sino como un factor que obliga a revisar la suficiencia real de las garantías procedimentales (Corte Constitucional de Colombia, 2021, 2025a, 2025c; Naciones Unidas, 2006).

La tesis que aquí se sostiene es que la jurisprudencia constitucional colombiana ha venido configurando un debido proceso administrativo reforzado para las personas con discapacidad. Su alcance se proyecta sobre la identificación de barreras, la provisión de apoyos, la implementación de ajustes razonables, la producción de información inteligible, la escucha efectiva y la motivación agravada.

Bajo esta perspectiva, la discapacidad adquiere relevancia constitucional como criterio para intensificar las cargas de la Administración y para valorar la juridicidad material del procedimiento (Corte Constitucional de Colombia, 2021, 2025c; Naciones Unidas, 2006).

En este contexto, el objetivo general del trabajo consiste en analizar el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia sobre el debido proceso

administrativo de las personas con discapacidad, con el fin de demostrar que la exigencia de ajustes razonables comporta un reforzamiento estructural de las cargas procedimentales de la Administración.

Los objetivos específicos son tres: identificar la ratio decidendi de las decisiones constitucionales que han articulado procedimiento administrativo, discapacidad, capacidad jurídica y ajustes razonables; explicar por qué, a la luz de esa línea jurisprudencial, la discapacidad activa un debido proceso administrativo reforzado; y derivar estándares de actuación administrativa a partir de las subreglas fijadas por la Corte Constitucional.

La base constitucional del reforzamiento del debido proceso. La capacidad jurídica, autonomía y centralidad de la voluntad

La base dogmática de esta construcción se encuentra en la Sentencia C-025 de 2021. En esa providencia, la Corte Constitucional destacó la presunción de capacidad legal de las personas en situación de discapacidad mental como garantía de autonomía, en desarrollo de la Ley 1996 de 2019.

Esta posición fue reiterada en sentencias posteriores, como las T-352 de 2022 y T-043 de 2024, en las que la Corte precisó que la presunción de capacidad legal debe responder a las necesidades particulares de cada persona y no puede ser interpretada de manera uniforme para todas las situaciones. Ello obedece al principio de igualdad, en sus dimensiones formal y material, consagrado en la Constitución.

Ahora bien, la Ley 1996 implica un desplazamiento de fondo, el cambio del paradigma de “sustitución” a “apoyo” para el ejercicio de la capacidad jurídica. Si el ordenamiento presume la capacidad, entonces la actuación administrativa no puede partir de la sospecha de incapacidad, ni de la simplificación de la interlocución, ni de la exclusión práctica del titular del derecho del procedimiento que lo afecta (Congreso de la República de Colombia, 2019; Corte Constitucional de Colombia, 2021).

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad confirma esta posición. Al respecto, el artículo 12 reconoce que las personas con discapacidad tienen la competencia jurídica en igualdad de condiciones con las demás, y su artículo 13 exige ajustes de procedimiento y adecuaciones para asegurar el acceso efectivo a la justicia.

Aunque este último precepto se refiere expresamente al acceso a la justicia, su alcance irradia la actuación administrativa cuando la misma compromete derechos, impone cargas, decide sobre prestaciones o condiciona el ejercicio de facultades jurídicas. En un Estado Constitucional, la Administración no puede permanecer al margen de ese mandato de accesibilidad institucional (Naciones Unidas, 2006).

Desde una óptica administrativista, la consecuencia normativa es clara: la prioridad del orden constitucional radica en remover las barreras que impiden comprender, participar y decidir dentro del procedimiento. En esa medida, la Administración debe estructurar sus actuaciones conforme a una lógica de apoyos, accesibilidad y participación efectiva. Se trata de una exigencia de validez constitucional cuando el trámite compromete la esfera jurídica de una persona con discapacidad. Bajo este entendimiento, el defecto procedimental puede surgir tanto por la omisión de etapas o términos como por la ausencia de condiciones materiales que hagan posible la comprensión de la actuación y el ejercicio real del contradictorio.

Esta lectura también se articula con la buena administración pública, entendida como un estándar de juridicidad que exige decisiones accesibles, motivadas y compatibles con la dignidad humana. En el ámbito del procedimiento administrativo, ello supone que la actuación estatal debe diseñarse de manera tal que la persona con discapacidad pueda intervenir en condiciones materiales de igualdad, sin quedar reducida a una presencia meramente formal.

La participación efectiva como componente del debido proceso administrativo

La Sentencia T-017 de 2025 desarrolló esta premisa en un escenario de procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, examinado por la Corte a partir de una acción de tutela promovida en favor de una joven con pérdida auditiva y discapacidad intelectual, respecto de quien se advirtió la ausencia de garantías efectivas para su participación. La ratio decidendi de esta providencia tiene un alcance administrativo nítido, pues la dificultad institucional para comprender la voluntad de la persona no exonera a la Administración, sino que agrava su deber de adecuación procedimental.

Ahora bien, si es claro que el derecho a ser escuchado no implica que las autoridades se encuentren obligadas a acoger o acatar de manera automática lo expuesto por la persona interesada, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia T-083 de 2025, ello no exonera a la administración del deber de garantizar una participación efectiva en el procedimiento.

En materia de discapacidad, esta exigencia se conecta con una comprensión amplia del acceso a la justicia, conforme a la cual la inclusión no se agota en abrir formalmente una vía institucional, sino en garantizar que la persona pueda transitar de manera efectiva, comprensible y participativa. Por ello, las barreras comunicativas, cognitivas, actitudinales o procedimentales deben ser tratadas como obstáculos jurídicamente relevantes para el ejercicio del derecho de defensa y de participación (Flynn, 2015).

A partir de ese contexto, la subregla relevante consiste en que las limitaciones cognitivas o comunicativas de la persona no autorizan a desistir del deber institucional de escucharla; por el contrario, constituyen una razón para redoblar los esfuerzos de

la autoridad con el fin de identificar sus preferencias y asegurar su intervención activa en el procedimiento (Corte Constitucional de Colombia, 2025a).

Por consiguiente, no se trata simplemente de oír en sentido formal, sino de generar las condiciones necesarias para que la escucha sea jurídicamente significativa. De ahí, que la lesión del debido proceso no surja únicamente cuando se omite una etapa prevista en la ley, ya que también ocurre cuando el procedimiento, aún formalmente completo, carece de las herramientas necesarias para hacer posible la participación efectiva de la persona con discapacidad (Corte Constitucional de Colombia, 2025a).

El deber agravado de información en actuaciones administrativas

La sentencia T-308 de 2024 añadió un elemento relevante al precisar que, en determinados procesos de priorización administrativa, las entidades públicas están sometidas a un deber reforzado de suministrar información oportuna y completa, y que esas actuaciones deben ajustarse a los postulados del debido proceso y del principio de igualdad.

Aunque la sentencia no se refiere exclusivamente a discapacidad, su proyección sobre este ámbito es directa, debido a que la Corte reconoce que el deber de información se intensifica cuando la persona se encuentra en condición de vulnerabilidad, lo que ocurre cuando existen barreras de comprensión o de comunicación asociadas a una discapacidad.

En este punto se hace visible la conexión entre debido proceso administrativo y buena administración pública. El artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra la igualdad como principio rector de la función administrativa y exige brindar trato y protección especial a quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta. De ello se sigue que, cuando una actuación administrativa involucra a una persona con discapacidad, el deber de información debe ajustarse a estándares reforzados de claridad, suficiencia y accesibilidad.

En tal sentido, dicha previsión normativa eleva el deber estatal de cumplir con los estándares procedimentales y de suministro de información dentro de las actuaciones administrativas y judiciales que involucren a personas con discapacidad.

Al respecto, el contenido material de la información suministrada por la administración integra el debido proceso administrativo y, en consecuencia, no puede ser entendido como un elemento accesorio ni que constituye una cuestión lateral de eficiencia o de simple cortesía institucional (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

La información administrativa no puede medirse, entonces, por su sola emisión formal, sino por su aptitud real para hacer inteligible el trámite y para posibilitar una reacción

jurídicamente eficaz del administrado. La inteligibilidad del procedimiento se convierte, así, en una exigencia del debido proceso y no en una respuesta contingente de la Administración (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Los ajustes razonables como presupuesto de validez del diseño procedimental

El máximo Tribunal Constitucional ha señalado, en múltiples pronunciamientos, que la adopción de ajustes razonables por parte de las autoridades estatales no constituye una actuación superflua ni arbitraria; por el contrario, comporta la exigencia de un análisis sustancial y contextualizado, orientado a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

Esta posición ha sido reiterada en providencias como las sentencias T-662 de 2017 y T-083 de 2025, en las cuales esta corporación ha precisado que los ajustes razonables se integran al contenido esencial de las obligaciones estatales frente a las personas en situación de discapacidad.

En ese sentido, la sentencia T-662 de 2017 la Sala segunda de revisión analizó el caso de una persona con discapacidad auditiva quien solicitó al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia copia escrita de la sentencia; no obstante, dicha autoridad se negó a conceder la transcripción, argumentando la aplicación del artículo 6 de la Ley 1149 de 2007 que reformó el artículo 46 del Código Procesal del Trabajo.

Conforme a los supuestos fácticos y jurídicos del caso, la Corte consideró procedente el amparo de los derechos fundamentales a través de la transcripción de la sentencia, en consecuencia, la inaplicación de la disposición normativa cuestionada, al estimar que su aplicación resultaba contraria a la Constitución. Esta decisión se fundamentó en la obligación que recae sobre los jueces en un Estado Social de Derecho, quienes no se limitan a la aplicación mecánica de la ley, sino que se encuentran habilitados para ejercer un control de constitucionalidad, así como para la implementación de ajustes razonables, incluso en el marco de los procesos de notificación de providencias judiciales, cuando ello resulte necesario para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

La doctrina sobre ajustes razonables permite precisar que la adecuación procedimental no debe entenderse únicamente como una respuesta excepcional frente a una solicitud individual. En ciertos contextos, especialmente cuando se trata de servicios o funciones públicas, el deber de ajuste puede adquirir una dimensión anticipatoria, en virtud de la cual la autoridad debe identificar barreras previsibles y adoptar medidas razonables para evitarlas o removerlas antes de que produzcan exclusión efectiva (Lawson & Orchard, 2021).

Por su parte, la Sentencia T-083 de 2025 supuso un paso adicional al reconocer que los ajustes razonables pueden recaer sobre el diseño mismo del procedimiento; sobre el particular la Corte concluye que una universidad pública vulnera los derechos del aspirante con discapacidad al no justificar de manera clara y razonable por qué no había implementado alternativas o ajustes razonables en el proceso de admisión, y señaló que dichos ajustes implican modificaciones al proceso de selección para garantizar que los aspirantes compitan en verdadera igualdad de condiciones (Corte Constitucional de Colombia, 2025b).

La importancia de esta decisión para el derecho administrativo es notoria, especialmente porque corrige cualquier entendimiento reducido del ajuste razonable como simple medida periférica o de ejecución. La Corte ubica el problema en la arquitectura procedimental, de modo que un trámite puede ser inconstitucional no solo por su resultado, sino por haber sido diseñado y aplicado sin considerar las barreras que enfrenta la persona con discapacidad.

En consecuencia, el juicio de validez del procedimiento no se satisface demostrando que la regla fue formalmente igual para todos; el estándar exige acreditar que la autoridad examinó e implementó adecuaciones suficientes para que la igualdad fuese sustancial. De este modo, el ajuste razonable, en esta línea, deja de ser una corrección externa del trámite y pasa a integrar las condiciones de juridicidad del procedimiento administrativo (Corte Constitucional de Colombia, 2025b).

La individualización de apoyos y ajustes razonables como exigencia del debido proceso

La formulación más completa de este deber administrativo se encuentra en la Sentencia T-199 de 2025, a través del cual la Corte examinó si varias autoridades vulneraron la capacidad legal, el acceso a la administración de justicia y el debido proceso de dos mujeres con discapacidad psicosocial, al no implementar los apoyos y ajustes razonables necesarios para garantizar que pudieran conocer y manifestar su voluntad respecto de un trámite de tutela en el que tenían interés directo (Corte Constitucional de Colombia, 2025c).

La ratio decidendi tiene una proyección que trasciende al caso concreto, sobre todo porque el deber de ajuste no es abstracto ni meramente declarativo; debe ser individualizado, funcional y dirigido a garantizar comprensión, autodeterminación y manifestación efectiva de la voluntad.

Desde el punto de vista de la teoría del procedimiento, la sentencia T-199 de 2025 permite afirmar algo más preciso, al establecer que la discapacidad activa exige un reforzamiento de la carga administrativa a fin de hacer comprensible la actuación. Ese reforzamiento comprende la obligación de identificar barreras concretas, individualizar

los ajustes requeridos, asegurar condiciones reales de comprensión y participación, así como evitar que la relación oficial con la persona se reduzca a una interacción puramente formal. Se está, por tanto, ante una reformulación material del debido proceso, en la que la regularidad del expediente no basta si la persona no pudo entender, participar ni decidir de forma autónoma (Corte Constitucional de Colombia, 2025c; Naciones Unidas, 2006).

La proscripción del exceso ritual y la remoción de barreras administrativas

Si bien los formalismos y las ritualidades son relevantes en materia procedimental, en tanto han sido dispuestos originalmente por el legislador para garantizar el respeto al debido proceso, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el exceso ritual manifiesto, tanto en el ámbito judicial como en los procedimientos administrativos, configura una barrera de acceso a la administración de justicia y obstaculiza el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.

En la Sentencia T-225 de 2023, frente a la negativa de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a una persona con discapacidad intelectual, fundada en la ausencia de un dictamen de pérdida de capacidad laboral, la Corte Constitucional reiteró a la entidad accionada que, en el marco de las actuaciones administrativas, también rige el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental (Constitución política de Colombia, art.29 y 228).

En tal sentido, resulta imperativo brindar una protección especial a los derechos de las personas en situación de discapacidad, razón por la cual no se les puede exigir la acreditación de requisitos o el cumplimiento de formalidades que no se encuentren expresamente consagradas en la normativa vigente. La imposición de tales exigencias resulta desproporcionada y configura una carga excesiva para el ciudadano, particularmente tratándose de sujetos de especial protección constitucional, en contravía de los principios de igualdad material, razonabilidad y debido proceso.

La Sentencia T-214 de 2025 confirmó que este estándar también se proyecta sobre las cargas documentales y sobre la rigidez burocrática del procedimiento administrativo, a través del cual se analizan barreras administrativas y el exceso ritual manifiesto para el reconocimiento de pensión de sobrevivientes para hijos en situación de discapacidad y destaca que los requisitos administrativos para el reconocimiento de la pensión deben armonizarse con la garantía de los derechos de sujetos de especial protección (Corte Constitucional de Colombia, 2025d).

La contribución de la providencia T-214 de 2025 es particularmente importante para una lectura administrativista del debido proceso como principio constitucional, puesto que la lesión del debido proceso no proviene de la ausencia de formas, pero sí del exceso de éstas. Cuando la autoridad erige exigencias desproporcionadas, interpreta

de modo rígido los medios de prueba o traslada al administrado las cargas derivadas de la inercia institucional, incurre en exceso ritual manifiesto.

En esos eventos, el procedimiento deja de ser instrumento de garantía y se convierte en mecanismo de denegación material del derecho, ante lo cual la discapacidad vuelve a operar, entonces, como criterio de intensificación del deber estatal de simplificación, armonización de requisitos y remoción de barreras (Corte Constitucional de Colombia, 2025d).

El soporte convencional: La proyección interamericana del debido proceso reforzado

La Línea Jurisprudencial de Colombia no se desarrolla en un vacío hermenéutico, su aplicabilidad se robustece cuando se la pone en relación con el estándar interamericano de derechos humanos. En el caso del C. Guachalá Chimbó y otros, contra Ecuador, la Corte IDH, revisó la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición de Luis Eduardo Guachalá Chimbó, persona con discapacidad mental, mientras se encontraba en un centro público de salud mental, en el que se alegó su institucionalización sin consentimiento informado, la falta de información sobre diagnóstico y tratamiento, la restricción de su autonomía y la violación de los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021a).

Lo relevante de este caso es la subregla que establece que, cuando el Estado actúa frente a una persona con discapacidad, no basta con una intervención formalmente regular, en su lugar debe asegurar condiciones materiales para la comprensión de la actuación estatal, para la formación y expresión de la voluntad, así como para la protección efectiva frente a decisiones que pueden restringir su autonomía.

De esta forma, este estándar se muestra plenamente convergente con la línea jurisprudencial colombiana que exige apoyos, escucha efectiva y ajustes razonables como componentes del debido proceso reforzado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021a; Corte Constitucional de Colombia, 2025a, 2025c).

Otro precedente que analiza la función administrativa es el caso del C. Guevara Díaz contra Costa Rica, ante la cual la Corte Interamericana declaró la responsabilidad del Estado por vulnerar los derechos a la igualdad ante la ley y al trabajo, así como las garantías judiciales y la protección judicial, debido a discriminación basada en discapacidad intelectual. Además, dispuso medidas de no repetición consistentes en un plan de capacitación para funcionarios del Ministerio de Hacienda sobre igualdad y no discriminación de personas con discapacidad en contratación, nombramientos, promoción y despido (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

Esta sentencia confirma una idea compatible con el precedente colombiano, la discapacidad intensifica el estándar estatal de actuación. En el ámbito de la función administrativa, ello significa que el deber de igualdad no se agota en abstenerse de discriminar de manera abierta, sino que obliga a adoptar medidas positivas de adecuación institucional. La dimensión reforzada del debido proceso, por consiguiente, no es solo una construcción doméstica, sino una solución congruente con el derecho interamericano de los derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022; Corte Constitucional de Colombia, 2025b, 2025c).

De manera complementaria, el caso del C. Vera Rojas y otros contra Chile permite mostrar que la exigencia de protección reforzada también se aplica sobre actuaciones estatales de control o validación en ámbitos prestacionales, especialmente en materia de salud. Aunque este precedente es indirecto para el núcleo del presente escrito, sí resulta útil para advertir que el reforzamiento de la respuesta estatal frente a la discapacidad no se agota en la esfera judicial y se irradia ante actuaciones públicas con estructura administrativa o prestacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021b).

Estándares jurisprudenciales aplicables a la Administración

De la lectura sistemática de las decisiones analizadas pueden derivarse estándares de actuación administrativa de carácter estrictamente jurisprudencial, que se concretan de la siguiente manera:

El primero, es la regla de centralidad de la voluntad. Toda autoridad debe partir de la presunción de capacidad jurídica de la persona con discapacidad y organizar el trámite desde la centralidad de su voluntad, preferencias e intereses. La discapacidad no puede operar como presupuesto de sustitución, sino como criterio para construir condiciones institucionales que permitan expresar jurídicamente la voluntad propia (Congreso de la República de Colombia, 2019; Corte Constitucional de Colombia, 2021).

El segundo, es la regla de intensificación del deber de escucha. Cuando existan barreras cognitivas, sensoriales, comunicativas o psicosociales, la autoridad debe redoblar sus esfuerzos para escuchar a la persona, comprenderla y facilitar su intervención. La insuficiencia institucional no es una excusa constitucionalmente válida, es por el contrario, una razón para intensificar los deberes administrativos de adecuación (Corte Constitucional de Colombia, 2025a).

El tercero, es la regla de información administrativa cualificada. La información del procedimiento debe administrarse de forma oportuna, completa, suficiente y materialmente inteligible. Un acto o comunicación no satisface el debido proceso por el simple hecho de haber sido emitido; debe ser comprensible y útil para permitir

una reacción jurídica efectiva por parte del administrado (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

El cuarto, es la regla de adecuación del diseño procedimental. Los ajustes razonables pueden recaer sobre el diseño mismo del trámite, incluidas sus etapas de selección, priorización, valoración o reconocimiento. La igualdad material exige modificar el procedimiento cuando ello sea necesario para hacer posible una participación sustancialmente equivalente (Corte Constitucional de Colombia, 2025b).

El quinto, es la regla de individualización de apoyos y ajustes. La autoridad no cumple su deber con referencias generales a la discapacidad; en su lugar, debe determinar y proveer, caso por caso, los apoyos, ajustes y salvaguardias requeridos para la comprensión de la información, la expresión de la voluntad y la toma de decisiones. El deber de apoyo es individualizado, funcional y orientado a la autonomía (Corte Constitucional de Colombia, 2025c).

El sexto, es la regla de motivación reforzada de la negativa. Si la Administración decide no implementar una adecuación procedimental solicitada o constitucionalmente necesaria, debe justificar de manera clara, suficiente y razonable por qué esa negativa no compromete la igualdad material ni el derecho de defensa, puesto que la simple invocación de inercias institucionales o dificultades operativas no satisface el estándar constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2025b, 2025c).

El séptimo, es la regla de proscripción del exceso ritual. Los requisitos documentales, las cargas probatorias y las formalidades administrativas no pueden convertirse en barreras irrazonables frente a personas con discapacidad o sujetos de especial protección constitucional; cuando ello ocurre, el procedimiento deja de ser una garantía y se transforma en obstáculo para el goce efectivo de los derechos (Corte Constitucional de Colombia, 2025d).

Conclusiones

La jurisprudencia constitucional colombiana ha dejado atrás una comprensión mínima y puramente ritual del debido proceso administrativo en materia de discapacidad, con la que el procedimiento ya no puede considerarse válido por el solo hecho de haber respetado una secuencia formal de actos. Su legitimidad depende de que haya sido estructurado de modo tal que la persona con discapacidad pudiera comprenderlo, participar en él, expresar su voluntad y defender sus intereses de manera efectiva.

En ese tránsito, la Corte ha consolidado la noción de un debido proceso administrativo reforzado, cuya finalidad es eminentemente garantista respecto de los derechos de las personas en situación de discapacidad, ya sea en calidad de sujetos intervinientes en el trámite o como destinatarios del mismo, con independencia de que exista

o no controversia en torno a un derecho propio de este grupo poblacional (Corte Constitucional de Colombia, 2021, 2025a, 2025c).

Este reforzamiento se manifiesta, según la línea examinada, en la presunción de capacidad jurídica, en la obligación de proveer apoyos y ajustes razonables, en el redoblamiento de esfuerzos institucionales para escuchar a la persona, en el deber agravado de información y en la proscripción del exceso ritual. La discapacidad no opera, por tanto, como situación circunstancial del procedimiento; en su lugar, se erige como criterio de intensificación de las cargas constitucionales de la Administración. De modo, que negarlo implicaría retornar, por vía burocrática, a formas encubiertas de sustitución y exclusión incompatibles con el modelo social de discapacidad (Congreso de la República de Colombia, 2019; Corte Constitucional de Colombia, 2021, 2025d; Naciones Unidas, 2006).

La principal consecuencia práctica de esta doctrina es que la buena administración pública, en el ámbito del procedimiento administrativo, debe entenderse como administración procedimentalmente accesible. Una autoridad administra bien no solo cuando decide dentro de su competencia, sino cuando adecua el trámite conforme al precedente constitucional y convencional reforzado de la persona con discapacidad. Especialmente, en función de la centralidad de la autonomía, del consentimiento informado y de la protección efectiva, toda vez que la discapacidad exige respuestas estatales reforzadas frente a la discriminación y en el ejercicio de la función pública (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021a, 2022).

En conclusión, allí donde la Administración omite apoyos, rechaza ajustes razonables, comunica de manera ininteligible, desconoce la voluntad de la persona o se refugia en el exceso ritual, no solo administra deficientemente, sino que resulta vulnerado el derecho al debido proceso, en conexión con la igualdad material, la dignidad humana y el estándar convencional de protección reforzada.

La buena administración como puente entre el costo de los derechos humanos y su justiciabilidad

José Fernando Vázquez Avedillo¹

Resumen: En el Estado constitucional contemporáneo, la Administración Pública ha evolucionado de ser una estructura rígida de ejecución legal a convertirse en el soporte operativo indispensable para la materialización de los derechos humanos. Bajo este nuevo paradigma, la función administrativa se redefine como un servicio público esencial orientado a la protección de la dignidad humana, donde la eficacia gubernamental se mide por su capacidad para eliminar barreras al goce de derechos fundamentales. Esta interacción se consolida a través del Derecho a la Buena Administración, que exige imparcialidad y equidad en los asuntos públicos. Sin embargo, aparece la problemática del costo de los derechos, de donde deriva la efectividad de las libertades y la acción gubernamental al estar condicionadas por los recursos e infraestructura disponibles, circunstancia que incide en la justiciabilidad de los derechos humanos.

Palabras clave: Administración pública, buena administración, justiciabilidad.

Abstract: In the contemporary constitutional state, public administration has evolved from a rigid structure of legal enforcement to become the indispensable operational support for the realization of human rights. Under this new paradigm, the administrative function is redefined as an essential public service aimed at protecting human dignity, where government effectiveness is measured by its ability to remove barriers to the enjoyment of fundamental rights. This interaction is consolidated through the right to good administration, which requires impartiality and fairness in public affairs. However, the issue of the cost of rights arises, from which the effectiveness of freedoms and government action derives, as they are conditioned by the resources and infrastructure available, a circumstance that affects the justiciability of human rights.

Keywords: Public administration, good administration, justiciability.

Introducción

El vínculo existente entre la administración pública y los derechos humanos es intrínseco y evolutivo, ya que en el marco del Estado constitucional contemporáneo,

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. SNII I, perfil deseable PRODEP. Miembro de las Asociaciones Internacional y Mexicana de Derecho Administrativo. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2522-142X> fvaasesoria@gmail.com

la administración ha dejado de ser una simple estructura de ejecución de leyes para convertirse en el mecanismo operativo a través del cual los derechos humanos se vuelven o se deberían volver una realidad tangible para los gobernados. En este sentido, la función administrativa ya no se entiende como un ejercicio de poder unilateral, sino como una actividad pública orientada a satisfacer las necesidades básicas, en aras de alcanzar la dignidad de las personas a través de la satisfacción básica de sus derechos.

El texto constitucional y algunos tratados internacionales establecen ciertos estándares que coinciden en señalar la obligación gubernamental de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en cada acto de gobierno, de manera que la eficacia de una administración pública no debe medirse únicamente por su eficiencia presupuestaria o burocrática, sino por su capacidad para eliminar las barreras que impiden el pleno goce de los derechos fundamentales.

Bajo el paradigma actual, la relación entre la Administración Pública y los derechos humanos ha trascendido la clásica visión de la actividad administrativa como una mera facultad de imperio. Hoy en día, esta interacción se articula a través del concepto del Derecho a la Buena Administración, entendido no sólo como un principio rector, sino como un derecho fundamental que exige que los asuntos públicos sean tratados con imparcialidad, equidad, y dentro de un plazo razonable.

Ahora bien, aunque la Administración Pública se constituye como el soporte infraestructural necesario para la prestación de los derechos fundamentales, es menester puntualizar que esta labor enfrenta la triste realidad del costo de los derechos, siendo esta circunstancia un elemento que incide en la efectividad de las libertades civiles y, en general de todos los derechos humanos.

Es así que este trabajo tendrá como objetivo general analizar el impacto conceptual y jurídico del costo de los derechos y cómo impacta directamente en la efectividad de la acción gubernamental tendiente a la satisfacción de las necesidades humanas y termina incidiendo en la justiciabilidad de los derechos humanos.

Como objetivos específicos, se habrá de examinar la doctrina jurídica y la normatividad vigente para identificar las contradicciones existentes entre la sostenibilidad financiera y las obligaciones gubernamentales. Asimismo, se habrá de categorizar los patrones sistemáticos de omisión presupuestaria observados en casos particulares para inducir las causas generales que provocan la regresividad fáctica de los derechos.

La combinación de doctrina, legislación y criterios judiciales—principalmente, en el contexto mexicano—, robustece el derecho a la buena administración, al integrar sustento teórico, validez formal y eficacia práctica en una visión de carácter integral, circunstancia que posibilita la transformación de conceptos teóricos en mandatos

exigibles, resolviendo con ello lagunas legales y posibilitando garantizar la operatividad del derecho frente a las fallas gubernamentales.

Con la intención de abordar la temática planteada, se aplicará un enfoque de investigación de corte cualitativo, dado que se analizarán conceptos, significados e interacciones teóricas. Asimismo, se realizará bajo una inferencia inductiva, es decir, partiendo de premisas y normativas particulares a efecto de construir una serie de conclusiones generales y abstractas; finalmente, se atenderá el desarrollo del trabajo con una técnica de investigación documental, dado que se revisarán leyes, tratados y teorías jurídicas que quedarán contrastadas con las fuentes bibliográficas e institucionales.

A efecto de brindar mayor claridad al lector, debe señalarse que este se estructurará en tres dimensiones interconectadas: normativa nacional, estándares internacionales y doctrina especializada. En el ámbito nacional mexicano, el análisis se centrará en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y tangencialmente en la Constitución Política de la Ciudad de México. Asimismo, se incorporará el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2026. En el plano internacional, el corpus incluirá la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Finalmente, a nivel jurisprudencial y doctrinal, se examinará la Tesis de jurisprudencia I.4o.A.5 A (11a.) del Poder Judicial de la Federación junto con las teorías de las garantías constitucionales y los costos de los derechos de Luigi Ferrajoli, Stephen Holmes y Cass Sunstein.

Las unidades de análisis documental que han sido seleccionadas bajo estrictos criterios de pertinencia temática, temporalidad y jerarquía jurídica. Los criterios de inclusión aplicados fueron los siguientes: 1) Instrumentos normativos y presupuestarios vigentes u operativos al año 2026 en el contexto mexicano; 2) Tratados y cartas internacionales ratificados por México o con influencia directa documentada en la evolución conceptual del derecho a la buena administración; 3) Criterios judiciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación que utilicen explícitamente las categorías analíticas de "buena administración", "exigibilidad" o "justiciabilidad" en materia administrativa y 4) Literatura teórica de referencia que vincule de forma directa la escasez de recursos financieros con la efectividad de las prerrogativas fundamentales.

El procesamiento de la información se ejecutará mediante un análisis de contenido cualitativo e inductivo estructurado en tres fases secuenciales:

a) Fase de codificación y extracción temática: donde se revisarán los textos seleccionados para identificar y sistematizar unidades de significado asociadas a dos ejes conceptuales predefinidos: las obligaciones operativas del aparato público

derivadas de la buena administración y el impacto restrictivo de la sostenibilidad financiera sobre las libertades fundamentales.

b) Fase de contrastación e inferencia inductiva: circunstancia que se realizará mediante el examen de casos particulares de omisiones normativas y asignaciones presupuestales específicas del ejercicio 2026, identificando regularidades operativas. Estas observaciones empíricas servirán de base para inducir categorías generales abstractas sobre la regresividad fáctica de los derechos frente a los criterios de austeridad fiscal.

c) Fase de triangulación normativa y teórica: Se confrontan las exigencias internacionales de máxima disponibilidad de recursos (artículo 2º del PIDESC) con las restricciones financieras de la legislación interna y los límites de la vía jurisdiccional expuestos por la dogmática jurídica. Mediante esta triangulación, se posibilitará evidenciar de forma sistemática las brechas existentes entre las sentencias y su materialización práctica en beneficio de los gobernados.

La buena administración como derecho

El derecho a la buena administración es un derecho fundamental de los gobernados y consiste en que el gobierno a través de sus diversas facetas traten sus asuntos con imparcialidad, equidad, transparencia y en un plazo razonable, circunstancia que implica una actuación eficiente, de donde deriva la obligación de resolver solicitudes, el derecho a ser oído y el acceso a expedientes públicos, buscando en todo momento el bienestar común y con ello alcanzar la dignidad humana.

En este sentido, se transforma la visión tradicional del gobernado como un simple receptor de servicios a un actor central con facultades de exigencia frente al gobierno. El objetivo principal de este derecho a la buena administración es combatir la corrupción y la arbitrariedad, asegurando que el ejercicio del poder público sirva realmente al interés general y no a intereses particulares.

Este derecho humano se originó como un principio del derecho administrativo europeo para limitar el poder discrecional del gobierno y garantizar con ello una gestión pública eficiente, imparcial y transparente. Formalmente, quedó consolidado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, misma que retoma ciertos aspectos de la constitución italiana de 1947 en el sentido de reconocer el buen funcionamiento e imparcialidad de la administración.

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.
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 (Unión Europea, 2026).

Esencialmente, este derecho como puede observarse, incluye el trato justo, plazos razonables, motivación de las decisiones, acceso a expedientes y el derecho a la reparación por daños causados por la administración, de donde se derivan a nuestro criterio, cuatro principios rectores:

1. Eficiencia y Eficacia, que lleva al uso óptimo de recursos para lograr mejores resultados.
2. Transparencia y Rendición de Cuentas, que posibilita el acceso a la información y responsabilidad en la gestión.
3. Imparcialidad, que deriva en decisiones objetivas sin influencias indebidas.
4. Proximidad, es decir, servicios centrados en las necesidades del ciudadano.

Desde luego, este derecho humano es posibilitador e impulsor de otros derechos, tales como la seguridad jurídica, la proporcionalidad y la integridad en la función pública, circunstancia derivada de la interdependencia como característica primordial de los derechos humanos. Por su parte, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, que data del año 2013, se refiere en su preámbulo a la buena administración pública en los siguientes términos:

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 (CLAD, 2013, p. 2).

Derivado de lo anterior, el apartado número 25 se refiere de forma específica al derecho fundamental de la persona a la buena Administración pública, señalando lo siguiente:

25. Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que 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. En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país (CLAD, 2013).

En el caso de México, aunque la Constitución Federal engloba este derecho humano dentro del texto de los artículos 1º, 14, 16 y 113 (derechos humanos y su interpretación conforme a tratados internacionales; debido proceso, legalidad y fundamentación/motivación de los actos administrativos; sistema nacional anticorrupción y responsabilidad de los servidores públicos), no menciona textualmente la palabra "buena administración". En este sentido, el derecho a la buena administración aparece formalmente en la escena jurídica internacional en el año 2000—como ya se había señalado—, circunstancia que marcó un hito en el campo jurídico, dado que constituyó una transición clave debido a que la actuación gubernamental se convierte en un derecho exigible por los gobernados y no más en un simple principio ético.

En México, sólo la Constitución Política de la Ciudad de México, siendo un instrumento de reciente creación (5 de febrero de 2017), ya articula expresamente el derecho a la buena administración pública en los siguientes términos:

Artículo 7 ciudad democrática:

A. Derecho a la buena administración pública:

1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.
3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.
4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado (CDMX, 2026).

Desde luego, aquí cabe el comentario en el sentido de señalar que la Constitución de la CDMX invita a reflexionar el tema y a generar una reforma al texto de la Constitución

Federal para ponerla al día. En este sentido, no hay que perder de vista lo señalado por Joseph Raz en tu teoría de la arborescencia jurídica, respecto a que cualquier norma puede ser considerada como fundante y guiar el desarrollo de un sistema jurídico, sin necesidad de que sea de forma exclusiva el texto de la Constitución Federal. (Raz, 2011, pp. 125 y ss.).

Ahora bien, desde el ámbito judicial, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la Tesis: I.4o.A.5A (11a.), bajo el rubro BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO), en la que se estableció el siguiente criterio jurídico:

Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos de la Ciudad de México, como dar respuesta a un escrito de petición, debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario (PJF, 2021).

Como se aprecia, el criterio judicial es claro al reconocer al derecho a la buena administración como un derecho fundamental.

Para cerrar esta aproximación temática al derecho a la buena administración es menester hacer referencia a la forma en que éste se manifiesta a través de diversas garantías procesales y sustantivas, puntualizando a nuestro criterio de la siguiente manera:

- Trato imparcial y equitativo, lo que significa que las instituciones públicas deben actuar sin sesgos y bajo criterios de justicia y objetividad.
- Derecho a ser oído, bajo la premisa de que toda persona tiene derecho a expresar sus argumentos de forma previa a la toma de decisiones que llegaran a afectar negativamente sus derechos.
- Acceso al expediente, entendido esto como la posibilidad de consultar la documentación que fundamenta las decisiones gubernamentales, respetando siempre la confidencialidad de la información.
- Fundamentación y motivación de las decisiones, que significa que la autoridad debe basar su actuar en normas jurídicas y desde luego, explicar los motivos legales y de hecho que sustentan sus resoluciones.
- Reparación de daños causados por los servidores públicos, incluyendo desde luego, el derecho a una indemnización.

Como puede observarse, el derecho a la buena administración implica costos para el gobierno, que desde luego pudieran ser determinantes para la salvaguarda de la dignidad de los gobernados, razón por la que a continuación se hará referencia justamente al costo de los derechos humanos y su vinculación con la administración pública.

La administración pública y el costo de los derechos humanos

La administración pública

La administración pública es un conjunto de estructuras orgánicas encargadas de gestionar recursos, implementar políticas públicas y aplicar leyes para satisfacer las necesidades de la sociedad y con ello contribuir a la satisfacción del bienestar general, todo ello en aras de auxiliar al titular del Poder Ejecutivo en aquellas tareas que le han sido encomendadas por disposición constitucional y legal.

Para efecto de tener una mejor comprensión de lo que implica la administración pública como parte del gobierno de un Estado, es menester comenzar por comprender la idea que del Estado tenía George Jellinek, quien señalaba lo siguiente: “[...] el Estado es la unidad de asociación dotado originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio” (2004, p. 171).

Como resulta evidente, George Jellinek puntualiza que el Estado es una corporación, la cual está formada por una población asentada en un determinado territorio, en donde existe un poder de mando originario. Ahora bien, dentro de la idea antes planteada, es posible ubicar el elemento del poder, mismo que es ejercido por un gobierno, cuya integración orgánica puede ser diversa, dependiendo del lugar y la época de la que se hable, pero que finalmente es la expresión viva del poder.

Dicho lo anterior, partiendo de la tipología clásica de la división del poder, se puede apuntalar que se divide para su ejercicio en tres funciones, la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. Habrá que señalar que esta tipología clásica de la división del poder ha sido superada con la aparición de funciones emergentes como las desarrolladas por los órganos constitucionales autónomos, que en fechas recientes han sufrido un embate derivado de la concentración del poder que se ha resentido en México.

Es así que con relación al sistema de gobierno en México, la función ejecutiva se encuentra en manos de una sola persona, lo cual corresponde al sistema de gobierno presidencial, teniendo como característica distintiva, su independencia de la función legislativa y de la judicial, y además, teniendo por ello la representación del Estado frente al concierto de las naciones.

[...] En un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende

mayor ni continuamente de éste para su existencia y sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente (LaPalombara, 1974, pp. 198,199).

De esta manera, la preponderancia de la función ejecutiva se aprecia en el texto del artículo 80 constitucional, que a la letra dice: “Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’” (CPEUM, 2026).

En ese tenor, es pertinente señalar que quien asume el cargo de Presidente de la república no se encuentra solo en esta ardua tarea, ya que en términos del artículo 90 Constitucional, es auxiliado por un equipo denominado la Administración Pública Federal, misma que constituye una estructura administrativa que queda dividida en centralizada y paraestatal (CPEUM, 2026).

Aunque la Constitución Federal refiere la existencia de la administración pública, no detalla su composición orgánica, lo cual es atendido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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 y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 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 (LOAPF, 2026).

Atento a lo anterior, es posible señalar de forma numérica la composición de la actual Administración Pública Federal (tabla 1).¹

El costo de los derechos y la sostenibilidad financiera

Una vez analizada la estructura de la administración pública federal, es necesario puntualizar que tal aparato gubernamental requiere contar con un presupuesto anual, el cual permite atender y cumplir con la operación diaria que implican las que conforme

1 Los datos son de marzo de 2026.

Tabla 1. Composición de la administración pública federal en México

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
CENTRALIZADA	PARAESTATAL
1 Oficina de la Presidencia de la República; 21 Secretarías de Estado; 1 Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones; 1 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	97 Organismos Descentralizados; 67 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; 16 Fideicomisos Públicos; 2 Empresas Públicas del Estado.

Nota: Elaboración propia con datos obtenidos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF 2026) y Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2025 (DOF, 2025).

a la ley deben de realizarse y con ello, satisfacer el interés público, entendido este como la teleología estatal.

En este año 2026, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación, el gobierno federal estará recibiendo \$ 10,193,683,700,000 (Diez billones ciento noventa y tres mil seiscientos ochenta y tres millones setecientos mil pesos 00/100 M.N.). De esta cifra global, los ramos administrativos -donde se ubican las dependencias federales-recibirán como gasto programable la cantidad de \$ 2,463,677,023,876 (Dos billones, cuatrocientos sesenta y tres mil seiscientos setenta y siete millones veintitrés mil ciento ochocientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.) (PEF, 2026).

Es preciso hacer un alto en el camino y justificar el hecho de citar las cifras derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2026. Es así que la intención radica en el hecho de consolidar la idea de que la operación del gobierno tiene un costo (y bastante elevado, por cierto); circunstancia que habla de que el respeto y promoción de los derechos humanos tiene naturalmente costos, de ahí que Stephen Holmes y Cass Sunstein puntualizan que “[...] sólo puede existir un derecho si hay una estructura detrás tendiente a garantizar su satisfacción” (2015, p. 18). Lo que estos autores refieren es que todos los derechos tienen costos y deben ser considerados seriamente para alcanzar su efectividad.

Ahora bien, no hay que soslayar que para el efecto de que el gobierno pueda disponer de recursos públicos es necesario que la población contribuya al gasto público, tal y como lo dispone el texto constitucional, circunstancia que hace recordar que el tema de los derechos humanos es un asunto que debe involucrar el trabajo tanto del gobierno como de la sociedad civil: “[...] La definición, asignación, interpretación y protección del derecho de propiedad. Es un servicio que el gobierno presta a los que

tienen propiedades, pero es financiado por los ingresos generales obtenidos de los contribuyentes” (Holmes & Sustain, 2015, p. 48).

Ahora bien, ¿los derechos humanos cuestan? Esta es una pregunta oportuna, pues pudiera tenerse la falsa impresión que los derechos humanos no representan costos, circunstancia más que equivocada, pues el costo de los derechos humanos no es solo una cifra de carácter presupuestal, sino algo mucho más complejo como lo es la inversión estatal que se requiere para garantizar, proteger y defenderlos, circunstancia que implica tanto gastos directos como indirectos, además de integrar lo que implican los costos sociales. “La protección de los derechos individuales nunca es gratuita, porque siempre presupone la creación y el mantenimiento de relaciones de autoridad” (Holmes & Sustain, 2015, p. 99).

Tradicionalmente, se ha establecido que los derechos civiles y políticos son derechos de carácter negativo, es decir, que el gobierno para su cumplimiento debe abstenerse de interferir en las libertades individuales, lo que significa que dichos derechos protegen la autonomía personal contra la coerción estatal, garantizando libertades fundamentales como la expresión, religión, vida y propiedad, sin requerir acciones positivas del gobierno, lo que aparentemente no implicaría costos.

Por otra parte, encontramos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los cuales son derechos humanos fundamentales que garantizan condiciones de vida digna (salud, educación, vivienda, trabajo, agua, medio ambiente sano, etc.) y actúan principalmente como derechos positivos, es decir, exigiendo acciones concretas, lo que obviamente habla de inversión de recursos para su realización lo cual, aparentemente, los diferencia de los derechos civiles y políticos.

A pesar de lo anterior, es necesario señalar que todos los derechos humanos tienen costos, aun aquellos vinculados con simples deberes de respeto, tal como el derecho a la propiedad, donde se supone que el gobierno lo salvaguarda absteniéndose de intervenir en el uso y goce del derecho; sin embargo, es evidente señalar que la defensa del derecho de propiedad implica la actuación de instancias administrativas (Registro Público de la Propiedad y el Catastro, entre otras) y desde luego de instancias jurisdiccionales, estructuras de gobierno que representan muy altos costos económicos, circunstancia que lleva a la conclusión de que aun los derechos civiles y políticos, tienen costos, y ello debe ser considerado de esta manera si se pretende cumplir con la satisfacción del bien público y con ello garantizar la dignidad de las personas.

La buena administración: garantismo vs. justiciabilidad

La dimensión garantista del derecho a la buena administración

La obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos es en principio una obligación del gobierno y en beneficio de los gobernados los cuales,

ante una vulneración, tienen habilitada la vía para reclamar jurídicamente, hecho al que Ferrajoli (2018) ha denominado como “garantismo”.

En términos generales, la idea de garantismo está orientada a hacer exigibles los derechos humanos a través de vía jurisdiccional, sin embargo, el propio Ferrajoli señala que “[...] la cultura garantista se ve limitada a un papel de defensa y de simple testimonio” (Ferrajoli, 2006, p. 228), es decir, que la vía jurisdiccional no resulta suficiente para lograr la plena satisfacción de un derecho, ya que en ocasiones las sentencias dictadas por un juez no logran la plena materialización de los derechos en beneficio de los afectados.

El garantismo es una ideología jurídica, es decir, una forma de representar, comprender, interpretar y explicar el derecho. Su difusión se debe sobre todo a la obra de Luigi Ferrajoli, quien a partir de 1989 ha construido una completa y muy estructurada teoría del garantismo penal. En sus trabajos posteriores a esa fecha Ferrajoli ha ampliado su teoría para conformar una especie de teoría general del garantismo, la cual ha vinculado estrechamente con la teoría del Estado constitucional (desde el punto de vista normativo) y con el llamado neoconstitucionalismo (desde el punto de vista teórico) (Carbonell, 2009).

La idea total en torno a los derechos humanos es que estos sean respetados, circunstancia que lleva a reconsiderar el alcance de la justiciabilidad, toda vez que esta no puede quedarse en el mero hecho de tener acceso a la justicia, sino que es necesario considerar que el gobierno en su conjunto actúe coordinadamente para lograr la plena satisfacción de aquellos derechos reclamados. Es por ello que la justiciabilidad debe ser entendida como la exigibilidad de los derechos (Vázquez, 2019, p. 63-82).

Justiciabilidad deriva del verbo transitivo “ajusticiar” o “justiciar” que en su forma más elemental implica hacer justicia, y que en un modelo de legalidad se logra por una vía institucional, particularmente mediante los mecanismos judiciales [...] La justiciabilidad es un concepto ligado al de exigibilidad. La diferencia es la modalidad. De esta forma, si la exigibilidad pretende la realización de un derecho, la justiciabilidad busca que tal realización se haga por la vía de su reclamación ante instancias que administran justicia ... La justiciabilidad supone, por tanto, una pretensión formulada por un reclamo en contra de un sujeto obligado por el derecho y al mismo tiempo un ente decisor que, satisfechas determinadas circunstancias, resuelve la controversia. Como ha destacado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, es la controversia sobre un objeto, un elemento definitorio del carácter justiciable de ese objeto (Urquilla, 2009, pp. 84-85).

Vías e impedimentos para la justiciabilidad efectiva

La idea de la justiciabilidad implica trabajo conjunto, donde cada parte del gobierno cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales en aras de atender la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Es así que se requiere un legislativo capaz de generar reglas claras que puedan ser atendidas puntualmente por la administración pública, de manera que se logre satisfacer el mínimo vital de la población. Estos aspectos narrados que son esencialmente técnicos requieren además de voluntad política y la plena convicción de hacer el bien público en beneficio de la mayoría. Es por ello que las disposiciones programáticas de una Constitución deben ser para las autoridades, estímulo y guía de la acción pública, y para la población, la esperanza de lo que se debiera de acatar (Loewenstein, 1979, p. 402).

Esencialmente, lo que los gobernados pretenden, más allá de los trámites que se tengan que realizar y las instancias a las que haya que acudir, es que sus derechos sean respetados y particularmente hechos realidad, pues de nada sirve contar con una resolución judicial si en la práctica no se obtiene absolutamente nada, lo que implica una mera justicia de papel.

Ahora bien, volviendo a los derechos humanos, estos representan costos económicos que debe erogar el gobierno para lograr su cometido, debiendo señalar que el tema presupuestal es responsabilidad de toda la estructura gubernamental, particularmente el trabajo del legislativo y del ejecutivo. En cuanto al trabajo del legislativo, es decir, del Congreso de la Unión a través de sus cámaras, su principal preocupación y ocupación debe estar direccionada en la correcta emisión de leyes, mismas que debe establecer de forma puntual y precisa las acciones en que el gobierno debe atender su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de manera que entre más claras sean las reglas del juego será posible alcanzar la teleología estatal, pues para la correcta implementación de políticas públicas a cargo del equipo del Ejecutivo federal, se requiere mandatos claros y precisos.

La administración pública, como estructura auxiliar del Ejecutivo, debe atender el cumplimiento del mandato legal a partir de que haya las condiciones necesarias para lograrlo, entre las cuales destacan por su propia cuenta el tema de los recursos económicos.

En este tenor, es preciso señalar que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación dependen primeramente de la correcta preparación que debe realizar el Poder Ejecutivo, es decir, de una adecuada planeación estratégica, que debe considerar el respeto por los derechos humanos, aspecto que no solo es un mandato constitucional sino también convencional (Convención Americana sobre Derechos Humanos).

De lo anterior, resulta particularmente necesario acudir al contenido del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en concatenación con lo señalado por el artículo primero de la Carta Magna, generan grandes compromisos para el gobierno mexicano. En este sentido, la Constitución federal habla de la obligación del Estado mexicano respecto de salvaguardar los derechos humanos, sin embargo, frecuentemente su pretexto de la falta de recursos, no se atienden adecuadamente las obligaciones en la materia, sin embargo, instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hace referencia al hecho de que los países miembros se comprometen a adoptar las medidas económicas y técnicas necesarias para alcanzar sus cometidos, utilizando hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (PIDESC, 2026).

Como puede observarse, el artículo precedente refiere el hecho claro y contundente de que los países signantes del pacto deben hacer todo lo necesario para lograr la plena satisfacción de los derechos humanos, quedando como última instancia el acceso a garantías jurisdiccionales (locales e internacionales), que permitan resolver los conflictos generados satisfaciendo los derechos de los gobernados y desde luego, reparando aquellos daños generados por el incumplimiento.

Los tribunales no están en posición de supervisar el complejo proceso de asignación eficaz de los recursos, por parte de las agencias del poder ejecutivo, y tampoco pueden rectificar de manera sencilla las asignaciones cerradas del pasado. Los jueces no tienen la preparación adecuada para desempeñar estas funciones, innecesariamente, operan con fuentes de información inadecuadas y parciales (Holmes & Sustain, 2015, p. 117).

En este punto, vale la pena traer a colación el hecho de que en los Estados Unidos el tratamiento sobre los derechos humanos y particularmente los derechos sociales, es diverso a la realidad mexicana ya que la Constitución norteamericana jamás incluyó por completo la segunda carta de derechos promovida por Franklin D. Roosevelt, de manera que se dejó la responsabilidad a la Corte Suprema, para que caso por caso fuera resuelto, sin que ello implica una serie de obligaciones económicas de imposible cumplimentación. En cambio, en el caso mexicano, se cuenta con elementos legales que ponen condiciones adecuadas para lograr la exigibilidad de los derechos,

aunque es menester reconocer que no siempre se logra la plena satisfacción de los derechos vulnerados, principalmente ante la falta de voluntad política del gobierno en turno. De lo anterior se colige que se tiene la gran oportunidad de cumplir con el mandato constitucional, y con ello promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en México.

Debido a lo anterior, la faceta ejecutiva del gobierno debe realizar su trabajo de forma técnica, ordenada y con visión de futuro, estando plenamente consciente de los deberes legales frente a los gobernados que claman justicia, a efecto de que se respete la dignidad de la persona, como premisa toral de los derechos humanos.

El derecho humano a una buena administración pública puede ser un elemento que garantice que la gestión estatal sea transparente, eficiente, imparcial y respetuosa de la dignidad, permitiendo a los ciudadanos impugnar actos arbitrarios.

En ese sentido, la justiciabilidad implica que las decisiones administrativas son la punta de lanza para garantizar el pleno cumplimiento de las necesidades básicas de una persona, es decir, alcanzar el respeto a la dignidad de la persona, existiendo desde luego la posibilidad de acudir ante instancias judiciales, para asegurar el debido proceso y la reparación de derechos vulnerados.

En este orden de ideas, el concepto de buena administración supera la visión formalista, convirtiéndose en un derecho fundamental a efecto de recibir servicios públicos dignos, eficientes y honestos y, por supuesto, combatiendo la corrupción que se constituye como un gran lastre en el proceso.

Es así que la buena administración se basa en la dignidad humana, la transparencia, la rendición de cuentas y la motivación de los actos administrativos, y por ello la buena administración es hoy un pilar de la gobernanza democrática y el estado de derecho, situando a la persona como actor principal en la evaluación de políticas públicas.

Conclusiones

A través de la análisis cualitativo de las tensiones conceptuales, entre la progresividad de los derechos humanos y la sostenibilidad financiera, se evidencia que el costo de los derechos no debe entenderse como un límite presupuestario, sino como una categoría jurídica maleable. Las interpretaciones institucionales vigentes suelen subordinar la eficacia de las prerrogativas fundamentales a criterios de austeridad, lo cual termina por desnaturalizar el principio de interdependencia y reduce, por tanto, el alcance de las obligaciones gubernamentales, a un plano puramente programático.

Ahora bien, mediante un proceso de inferencia inductiva que partió del examen minucioso de las leyes, fallos judiciales específicos y partidas presupuestales, se logró

formular un modelo teórico general, el cual demuestra que la omisión normativa en la asignación de recursos mínimos no es un fenómeno aislado, sino un patrón sistemático de desprotección. Así, las fallas particulares observadas en la praxis administrativa permiten teorizar que el gobierno incurre en una regresividad fáctica, al no garantizar un suelo presupuestario blindado para los derechos humanos.

La buena administración es la herramienta que hace que el costo de los derechos sea sostenible, mientras que la justiciabilidad es el recordatorio de que dicha gestión no es opcional, sino una obligación debida a los gobernados. Es menester recordar que no basta que las personas cuenten con mecanismos jurisdiccionales a su favor para exigir el cumplimiento de ciertos derechos, sino que es necesario que el gobierno—en su conjunto—actúe en la dirección correcta para salvaguardarlos, lo cual implica un trabajo conjunto que demuestra la intencionalidad de hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas y no quedarse en meros discursos vacíos que terminen siendo una mera justicia de papel.

Finalmente, la técnica documental empleada con la que se contrastó la doctrina jurídica y la normatividad vigente permitió realizar una triangulación normativa exhaustiva, dado que este cruce de fuentes documentales reveló una brecha crítica consistente en el hecho de que mientras los tratados internacionales imponen el uso del máximo de los recursos disponibles, la legislación interna prioriza el equilibrio fiscal, sin ponderar el impacto que éste pueda tener en la población. De esta forma, queda evidenciada la urgencia de reconfigurar las reglas de justicia presupuestaria bajo un enfoque constitucional armónico, que considere al ser humano como su eje central.

Fuentes de información

- Carbonell, M. (2009) ¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve. México. http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_muy_breve_printer.shtml
- CDMX (2026). Constitución Política de la Ciudad de México. México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_14.4.pdf
- CLAD (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Panamá. https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf
- CPEUM (2026). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- DOF (2025). Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. México. https://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5765466&fecha=14/08/2025#gsc.tab=0
- Ferrajoli, L. (2018). Derecho y Razón. Madrid. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2006). Epistemología Jurídica y Garantismo. México, Fontamara.
- Holmes S. & Sustain C. (2015). El costo de los derechos. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Jellinek, G. (2004). Teoría general del Estado. México. Fondo de Cultura Económica.
- LaPalombara, J. (1974). Politics within nations. New Jersey. Prentice Hall.
- LOAPF (2026). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Loewenstein, K. (1979). Teoría de la Constitución. Barcelona. Ariel.
- OAS (2026). Convención Americana sobre Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf>
- PEF (2026). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2026.pdf
- PIDESC (2026). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf
- PJF (2021). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930>
- Raz, J. (2011). El concepto de sistema jurídico. México, Ediciones Coyoacán.
- Unión Europea (2026). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/spa
- Urquilla, C. (2009). La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Vázquez F. (2019). Justiciabilidad de los Desca: ¿justicia de papel?, en Bello, N. Vázquez, F. (2019). Vertientes de la Justiciabilidad en México. México, Fontamara.

La buena administración y la evolución de los derechos humanos en las comunidades indígenas de Baja California

Emigdio Julián Becerra Valenzuela,¹ Antonio Rosalio Rodríguez Berrelleza² y Jesús Fernando Villarreal Gómez³

Resumen: La presente investigación tiene como objetivo analizar la evolución jurídica, social y cultural de los derechos humanos en las comunidades indígenas de Baja California desde la perspectiva de la buena administración pública. Estas comunidades se encuentran distribuidas en los siete municipios del estado. El estudio examina sus usos y costumbres, estructura social, organización jurídica y mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, considerando su desarrollo histórico hasta la actualidad, con especial énfasis en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. La metodología empleada fue documental y empírica. La primera permitió el análisis de fuentes jurídicas, históricas y doctrinales, mientras que la segunda incluyó visitas de campo, para conocer sus experiencias y desafíos. La investigación se justifica por la necesidad de comprender la situación de los pueblos indígenas y evaluar la efectividad de las políticas públicas, identificando retos, oportunidades y propuestas para fortalecer la protección de sus derechos y promover una administración pública incluyente y respetuosa de la diversidad cultural.

Palabras clave: Cochimí, Constitución, cucapá, derechos humanos, indígenas, kiliwa, kumiai, paipai.

Abstract: The main objective of this research is to analyze the legal, social, and cultural evolution of Human Rights in the indigenous communities of Baja California from the perspective of good governance. These communities are located in different geographical areas across the seven municipalities of the 29th state of the Mexican Republic (Mexicali (capital), Tijuana, Ensenada, Tecate, Playas de Rosarito, San Quintín, and San Felipe). We will examine the customs and traditions of these indigenous peoples, their social structure, legal organization, and methods of conflict resolution. This analysis will trace their origins and emergence on the peninsula to the present

1 Doctor en Derecho. Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores SECIHTI, nivel I. Correo: emigdio.becerra@uabc.edu.mx.

2 Doctor en Ciencias Jurídicas, por la Universidad de la Habana, Cuba. Profesor tiempo completo y Coordinador de Investigación y Posgrado en la Facultad de Derecho en la UABC. Autor y coautor de diversas publicaciones, líder del UABC-CA-303. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1816-7346>

3 Doctor en Ciencias Jurídicas, Maestro en Impuestos y Maestro en Derecho Fiscal. Profesor Investigador en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California (Campus Mexicali); Perfil PRODEP y SNII Nivel Candidato; ORCID: 0000-0002-9385-742X - E-mail: fernando.villarreal@uabc.edu.mx.

day, taking into account the 2011 constitutional reform. The methodology employed was empirical documentary research, conducted through visits and interviews with various leaders of the indigenous communities.

Keywords: Cochimí, Constitution, cucapá, human rights, indigenous, kiliwa, kumiai, paipai

Introducción

Los pueblos indígenas constituyen una parte fundamental de la historia, identidad y diversidad cultural de México. Desde tiempos ancestrales, estas comunidades han desarrollado formas propias de organización social, política y jurídica, sustentadas en sus usos y costumbres, en el respeto a la naturaleza y en una visión colectiva de la vida comunitaria. Sin embargo, a lo largo de la historia también han enfrentado procesos de exclusión, discriminación y vulneración de sus derechos fundamentales, situación que ha impactado directamente en la preservación de sus tradiciones, en el ejercicio de su autonomía y en sus oportunidades de desarrollo (Patterson, 1987, p. 11).

En el estado de Baja California habitan los pueblos indígenas originarios cochimí, cucapá, kiliwa, kumiai y pai pai, pertenecientes al tronco lingüístico y cultural yumano.

Estas comunidades representan el legado vivo de los primeros habitantes de la península y constituyen un elemento esencial para comprender la riqueza histórica y cultural de la región. A pesar de las transformaciones sociales, económicas y jurídicas ocurridas a lo largo de los siglos, han logrado conservar una parte importante de sus conocimientos ancestrales, sus formas de organización comunitaria, sus expresiones culturales y su estrecha relación con el territorio que tradicionalmente han habitado (Garduño, 2010, p. 187).

El presente trabajo tiene como finalidad analizar la evolución jurídica, social y cultural de los derechos humanos en los pueblos indígenas de Baja California desde la perspectiva de la buena administración. Para ello, se estudian sus antecedentes históricos, su ubicación geográfica, sus formas de organización interna, sus mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, así como las principales transformaciones que han experimentado en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos fundamentales. Asimismo, se examina la manera en que estas comunidades han desarrollado sistemas propios de administración comunitaria orientados al bienestar colectivo, la preservación de sus recursos naturales y el fortalecimiento de su identidad cultural.

La importancia de este estudio radica en la necesidad de comprender que los derechos humanos no pueden analizarse únicamente desde una perspectiva normativa o institucional, sino también desde la realidad social y cultural de los grupos a quienes

buscan proteger. Los pueblos indígenas poseen formas particulares de entender conceptos como justicia, autoridad, comunidad, territorio y bienestar, elementos que deben ser considerados para lograr una protección efectiva de sus derechos y una adecuada relación entre sus sistemas normativos internos y el marco jurídico nacional.

En este contexto, adquiere especial relevancia la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, la cual transformó profundamente el sistema jurídico mexicano al ampliar los mecanismos de protección de los derechos fundamentales y reconocer la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Dicha reforma fortaleció también la aplicación del principio pro persona y la incorporación de los tratados internacionales como parámetros de interpretación y protección de los derechos humanos, generando nuevas oportunidades para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (Clavero, 2013, p. 171).

A partir de este nuevo paradigma constitucional, resulta pertinente examinar cómo las comunidades indígenas de Baja California han incorporado estos cambios en sus dinámicas internas, cuáles son los avances alcanzados en materia de igualdad, participación y acceso a la justicia, y cuáles son los desafíos que aún enfrentan respecto a la protección de sus territorios, recursos naturales, patrimonio cultural y formas tradicionales de organización. De igual manera, es necesario reflexionar sobre el papel que desempeñan las instituciones públicas en la garantía de estos derechos y en la construcción de una administración pública más incluyente, respetuosa de la diversidad cultural y comprometida con el desarrollo integral de los pueblos originarios.

El trabajo también busca destacar que la buena administración no debe entenderse únicamente como una obligación estatal vinculada a la eficiencia y legalidad de las actuaciones gubernamentales, sino como un principio que promueve la participación, el equilibrio social, la responsabilidad colectiva y el uso sostenible de los recursos. Desde esta perspectiva, las experiencias de organización comunitaria desarrolladas por los pueblos indígenas de Baja California ofrecen valiosas enseñanzas sobre formas de gestión basadas en el consenso, la solidaridad y el respeto por el entorno natural (Rodríguez Arana, 2013, p. 24).

En consecuencia, esta investigación pretende contribuir al conocimiento de la realidad jurídica y social de los pueblos indígenas bajacalifornianos, visibilizar sus aportaciones históricas y culturales, así como identificar los retos y oportunidades existentes para fortalecer la protección de sus derechos humanos. El análisis de sus experiencias permite comprender la importancia de construir un modelo de convivencia que reconozca la diversidad cultural como una fortaleza y que garantice, en condiciones de igualdad y respeto, el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de todos los integrantes de estas comunidades.

Planteamiento del problema

Los pueblos indígenas originarios de Baja California, integrados principalmente por las comunidades cochimí, cucapá, kiliwa, kumiai y pai pai, constituyen un importante legado histórico, cultural y social para la entidad. A pesar de representar a los primeros habitantes de la península y de conservar tradiciones, conocimientos ancestrales, formas propias de organización comunitaria y una estrecha relación con el medio ambiente, estas comunidades han enfrentado a lo largo de los siglos diversos procesos de transformación derivados de la colonización, la modernización, la globalización y los cambios en el sistema jurídico mexicano.

Históricamente, los pueblos indígenas desarrollaron sistemas normativos basados en usos y costumbres que permitieron mantener el orden social, regular la convivencia y garantizar la preservación de sus recursos naturales y de su identidad cultural. Dichos sistemas se sustentaban en estructuras comunitarias donde las decisiones eran tomadas por líderes tradicionales y por el consenso de los miembros de la comunidad, privilegiando el bienestar colectivo sobre los intereses individuales. Sin embargo, muchas de estas prácticas fueron modificándose con el paso del tiempo debido a la influencia de las instituciones estatales, los cambios sociales y las nuevas concepciones sobre los derechos humanos (Carlsen, 1999, p. 1).

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 representó un punto de inflexión en el orden jurídico mexicano al ampliar el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales. Este nuevo paradigma, basado en principios como la universalidad, la progresividad, la interdependencia, la indivisibilidad y el principio pro persona, ha generado importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, persisten múltiples desafíos relacionados con la efectiva garantía y materialización de estos derechos dentro de las comunidades originarias de Baja California.

Entre los principales problemas que enfrentan actualmente se encuentran la protección de sus territorios ancestrales, las restricciones para el aprovechamiento de recursos naturales esenciales para su subsistencia, la preservación de sus lenguas y expresiones culturales, así como la necesidad de fortalecer su participación en los procesos de toma de decisiones que afectan directamente a sus comunidades. Casos como las limitaciones impuestas a la actividad pesquera de los cucapá o los conflictos territoriales de los kumiai frente a proyectos de desarrollo económico evidencian la tensión existente entre los intereses de crecimiento regional y el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Martínez y Haro, 2015, p. 3).

Asimismo, aunque se observan avances significativos en materia de igualdad de género, participación comunitaria y acceso a mecanismos de justicia, aún subsisten retos para

armonizar los sistemas normativos internos con los estándares contemporáneos de derechos humanos. La transformación de antiguas prácticas sociales y la incorporación de principios de igualdad, inclusión y respeto a la dignidad humana requieren procesos continuos de diálogo intercultural que permitan preservar la identidad de los pueblos indígenas sin vulnerar los derechos fundamentales de sus integrantes.

En este contexto, surge la necesidad de analizar de qué manera los pueblos indígenas de Baja California han evolucionado en la interpretación y aplicación de los derechos humanos, cómo sus usos y costumbres se han adaptado a los nuevos marcos jurídicos nacionales e internacionales y cuáles son los principales obstáculos que enfrentan para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos colectivos e individuales. Asimismo, resulta indispensable identificar el papel que desempeñan las autoridades gubernamentales en la protección de estas comunidades y en la promoción de mecanismos que permitan conciliar el desarrollo económico, la preservación cultural y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Marco normativo nacional vigente de los pueblos indígenas en México

La protección jurídica de los pueblos indígenas en México constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional contemporáneo, toda vez que reconoce la existencia de grupos humanos con identidad cultural propia, formas particulares de organización social, sistemas normativos internos y una relación histórica con sus territorios ancestrales. El reconocimiento de estos derechos es resultado de un proceso evolutivo que ha transitado desde políticas de integración y asimilación hasta un modelo de pluralismo jurídico sustentado en el respeto a la diversidad cultural y a los derechos humanos.

Actualmente, el marco normativo nacional reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derechos colectivos e individuales, garantizando su libre determinación, autonomía, acceso a la justicia, preservación cultural y participación en la vida pública del país. Dicho reconocimiento encuentra sustento tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversas leyes federales y disposiciones reglamentarias que desarrollan los principios constitucionales.

El principal fundamento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición reconoce que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales descienden de las poblaciones que habitaban el territorio nacional antes de la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

El citado precepto constitucional reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- a. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- b. Aplicar sus propios sistemas normativos para la regulación y solución de conflictos internos, respetando en todo momento los derechos humanos, la dignidad e integridad de las personas y, particularmente, los derechos de las mujeres.
- c. Elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
- d. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos, cultura e identidad.
- e. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras y territorios.
- f. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado mediante mecanismos que garanticen una justicia intercultural (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 2).

La reforma constitucional publicada el 14 de agosto de 2001 significó un avance trascendental en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, al incorporar expresamente el principio de libre determinación y el reconocimiento de la autonomía indígena dentro del sistema constitucional mexicano.

Por otra parte, el artículo 1° constitucional, reformado el 10 de junio de 2011, fortaleció la protección de los derechos indígenas al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Este nuevo paradigma constitucional ha permitido que los derechos de los pueblos indígenas sean interpretados de conformidad con el principio *pro persona*, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para sus integrantes y comunidades (Toniatti, 2016 p. 9).

El marco jurídico nacional en materia indígena se encuentra integrado por diversas leyes que desarrollan los principios constitucionales y regulan aspectos específicos relacionados con los derechos colectivos e individuales de los pueblos originarios. La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003:

Reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales con la misma validez que el español. Asimismo, garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar, desarrollar y utilizar sus idiomas en todos los ámbitos de la vida pública y privada. La ley establece la obligación de las autoridades de promover políticas públicas orientadas a la protección, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas, así como la prestación de servicios públicos en dichas lenguas cuando sea necesario (LGDLPI, 2003, art 2 y 3).

La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas publicada el 4 de diciembre de 2018, crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de diseñar, ejecutar y coordinar las políticas públicas dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Entre sus atribuciones destacan:

La promoción de los derechos indígenas, la participación comunitaria en proyectos de desarrollo, la preservación cultural y la coordinación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en la materia LINPI (2018, art. 2).

Por otro lado, la Ley Agraria constituye uno de los instrumentos más importantes para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. A través de sus disposiciones:

Se reconoce la propiedad social de la tierra bajo las modalidades de ejidos y comunidades agrarias, permitiendo a numerosas comunidades indígenas conservar la posesión y administración colectiva de sus territorios ancestrales. La protección de la tierra resulta fundamental debido a que para los pueblos indígenas el territorio representa no sólo un bien económico, sino también un elemento esencial de identidad cultural, espiritual y comunitaria (LA, 1992, art. 106).

La Ley General de Educación incorpora el principio de educación intercultural bilingüe, garantizando que los pueblos indígenas tengan acceso a una educación pertinente a sus características culturales y lingüísticas. La ley establece la obligación del Estado de promover el respeto a la diversidad cultural, la enseñanza de las lenguas indígenas y la inclusión de contenidos relacionados con la historia y cosmovisión de los pueblos originarios (LGE, 2019, art. 15).

Por otro lado, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, esta norma tiene como finalidad prevenir y erradicar toda forma de discriminación motivada por origen étnico, lengua, cultura o condición social. Su aplicación resulta particularmente relevante para los pueblos indígenas, quienes históricamente han enfrentado situaciones de exclusión y desigualdad estructural. La ley establece mecanismos institucionales para garantizar la igualdad de oportunidades y la protección contra actos discriminatorios en el ámbito público y privado (LFPED, 2003, art. 15).

Uno de los aspectos más innovadores del marco jurídico mexicano es el reconocimiento del pluralismo jurídico. Este principio implica la coexistencia de diversos sistemas normativos dentro del mismo Estado, permitiendo que los pueblos indígenas apliquen sus propios mecanismos de regulación y resolución de conflictos internos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los sistemas normativos indígenas constituyen expresiones legítimas de autonomía y libre determinación, siempre que su

aplicación sea compatible con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales. En consecuencia, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a considerar las particularidades culturales de las comunidades indígenas al momento de resolver controversias que involucren a sus integrantes, promoviendo una justicia intercultural basada en el respeto a la diversidad.

El marco normativo constitucional y nacional de los pueblos indígenas en México refleja una evolución significativa hacia el reconocimiento de la diversidad cultural como elemento esencial de la identidad nacional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente a través de los artículos 1° y 2°, establece las bases para la protección de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, mientras que diversas leyes federales desarrollan mecanismos específicos para garantizar su ejercicio efectivo. No obstante, los avances normativos alcanzados, persisten desafíos relacionados con la implementación de estos derechos, especialmente en materia de acceso a la justicia, protección territorial, participación política, consulta previa y preservación cultural. Por ello, el fortalecimiento de las instituciones públicas, la consolidación del pluralismo jurídico y la adopción de políticas públicas con enfoque intercultural continúan siendo elementos indispensables para lograr una protección integral y efectiva de los pueblos indígenas en México.

Pueblos indígenas de Baja California

Los cochimí que se cree que su nombre significa "gente que vive por la parte del norte", conocidos también como diegueños o laymon, cuentan con una población aproximadamente de 116 integrantes (Cultura, 2019), son un grupo indígena originario del centro y norte de la península de Baja California y Baja California Sur, que habitaron esta región mucho antes de la llegada de los europeos. Eran pueblos nómadas o seminómadas que vivían principalmente de la caza, la pesca y la recolección, adaptándose a un entorno desértico con escasos recursos. Su organización social era sencilla y se agrupaban en pequeñas bandas familiares.

Por su parte, los cucapá o "gente del río":

Viven en las localidades de Cucapá Mestizo, Colonia La Puerta, Colonia Rentería, Campo Flores, Cucapá El Mayor, Campo del Prado, Rancho San Pedro y Campo Camerina, del municipio de Mexicali; en La Alberca de Ensenada, Baja California, y en Pozas de Arvizu, de San Luis Río Colorado, Sonora, actualmente cuentan con una población de 187 de los cuales 123 se encuentran en Baja California y 64 en Sonora (Cultura, 2019).

Por su parte los kiliwas:

"Hombre cazador", "gente como nosotros" o "los que se van", también se traduce como "los que se acurrucan", habitan principalmente en la zona serrana ubicada en las colinas del norte de la sierra de San Pedro Mártir, en el territorio conocido como Arroyo de León, y cuentan con una población de aproximadamente 11 indígenas (Cultura, 2019).

Los kumiai que en la forma castellanizada de kumeya, significa "los de los altos" o "los que se adaptan", también referidos a sí mismos como tipai (gente), los ubicamos en Ensenada en las localidades de: El Porvenir (Guadalupe), Francisco Zarco (Guadalupe), La Huerta, La Misión, Rancho Dinuwa, Rancho Plazola, Real del Castillo Nuevo (Ojos Negros), San Antonio Necua (Cañada de los Encinos), San Salvador de Gálvez; en el municipio de Playas de Rosarito en: Comunidad Indígena San José de la Zorra (San José de la Zorra) [San José la Zorra], La Zorra, Primo Tapia, en el municipio de Tecate los ubicamos en: Colonia Luis Echeverría Álvarez (El Hongo), Ejido Guadalajara 2 (El Gato), Ejido Nueva Colonia Hindú, El Álamo, El Testerazo, El Venado, Encino Solo, Escuela Mescuich, Familia López Gaspar, Hacienda Santa Verónica, La Ciénega, Rancho Cañada Verde, Rancho Jacuin, Rancho las Auras, Rancho las Priscilas, Rancho Limón, Rancho Neji Sección C (Juntas de Neji), Rancho Puerto el Roble, Santa Elena, y Valle de las Palmas; cuentan con una población aproximada de 73 indígenas (Indígenas, 2020).

Ahora bien, los pai pai, ellos llaman a su lengua jaspuy pai, que se traduce como "personas no bautizadas" o "no lavadas", se encuentran localizados en la localidad de Santa Catarina municipio de Ensenada, y tienen una población aproximada de 148 habitantes (Cultural, 2019).

Los pueblos indígenas de Baja California tienen una gran importancia histórica y cultural, ya que representan la continuidad de las primeras sociedades que habitaron la península. Estos pueblos han demostrado un profundo respeto por el medio ambiente, basado en conocimientos ancestrales que promueven el uso responsable de los recursos naturales. Su forma de vida refleja una relación equilibrada con la naturaleza y una búsqueda constante de una buena administración de su territorio, lo que hoy en día resulta especialmente valioso frente a los desafíos ambientales globales. Por ello, su legado no solo es importante desde el punto de vista histórico y cultural, sino también como ejemplo de sostenibilidad y armonía con el entorno. En resumen, podemos determinar que en Baja California se cuenta con aproximadamente 535 nativos que desarrollan a la fecha, usos y costumbres que redundan en la forma de interpretar y aplicar la evolución de los Derechos Humanos.

Estructura administrativa de las comunidades

Los pueblos indígenas de Baja California entienden el principio de buena administración como un equilibrio entre el uso responsable de los recursos naturales, el bienestar

de la comunidad y el respeto por sus tradiciones ancestrales. Para ellos, administrar bien no significa explotar al máximo, sino aprovechar lo necesario para vivir sin dañar el entorno, asegurando que las futuras generaciones también puedan beneficiarse. Este principio está ligado a conocimientos transmitidos de generación en generación, donde se valora la cooperación, el reparto justo y la toma de decisiones colectivas.

Además, la buena administración incluye el cuidado del territorio como un elemento sagrado, no solo económico. Comunidades como los pai pai, kumiai y cucapá practican formas de organización donde las autoridades tradicionales y los acuerdos comunitarios buscan mantener el equilibrio social y ambiental. De esta manera, su visión de administración integra valores como la responsabilidad, la solidaridad y el respeto por la naturaleza, ofreciendo un modelo que prioriza la armonía sobre la explotación.

Los pueblos indígenas originarios de Baja California, han desarrollado a lo largo de su historia formas propias de organización social y mecanismos internos de regulación que les han permitido mantener el orden y la cohesión comunitaria. Aunque no alcanzaron estructuras jurídicas complejas como las de otras grandes civilizaciones mesoamericanas, sí establecieron sistemas normativos consuetudinarios basados en la autoridad tradicional, el consenso colectivo y el respeto a los valores comunitarios. Históricamente, la organización social giraba en torno a grupos familiares dirigidos por líderes reconocidos por su experiencia, prestigio o conocimientos espirituales, quienes ejercían funciones de mediación, conducción y resolución de conflictos dentro de la comunidad (Bringas y González, 2004 p. 568).

Un elemento fundamental dentro de la estructura social y jurídica tradicional fue la figura del guía espiritual o líder cultural, cuya autoridad trascendía el ámbito religioso para influir en la toma de decisiones comunitarias. El líder era considerado depositario de conocimientos ancestrales, encargado de preservar la memoria colectiva, transmitir enseñanzas y fungir como mediador entre las personas, la naturaleza y el mundo espiritual. En la actualidad, aunque esta figura ha perdido parte de su influencia original, persisten liderazgos tradicionales que participan activamente en la conservación de las prácticas culturales, las ceremonias religiosas y la transmisión de conocimientos a las nuevas generaciones. Paralelamente, las comunidades han incorporado figuras jurídicas contemporáneas, como las asambleas ejidales y los comisariados ejidales, mediante los cuales se toman decisiones de interés colectivo.

Respecto de sus usos y costumbres, los pueblos indígenas de Baja California mantienen una profunda relación con la naturaleza y el territorio, considerados elementos esenciales de su identidad cultural. Sus prácticas tradicionales promueven el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, el respeto al entorno y la preservación de conocimientos transmitidos de generación en generación. Las festividades comunitarias continúan desempeñando un papel central en la vida social

de estas comunidades, destacando ceremonias de bendición, danzas tradicionales como el Kuri-Kuri, cantos rituales, celebraciones agrícolas y ceremonias fúnebres que fortalecen los lazos de identidad y pertenencia. Estas manifestaciones culturales representan una forma de preservar la memoria histórica y reafirmar la continuidad de sus tradiciones ancestrales (Silva, 2023, p. 72).

En cuanto a la resolución de conflictos, tradicionalmente las sanciones se imponían conforme a los usos y costumbres de cada grupo, privilegiando medidas orientadas a restablecer la armonía comunitaria antes que el castigo individual. Actualmente, los desacuerdos internos suelen resolverse mediante mecanismos de diálogo y deliberación colectiva en las asambleas comunitarias, donde se escucha a las partes involucradas y se busca alcanzar acuerdos respaldados por la mayoría. Este modelo refleja una concepción de justicia centrada en la conciliación, la responsabilidad colectiva y el bienestar común, principios que continúan vigentes y que, en muchos aspectos, convergen con los valores contemporáneos de participación, inclusión y respeto a los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano (Barié, 2008, p. 110).

Comparación de los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas de Baja California: antaño y actualidad

La evolución de los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas de Baja California refleja el tránsito de un sistema normativo tradicional basado en usos y costumbres hacia un modelo de protección sustentado en los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales. Si bien muchas de las prácticas ancestrales continúan formando parte de la identidad cultural de las comunidades indígenas, la influencia de los principios de igualdad, dignidad humana y no discriminación ha transformado significativamente la forma en que estos pueblos interpretan y ejercen sus derechos en la actualidad.

En relación con la estructura familiar y la igualdad de género, antiguamente prevalecía la supremacía del hombre sobre la mujer, el patriarcado como modelo de organización familiar y la poligamia exclusiva para el varón. La mujer desempeñaba funciones específicas relacionadas con el hogar, la recolección de alimentos y la elaboración de artesanías, mientras que los hombres concentraban la autoridad política, social y económica. En contraste, actualmente las comunidades indígenas de Baja California han incorporado principios de igualdad y equidad de género, permitiendo que las mujeres participen activamente en la toma de decisiones comunitarias, ocupen cargos de representación, integren órganos de gobierno tradicional e incluso presidan comisariados ejidales. Esta transformación ha sido impulsada por el reconocimiento constitucional de los derechos humanos y por la progresiva incorporación de estándares internacionales de protección a la mujer.

Respecto a la educación y la organización social, en la antigüedad la enseñanza se desarrollaba de manera diferenciada según el género y la edad. Los niños eran preparados para actividades como la caza, la pesca y la construcción de viviendas, mientras que las niñas eran instruidas en labores domésticas, recolección de alimentos y producción artesanal. Actualmente, los integrantes de las comunidades indígenas tienen acceso a sistemas educativos formales que promueven la igualdad de oportunidades, sin distinción de género, al tiempo que se fomenta la preservación de la lengua, la cultura y los conocimientos tradicionales. Asimismo, las formas de resolución de conflictos han evolucionado desde decisiones emitidas por líderes tradicionales o por consenso comunitario hacia procedimientos más estructurados donde las partes son escuchadas, se valoran pruebas y argumentos, y las decisiones son adoptadas por mayoría dentro de las asambleas comunitarias, observando principios similares a las garantías del debido proceso reconocidas por el sistema jurídico nacional.

Por otra parte, algunos derechos tradicionales han permanecido vigentes, aunque bajo nuevas formas de protección jurídica. El derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, la propiedad y posesión de las tierras ancestrales, la participación en actividades culturales y comunitarias, así como el acceso a espacios tradicionalmente utilizados por las comunidades, continúan siendo elementos fundamentales de su identidad colectiva. Sin embargo, en la actualidad estos derechos se encuentran respaldados por normas constitucionales, leyes nacionales y tratados internacionales que reconocen la libre determinación, la autonomía y los derechos territoriales de los pueblos indígenas. No obstante, persisten desafíos importantes relacionados con la defensa de sus territorios frente a proyectos de infraestructura, actividades económicas privadas y restricciones administrativas sobre el aprovechamiento de recursos naturales, como ocurre en algunos casos con la pesca tradicional del pueblo cucapá o los conflictos territoriales de comunidades kumiai.

En cuanto a las obligaciones comunitarias, existe una notable continuidad entre el pasado y el presente. Tradicionalmente, los miembros de las comunidades tenían el deber de respetar a los padres y adultos mayores, proteger a los menores, preservar los recursos naturales, participar en las actividades colectivas y contribuir al fortalecimiento de la etnia. Actualmente, estas obligaciones mantienen plena vigencia y constituyen la base de la cohesión social indígena. Sin embargo, hoy se complementan con valores derivados del paradigma contemporáneo de los derechos humanos, tales como la igualdad, la participación democrática, la transparencia, la protección de grupos vulnerables y el respeto a la dignidad de todas las personas. De esta forma, las comunidades indígenas han logrado armonizar sus tradiciones ancestrales con los principios jurídicos modernos, fortaleciendo su identidad cultural sin renunciar a los avances alcanzados en materia de derechos fundamentales.

En síntesis, la comparación entre los derechos y obligaciones de antaño y los vigentes en la actualidad permite observar una evolución significativa en la protección de la

dignidad humana dentro de los pueblos indígenas de Baja California. Mientras que algunas prácticas tradicionales, como el patriarcado, la poligamia y la diferenciación rígida de roles por género, han desaparecido o se han transformado, otros elementos esenciales, como el respeto a la comunidad, la protección del territorio, la preservación cultural y el cuidado del medio ambiente, continúan siendo pilares fundamentales de su organización social. Esta evolución demuestra la capacidad de adaptación de los pueblos indígenas frente a los cambios jurídicos y sociales, manteniendo viva su identidad cultural al tiempo que incorpora los principios universales de los derechos humanos.

Conclusiones

Primera. Los pueblos indígenas de Baja California, salvaguardan sus usos y costumbres primigenios, sin dejar de evolucionar en su forma de interpretación y aplicación de los Derechos Humanos, pues las prácticas discriminatorias hacia la mujer, han ido desapareciendo al paso de los años, inclusive arribando a puestos que antes eran exclusivos de caballeros.

Segunda. La protección en materia de derechos humanos, representa una obligatoriedad de velar en todo momento por el interés de las personas, por lo que se sugiere al Estado Mexicano, realizar un análisis minucioso sobre el respeto a los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, con la finalidad de permitirles el libre desarrollo de sus habilidades y destrezas.

Tercera. Debemos aprender a entender que la buena administración no solo es un principio de gestión que obliga a las instituciones a actuar con diligencia, eficacia, imparcialidad y transparencia, sino también como un ejercicio de equilibrio y no de explotación, tal como lo han practicado los pueblos indígenas de Baja California. Ellos enseñan que los recursos naturales no son infinitos y que deben utilizarse con responsabilidad, pensando en el bienestar colectivo y en las futuras generaciones, lo que contrasta con modelos centrados únicamente en el beneficio inmediato.

Cuarta. Es fundamental valorar la toma de decisiones comunitaria como base de una buena administración. Las comunidades indígenas priorizan el diálogo, la participación y el consenso, lo que permite una distribución más justa de los recursos y fortalece la cohesión social. Este enfoque demuestra que la inclusión de todas las voces genera soluciones más sostenibles y equitativas.

Quinta. La buena administración también implica un profundo respeto por el entorno y por los valores culturales. Los pueblos indígenas integran sus tradiciones, conocimientos y espiritualidad en la forma en que gestionan su territorio, recordándonos que el desarrollo no debe separarse de la identidad ni del cuidado de la naturaleza, sino construirse en armonía con ambos.

Fuentes de consulta

- Barié, Cletus Gregor. Derecho indígena y medios alternativos de resolución de conflictos. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 3 (2008): 110-118.
- Bringas, N. L., & González, J. I. I. (2004). El turismo alternativo: una opción para el desarrollo local en dos comunidades indígenas de Baja California. *Economía, sociedad y territorio*, 4(15), 551-590.
- Carlsen, L. (1999). Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición. *Revista Chiapas*, 7(6).
- Clavero, B. (2013). Constitucionalización mexicana de los derechos humanos, inclusive los derechos de los pueblos indígenas. *Revista española de derecho constitucional*, 181-199.
- Congreso de la Unión. (11 de junio de 2003). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. *Diario Oficial de la Federación* (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>
- Congreso de la Unión. (2003). Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDLPI.pdf>
- Congreso de la Unión. (2018, 4 de diciembre). Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Última reforma publicada el 29 de diciembre de 2023. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf>
- Congreso de la Unión. (26 de febrero de 1992) Ley Agraria. *Diario Oficial de la Federación* [DOF]. México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/962545/Ley_Agraria.pdf
- Congreso de la Unión. (30 de septiembre de 2019). Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación* (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917 (México). Cámara de Diputados <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cultura, S. d. (2019). Centro Cultural Tijuana. Recuperado el 01 de enero de 2018, de Centro Cultural Tijuana: <http://www.cecut.gob.mx/sispopulares.php>
- Garduño, E. (2010). Los grupos yumanos de Baja California: ¿indios de paz o indios de guerra? Una aproximación desde la teoría de la resistencia pasiva. *Estudios fronterizos*, 11(22), 185-205.
- Indígenas, I. N. (2008). Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales. Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*. https://site.inali.gob.mx/publicaciones/cuadernillo_catalogo.pdf
- Martínez Coria, R., & Haro Encinas, J. A. (2015). Derechos territoriales y pueblos indígenas en México: Una lucha por la soberanía y la nación. *Revista pueblos y fronteras digital*, 10(19), 228-256. <https://doi.org/10.22201/>

cimsur.18704115e.2015.19.52

- Patterson, J. B. (1987). Antecedentes históricos de los indígenas de Baja California. *Estudios fronterizos*, (14), 11-46.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión jurídica*, 6(6), 23-56. DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>
- Silva, L. J. M. (2023). 6 documentación de la etnomusicología pa ipai: exploración de sus prácticas artísticas y litúrgicas. *Identidades lingüísticas de México: Corpus, documentación y revitalización*, 67. https://fpie.mx/uabc.mx/wp-content/uploads/2024/04/22.-Identidades-linguisticas-de-Mexico_-Corpus-documentacion-y-revitalizacion_compressed-alf.marketing-Agencia-de-Marketing-Digital.pdf#page=78
- Toniatti, R. (2016). El paradigma constitucional de la inclusión de la Diversidad cultural: notas para una comparación entre los modelos de protección de las minorías nacionales en Europa y de los pueblos indígenas en Latinoamérica. *Inter-Am. & Eur. Hum. Rts. J.*, 9, 118.

La protección del derecho humano a un medio ambiente sano: gobernanza ambiental municipal y responsabilidad administrativa en la gestión integral de residuos sólidos urbanos

Maribel Luna Martínez¹

Resumen: El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano, representando una obligación del Estado, -comprendiendo el gobierno municipal-, el cual tiene el deber de garantizar a la población la prestación de servicios públicos con calidad y continuidad, entre ellos la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, bajo el enfoque de derechos humanos y su interdependencia con otros derechos como el derecho humano a la salud, al agua y a la dignidad. El objetivo de este trabajo es analizar la protección y la progresividad del derecho a un medio ambiente sano en la gestión de residuos a cargo del municipio, por ello, estudiaremos el marco normativo, las políticas públicas y la responsabilidad administrativa asignada a los funcionarios públicos, proponiendo un mecanismo estructural para transitar a un modelo preventivo y eficaz en pro del interés público.

Palabras clave: Derecho a un medio ambiente sano, gestión de residuos sólidos urbanos, GIRSU, responsabilidad administrativa.

Abstract: Article 4 of the Political Constitution of the United Mexican States recognizes the human right to a healthy environment, which represents an obligation of the State—including the municipal government—which has the duty to guarantee the population the provision of public services with quality and continuity, among them the Integrated Management of Urban Solid Waste, with a human rights approach and its interdependence with other rights such as the human right to health, water, and the dignity. The objective of this work is to analyse the protection and progressivity of the right to a healthy environment in the waste management carried out by the municipality. Therefore, we will study the regulatory framework, public policies, and the implicit administrative responsibility of public officials, proposing a structural mechanism to transition to a preventive model in favor of the public interest.

Keywords: Right to a healthy environment, urban solid waste management, administrative responsibility.

1 Doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, México; mediador-conciliador certificada por CEJAV. Candidata a investigadora SNII, coach equipos UDLAP. Docente de la Facultad de Derecho UV y coordinadora de educación continua. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7014-5764>

Introducción

La Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) se ha convertido en uno de los principales temas que deben conformar la política ambiental, pues influye en el derecho al medio ambiente sano, a la salud, a la integridad y con ello el disfrute de la vida digna de la población. En el contexto trazado por el crecimiento urbano acelerado, la presión de los fenómenos adversos consecuencias de la crisis climática y la persistencia de brechas en la infraestructura sanitaria, el manejo de residuos sólidos urbanos, no solo trae consigo la obligación técnica de la administración pública municipal, sino también un imperativo jurídico derivado del reconocimiento de un derecho humano al medio ambiente sano, a la salud, a la vida digna y a una alimentación.

Este panorama exige replantear los modelos de gestión tradicionales hacia esquemas integrales que incorporen los criterios de sostenibilidad, equidad y justicia social en los cuales la participación ciudadana desempeña un papel crucial para el disfrute de este derecho difuso. Ahora bien, en esta materia existe un andamiaje jurídico articulado por las normas constitucionales, las leyes generales y los reglamentos en materia de gestión de residuos.

Este trabajo se desarrolla a partir de una metodología mixta con el fin de hacer uso de datos para analizar las prácticas, las políticas y los resultados asociados a la gestión de residuos sólidos urbanos y municipales. Desde el enfoque cualitativo se explora el análisis normativo, las percepciones, las dinámicas institucionales y los parámetros establecidos por la administración pública municipal y dimensionar las formas administrativas bajo las cuales se desarrolla la GIRSU a cargo de los municipios en México. Bajo el método dogmático se realiza un análisis de la normas ambientales desde el orden local hasta el internacional con una perspectiva interpretativa hermenéutica estructural y sistemática.

Esta investigación parte de la importancia del derecho humano a un ambiente sano y la interdependencia con otros derechos, el régimen jurídico de la GIRSU en México, la estructura administrativa de los modelos de gestión municipal y la responsabilidad administrativa para contribuir al debate académico y la formulación de políticas públicas municipales, subrayando una propuesta de modelo de gestión más eficiente y sostenible.

Derecho a un medio ambiente sano y su interdependencia con otros derechos

La consolidación conceptual del medio ambiente es el resultado de un proceso histórico y jurídico que se inicia con la adopción de normas destinadas a la protección de diversos recursos naturales. Conforme estos recursos adquieren una entidad suficiente para singularizarse, se configura un sector normativo propio y diferenciado (Lago Candeira,

2014). En este contexto, y bajo un sistema garantista en el ámbito político-jurídico, el derecho humano a un medio ambiente sano se reconoce como un derecho autónomo. En este sentido, Luigi Ferrajoli señala que el garantismo posee tres acepciones fundamentales: a) como modelo normativo de Derecho; b) como teoría jurídica de la validez y efectividad; y, c) como filosofía política (2006). La primera acepción concibe el Derecho como una técnica de tutela orientada a minimizar la coerción y maximizar los espacios de libertad. La segunda distingue entre el ser del deber ser, separando la existencia de las normas de su validez jurídica. Finalmente, la tercera entiende que tanto el Derecho como el Estado tienen la función de tutelar y garantizar los derechos fundamentales, constituyéndose esta producción en uno de sus fines esenciales.

El garantismo constituye una base fundamental para la protección de la igualdad y la libertad, al legitimar el ejercicio del poder estatal mediante el cumplimiento de determinadas exigencias orientadas a la tutela de los individuos. Estas exigencias se materializan en el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales, desde una concepción del Estado sustentada en principios éticos y jurídicos. En este sentido, aunque los derechos humanos trascienden el ámbito estrictamente normativo del ordenamiento jurídico, requieren mecanismos institucionales que aseguren su protección efectiva. Bajo esta perspectiva, el medio ambiente también es objeto de tutela como parte de estos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y constituciones de los Estados.

Por su parte, el derecho ambiental como sistema jurídico protector que regula la conducta sobre el impacto al entorno ecológico de las personas, la preservación y cuidado de las áreas naturales surgió en el orden internacional en el bloque de las llamadas “soft law” (normas blandas), valoradas como no vinculantes, hasta que se ha formalizado en tratados internacionales, sobre el cual su avance es significativo, ya que se ha vinculado con la creación de bloques económicos; transitando a una protección más amplia de la protección al medio ambiente.

El derecho al disfrute de un medio ambiente sano se posiciona con una tutela especial y con una complejidad para su reclamación. El Protocolo Adicional de la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Pacto de San José Costa Rica” adoptado en San Salvador, establece:

Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente (1988).

Acasi tres décadas, el contenido de esta adenda, además de reconocer expresamente el disfrute al derecho a un ambiente sano, está implícita la obligatoriedad del Estado

para suministrar servicios públicos de forma adecuada bajo un modelo estratégico que permita garantizar la efectividad de este derecho en un servicio suministrado por los gobiernos municipales en México, como es la gestión de residuos sólidos urbanos.

Por lo que respecta a la gestión de RSU en América Latina, de acuerdo con el informe Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina, Ecuador y Colombia son los países que han transitado a un modelo de gestión estratégica optimizada basada en la implementación de una economía circular por medio de políticas públicas conformadas por una normatividad, modelos de gestión descentralizada, integración de personas encargadas del reciclaje, responsabilidad compartida con empresas, ciudadanía e instituciones fortaleciendo vínculos entre la gestión de residuos y la protección de derechos humanos (2018).

Atendiendo a la progresividad del derecho humano a un medio ambiente sano, se torna necesario referirnos a los avances que al respecto han realizado los Estados. El Acuerdo de París sobre el cambio climático jurídicamente vinculante para los Estados Parte, cuya entrada en vigor fue a partir del 4 de noviembre de 2016, tuvo por objetivo disminuir los gases de efecto invernadero para lograr un clima neutro en el planeta.

Por otra parte, existe también el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), cuyo objetivo es garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia ambiental para contribuir a la protección individual y transgeneracional. Este es un tratado de carácter vinculante es el primer Acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y del cual el Estado Mexicano es parte desde el 22 de abril de 2021.

Con la formalización de estas convenciones internacionales, los Estados Parte, entre ellos México, requieren estructurar las instituciones, los medios para su protección, la expedición y aplicación de los ordenamientos jurídicos que regulen la protección del derecho a un medio ambiente sano y la participación de los actores sociales como sujetos activos, acreedores al derecho de gozar y disfrutar del medio ambiente y otros derechos interdependientes tales como el derecho humano a la vida, a la salud, al agua potable y saneamiento, a la alimentación adecuada, a la vivienda digna, al desarrollo, a la participación ciudadana, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación y los derechos de las generaciones futuras.

Por otra parte, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, consistente en un plan de acción a favor de las personas y el planeta cuyo fin es fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, en la cual los estados miembros de Naciones Unidas reconocen que el mayor desafío es erradicar la pobreza, con esta estrategia los programas de desarrollo mundial adquirieron el

compromiso de implementar alianzas para solventar las necesidades de los más pobres y vulnerables, enfocándose a garantizar una protección duradera y de los recursos naturales.

De los 17 objetivos que se propone la Agenda 2030 está el asegurar el acceso al agua y la energía (ODS G), promover el crecimiento económico sostenido, las medidas contra el cambio climático y facilitar el acceso a la justicia. Para efectos de este análisis solo se inscriben los objetivos señalados a continuación en atención a su relevancia directa con el objeto de investigación:

- a. El ODS 6 *Garantizar la disponibilidad de agua sostenible y saneamiento*. Este objetivo es resultado de una de las necesidades humanas más básicas para el cuidado de la salud y bienestar de las personas. El acceso al agua potable y la higiene es un derecho humano, significando que el agua es esencial para garantizar la seguridad alimentaria, los derechos humanos y los ecosistemas, sin embargo, los países enfrentan cada vez más retos con la escasez y la contaminación del agua.
- b. ODS 13 *Acción por el clima*. El cambio climático obedece a las actividades humanas, una de estas es la generación y el tratamiento de los residuos sólidos, gestión a cargo de los municipios hasta su disposición final que en diversos casos son focos generadores de gases efectos invernadero, lo que resulta urgente su reducción.

Marco jurídico mexicano de la gestión de residuos sólidos urbanos

En México, el sistema jurídico en materia ambiental permite dar forma y sustancia a ordenamientos específicos que controlan y regulan las actividades humanas con incidencia –positiva o negativa- tanto en el medio ambiente como en sus componentes, y cuya finalidad es la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el territorio nacional. En ese orden de ideas, la Constitución Mexicana en su artículo 4° comprende el reconocimiento pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en el párrafo quinto de este precepto legal se reconoce el derecho humano al ambiente sano establece:

Artículo 4°: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley [...] (Constitución Política, 2026).

En ese tenor, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instrumenta la política ambiental en las vertientes de protección, prevención, tutela y alcances:

1. Conservación de los recursos naturales.
2. El cuidado del medio ambiente es responsabilidad de los sectores público y privado, agentes económicos y sociedad en general cuya meta es lograr una sustentabilidad.

3. La responsabilidad de los servidores públicos en la participación y como actores en la gestión ambiental.
4. La prevención y control de daño ambiental que afecta a la salud humana y del ecosistema.
5. Este derecho al estar reconocido como un derecho humano en la Constitución implica la tutela a través de los mecanismos jurisdiccionales.

Apartir del reconocimiento constitucional, el 28 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley marco en materia ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo propósito es preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el territorio nacional y en las zonas en que el Estado ejerce su soberanía y jurisdicción, definir los parámetros de la política ambiental, la prevención de la contaminación del aire, agua y suelo, garantizando la participación de las personas en forma individual y colectivo (Ley General del Equilibrio Ecológico, 2026).

Posteriormente el 8 de octubre de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos, que actualmente figura en la Ley General para la Prevención, 2026, la cual cumple con la función de fijar las bases para la prevención, valorización, manejo y disposición final de residuos, con interés primordial en los principios de sustentabilidad, de responsabilidad compartida y de coordinación de los tres órdenes de gobierno, sin soslayar los principios de prevención, responsabilidad compartida entre los actores involucrados y protección integral a la salud pública.

La Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos reglamentaria del tema de estudio concibe a los Residuos Sólidos Urbanos en el artículo 5 y establece:

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole (Ley General para la Prevención, 2026, p. 4).

El sistema de gobierno mexicano se encuentra dividido en tres órdenes: la federación, estados y municipios, cuyas competencias atribuibles en su función e incidencia están descritas en la legislación respectiva, generando el sistema competencial y de responsabilidades en su función. Conforme al artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Artículo 115:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

[...] c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

[...] Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan (2026).

En México al amparo del sistema de competencias, los municipios son el primer contacto con la ciudadanía, desempeñando un papel fundamental en la gestión ambiental local, toda vez que las atribuciones conferidas en la Constitución están orientadas al cuidado, protección y restauración del equilibrio ecológico dentro de su jurisdicción, con alcances en la regulación del uso de suelo, la protección de los recursos pertenecen a la competencia municipal, así la formulación e implementación de políticas públicas municipales se deben plantear en concordancia con los principios de desarrollo sostenible y sustentabilidad, promoviendo la participación de ciudadana y con ello la garantía del derecho humano a un ambiente sano.

Así también, el 7 de junio de 2013 se publicó en el Diario oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuyo objetivo es regular la responsabilidad civil objetiva y subjetiva que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación en los casos de exigibilidad a través de los procesos judiciales federales a la par del artículo 17 constitucional. Este régimen reconoce que el daño causado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales (Ley Federal de Responsabilidad, 2025). Esta ley propone las acciones respectivas en contra de los particulares que afecten al medio ambiente.

La concepción del derecho humano al ambiente sano a la luz de su tutela constitucional y convencional es objeto de diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia consolidando criterios orientados a su protección, garantía y exigibilidad como una atribución fundamental para la dignidad humana, pues éste pertenece a un bloque de derechos en el que se comprende el desarrollo, la sostenibilidad integrando como valor la dignidad humana.

También la Suprema Corte ha pronunciado un criterio en materia de protección al ambiente. En la tesis 1a./J. 158/2025 del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta (Undécima Época, Tomo II. Libro 52, agosto de 2025, Tomo II, Volumen 1, página 309, Reg. digital 2030816) señalan el:

Derecho a un medio ambiente sano y a la salud pública. su garantía no puede condicionarse a criterios puramente económicos, objeto de un criterio interpretativo de fondo respecto del derecho al medio ambiente sano en su dimensión objetiva, a la luz de la existencia de una regulación jurídica y su dimensión subjetiva que reconoce el derecho de los individuos de exigir condiciones ambientales adecuadas para su bienestar y desarrollo, infiriendo el análisis de costo beneficio, cuya obligación constitucional de las autoridades a proteger el derecho a un medio ambiente y a la salud, sin condicionar las repercusiones económicas.

Ahora bien, respecto de los organismos internacionales regionales, la política de salud dirigida por la Organización Panamericana de la Salud señala que los residuos sólidos son productos inevitables y abarcan una variedad de materiales de acuerdo con su origen (industrial, doméstico, inerte o peligrosos), por lo que requieren una gestión para garantizar una salud ambiental, pues un tratamiento inadecuado o negligente, producirá condiciones adversas.

Configuración estructural administrativa para la GIRSU

En materia de salud ambiental se requiere una gestión adecuada de los residuos para la sostenibilidad de los servicios de agua, saneamiento e higiene, ya que de no controlar los residuos se pueden convertir en una fuente de exposición para las comunidades y con ello se aumenta la adquisición de enfermedades de manera directa por el contacto inmediato o bien afectaciones indirectas al alterar el entorno natural y la dispersión de agentes transmisores de enfermedades (Salud, 2026), como sucedió en el periodo de pandemia causado por COVID-19, las transmitidas por vectores, digestivas, entre otras.

En los gobiernos con un sistema federal esta función se les atribuye a los estados o las provincias por medio de una autonomía para gobernar en diversas materias, como en el caso de Ecuador cuya responsabilidad de la GIRSU está conferida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, de acuerdo con su Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización esta gestión se realiza bajo un modelo descentralizado, contempla la regulación de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, bajo un principio de responsabilidad extendida al productor (REP) definiendo clara disposición sobre la recuperación de residuos, lo que incide en que Ecuador sea el país latinoamericano que lidera la gestión de residuos.

Por otra parte, Colombia cuenta con una política pública a cargo del Ministerio del Medio Ambiente integrando el programa “Basura Cero” cuya finalidad es prevenir la generación de residuos urbanos, promover la utilización de residuos interviniendo diversos actores como organizaciones de recicladoras y recicladores de oficio, además cuenta con un Sistema Único de Información (SUI), dirigido por la Superintendencia de Servicios Públicos.

Este programa permite alimentar la información pública del país, así como la implementación de la tecnología en la reutilización de residuos y la reducción de los GEI, activando la economía circular. No obstante, aún persisten problemas en la disposición final de residuos, esta política está dirigida por el gobierno nacional cuya competencia pertenece al gobierno municipal.

En México existe una constante en la transferencia de funciones y competencias ambientales, a lo que se atribuye su ambigüedad, puesto que el gobierno federal se reserva posibles intervenciones o se reparten las competencias respectivas entre la federación, entidad federativa y el municipio, y en algunos aspectos en forma conjunta, sin un claro deslinde de responsabilidades (Pérez, 2002).

Por otra parte, el municipio cuenta con facultades exclusivas para regular las llamadas normas de sanidad, las cuales pueden ser actividades nocivas, peligrosas y contaminantes, la planificación, manejo y control del uso de suelo, incluyendo las construcciones en las playas y riberas, no obstante, los ayuntamientos en las materias concurrentes pueden dictar las disposiciones generales relacionadas con la forma y términos de los servicios públicos de su competencia.

Las funciones que tradicionalmente se han atribuido a los municipios están ligadas a la protección del medio ambiente en su control y conservación incorporándose los servicios públicos de agua y saneamiento, agua potable y alcantarillado, limpia pública, gestión de residuos, -recolección, transporte y disposición final-, comprendiendo la conservación y limpia de parques, jardines y áreas verdes de conformidad con el artículo 115 fracción III inciso c) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley reglamentaria advierte que los tres ámbitos de gobierno cuentan con facultades concurrentes para la intervenir en la regulación, implementación, acción y observancia de las disposiciones vinculadas a la gestión de residuos, configurando un esquema de competencias que articula responsabilidades compartidas en la tutela de la gestión integral de los RSU incidiendo en la protección del derecho a un medio ambiente sano y su garantía de tutela en el sistema jurídico mexicano.

Para definir las competencias federal, estatal y municipal se considera:

A) Materias de intervención municipal

Establecer las materias que asumirán los ayuntamientos y las que le competen en forma exclusiva, la planificación y control de uso de suelos, urbanismo, efluentes, saneamiento ambiental en el que debe incluirse el manejo de desechos sólidos, la vinculación con los órganos de participación social, local y comunitaria. Al respecto, la atención debe dirigirse a la conformación del ordenamiento del permiso y de la autorización por medio de instrumentos de competencia municipal.

Áreas exclusivas de competencia municipal y/o estatal conjunta:

- Estudios de impacto ambiental por cada municipio.
- Áreas protegidas urbanas y suburbanas, determinando su administración, manejo y operación.
- Patrimonio cultural, la regulación y custodia es de carácter municipal, pero puede ser monitoreado por la autoridad federal.
- Temas residuales y otros que puede compartir con alguna otra entidad pública.
- Calidad de agua.
- Estudios de impacto ambiental, delimitando la asignación de competencias.

El alcance de estas competencias se extiende a la emisión de reglamentos, programas, acciones encaminadas a prevenir daños ambientales, fomentar la participación ciudadana, aunque su eficacia está sujeta a un presupuesto, factores técnicos y de capacitación que inciden en la capacidad de gestión del gobierno municipal.

B) Modelos de gestión integral para los residuos sólidos urbanos en México

Los modelos de gestión pública de residuos urbanos son conferidos al gobierno municipal en México a cargo de la administración pública centralizada de los ayuntamientos bajo el modelo centralizado por medio de Direcciones de Limpia Pública, como es el caso de los municipios del Estado de Veracruz particularmente el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, la dirección se integra por el Departamento de valorización y aprovechamiento de residuos y el Departamento de logística, tratamiento y disposición final (Xalapa, 2026).

De acuerdo con el informe generado por el Banco Mundial en 2018, México es uno de los países que más generan residuos pues se calcula que cada habitante genera 1.16 kg por día (Banco, 2018), esto nos lleva a analizar casos relevantes de municipios en México, en entidades federativas como Puebla, el Ayuntamiento de Puebla opera la GIRSU se realiza a través del Organismo Operador del Servicio de Limpia (OOS), en la modalidad de Organismo Público Descentralizado creado por decreto para la gestión del Municipio mediante el Reglamento Interior del Organismo Operador según Res. 2024/382 (Puebla, 2024). A su vez, el municipio de San Pedro Cholula cuenta con el Organismo Operador de Servicio de Limpia, también bajo la modalidad descentralizada, creado por el Reglamento Interior del Organismo Operador del municipio (Gaceta del Mpio., 2022).

En el caso de Torreón, Coahuila, la dirección general de limpia pública y mantenimiento urbano en conjunto con la Dirección de Medio Ambiente concesiona algunas etapas de la GIRSU, tales como la separación de residuos buscando la especialización del servicio y con alianzas del sector privado, para fomentar la cultura de la reutilización, así como los vínculos con particulares para los residuos. (Ayuntamiento de Torreón, s.f.)

En el Estado de México, el Ayuntamiento de Valle de Bravo se caracteriza por la reordenación de rutas y programación y la gestión integral descentralizada del servicio nocturno según su página web (Bravo, s.f.). Por otra parte, en la Ciudad de México se ha constituido mediante decreto la Agencia de Gestión Integral de Residuos encargado de coordinar las acciones de separación y valorización de residuos, ya que su gestión es responsable de revalorizar las 12,454 toneladas de RSU en la zona metropolitana (México, 2024).

En el Estado de Veracruz, el Ayuntamiento de Orizaba es un referente nacional en la gestión de residuos, la Coordinación de Limpia Pública Municipal opera en un modelo de asociación con Geocycle/Josol México y cuenta con una planta Ecori para la gestión de residuos inorgánicos, así como su respectivo tratamiento lo cual ha impactado positivamente la ribera del Río Orizaba, logrando una gestión materialmente especializada y sustentable, lo que la ha hecho merecedora del Premio a la Trayectoria en la Gestión de Residuos con el proyecto "Sostenibilidad en el manejo de Residuos Sólidos Urbanos no Peligrosos y una Sociedad de Éxito" en el Congreso Internacional de la Gestión de Residuos 2026 (Congreso Internacional, 2026).

En cuanto al Ayuntamiento de Poza Rica, a partir de enero 2026 asume de forma directa la GIRSU, consecuencia de los inconvenientes resultado de la concesiones que estuvieron a cargo por dos décadas, transitando la regularización de las rutas, acentuando sus actividades a la eliminación de vertederos clandestinos y la sustitución de las unidades de recolección (Ayuntamiento de Poza Rica, 2026).

Un desafío que enfrentan los 2,459 municipios y las 16 alcaldías en Ciudad de México (SNIM, 2026), es la asimetría de su capacidad económica, pues el aspecto normativo constitucional les otorga atribuciones para la atención de los servicios públicos como la GIRSU, empero la disponibilidad de sus recursos financieros es diferenciada, ya que convergen municipios con altos índices de recaudación propia y recursos extraordinarios y municipios rurales con alta marginación que dependen exclusivamente de las aportaciones federales, siendo necesario diseñar un modelo estratégico con fines específicos y especializados de acuerdo con características afines de municipios, para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

Gobernanza ambiental y responsabilidad administrativa

A las cuestiones medioambientales en México no siempre se les ha considerado tan relevantes para consolidar la política pública, ni tampoco fue en los mismos periodos de tiempo que se elevó ese reconocimiento a sus gobiernos, en los países occidentales, la protección del medio ambiente ha sido eje de debate político, en países como España y México, fue adoptarlo como bandera de partidos políticos llegando a formalizar los llamados partidos “verdes”.

La política ambiental mexicana forma parte de los instrumentos de gobierno para conseguir el equilibrio y la protección del ambiente como objetivos de Estado, de ahí que se han promulgado las normas jurídicas especializadas de la materia y de medidas administrativas; ahora bien según López Sela y Ferro Negrete, la política ambiental también se gestiona por medio de dos vertientes: a) por medio de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y b) por medio de la planeación. Ambas formas se han integrado en las líneas de acción del gobierno federal y estatal, sin embargo, para el caso de las atribuciones municipales prevalece la forma administrativa (2012, p. 229).

Por ello el artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone las atribuciones del ejecutivo federal para la formulación y conducción de la política ambiental, la expedición de las normas oficiales mexicanas bajo los principios de protección de los ecosistemas, la responsabilidad de las autoridades y de los particulares en la protección del equilibrio ecológico, contemplando los principios de prevención y reparación de los equilibrios ecológicos (Ley General del Equilibrio Ecológico, 2026).

De acuerdo con Caire Martínez, la gobernanza ambiental supone amplios espacios en los que la ciudadanía, actoras y actores clave puedan: 1) recibir información, 2) dialogar, deliberar y escuchar, 3) crear acuerdos y generar compromiso (2015, p. 40). Como se advierte el derecho ambiental se considera un derecho y deber, es decir, para que un ciudadano pueda disfrutar de un ambiente sano, debe también contribuir a su preservación y cuidado.

La gestión de la función pública implica llevar adelante el proyecto con dos condicionamientos: a) verificación de que el proyecto está dando resultados conforme a cada etapa y b) de no ser así, el deber de información, con el fin de que el órgano realizar las modificaciones necesarias para rectificar el rumbo de este (Gherzi, Lovece, & Weingarten, 2004). Cada funcionario incorpora a la sociedad, a su vez el Estado, el propósito de obtener la potencialización de su gestión. El funcionario posee otras dos obligaciones básicas: obrar con lealtad y con la diligencia en la función concreta; si falta a sus obligaciones es responsable por los daños y perjuicios que resultaren de su acción u omisión frente a la sociedad (Gherzi, Lovece, & Weingarten, 2004, p. 208).

Referirse a la buena administración pública en el sistema jurídico mexicano, es integrar a los servidores públicos como los responsables a quienes se les atribuye la función delegada por el Estado, por lo tanto la omisión o el desapego de la conducta para el desempeño de las función encomendada, es decir, para aquellos que no cumplan con la obligación de la dimensión específica atribuida de tutelar los bienes jurídicos colectivos, la ejecución de las políticas públicas y la prevención de los daños ecológicos, así como cumplir con el principio precautorio de conservar los recursos para el provecho

de futuras generaciones, le será exigible su cumplimiento o sancionado a través del sistema de responsabilidades.

En Europa el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce expresamente “el derecho de los ciudadanos a la buena administración” y dispone que los ciudadanos tienen derecho a que sus asuntos sean tratados de forma imparcial, justa, equitativa y en un plazo determinado por las instituciones públicas, las cuales incluyen garantías como el derecho de audiencia, el acceso a las actuaciones de la administración pública, las obligaciones de motivar las decisiones administrativas y el derecho de reparar los daños causados por la administración pública, bajo un modelo de defensor del pueblo como límite al actuar gubernamental. Este enfoque se consolida con el Tratado de Lisboa celebrado el 2007, cuya entrada en vigor data del pasado diciembre de 2009, fortaleciendo la participación ciudadana.

La Constitución Mexicana delinea el modelo para regular y consolidar el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos establecido en el artículo 109 constitucional, con el propósito de articular la universalidad, la garantía, la progresividad y la tutela de los derechos humanos, como lo es el caso de esta investigación. Además, el sistema jurídico mexicano no establece expresamente el derecho a una buena administración pública, sin embargo, se estipula de manera fragmentada, a través de las garantías tales como las contenidas en el artículo 1: el principio pro persona, el artículo 14: derecho de audiencia, el artículo 16: debido proceso y legalidad, el artículo 17: acceso a la justicia y el artículo 134: atender la gestión con eficiencia, eficacia, economía y honradez en el gasto público.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus cargos, comisiones o empleos, además de su conducta, contraviene alguna de las obligaciones contenidas en el artículo 8vo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Solís Rodríguez, 2016), y su correlativo en las entidades federativas correspondientes.

Ello implica que la desviación de sus fines legales traerá consigo una infracción susceptible de sanción, en ese sentido, la materia ambiental dispone la obligación de los servidores públicos a cargo de la gestión, la responsabilidad de proteger y prevenir un daño ambiental, por lo que, en ese sentido, es inadmisibles el retraso, la negligencia o la omisión en su actuar.

Por otra parte, desde una perspectiva de los derechos fundamentales, el derecho humano a un medio ambiente sano no solo es una norma programática, sino un mandato exigible cuya falta de observación genera responsabilidad institucional, comprendiendo las omisiones, excesos o negligencias de la gestión ambiental que constituyen una violación estructural de los derechos reconocidos.

En este análisis, la responsabilidad ambiental de las personas servidores públicos municipales en México están sujetas a que su actuar observe los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, lo cual se vincula de forma directa con la tutela del derecho ambiental y el bien colectivo velando por las necesidades colectivas e interés general.

La Tesis I. 4º. A 176 (10 a.) ha referido que el sistema de responsabilidades administrativas, como parte del derecho administrativo sancionador, sugiere una construcción de su procedimiento especial con ciertos matices o modulaciones específicas equiparables a las técnicas garantistas del derecho penal, por lo que son aplicables los parámetros de discrecionalidad para la fijación de las multas a los servidores públicas (Suprema Corte de Justicia, 2019).

Propuesta

La construcción de un modelo administrativo para la eficaz gestión integral de los residuos sólidos urbanos requiere, además del sistema jurídico previamente existente, una reconfiguración de la intervención del ente gubernamental municipal con la integración de atribuciones y acciones específicas para lograr los objetivos diseñados para la gestión de los residuos bajo un enfoque preventivo, fortaleciendo el modelo institucional y la economía circular en México.

La gestión de residuos sólidos urbanos representa un desafío técnico y operativo, así como la obligación jurídica y de gobernanza pública, donde la eficacia de la ley depende de su correcta aplicación, supervisión y actualización frente a las exigencias ambientales actuales. Por ello, consolidar un sistema integral de residuos en México implica transitar de un modelo reactivo de limpieza pública hacia uno preventivo, sostenible y centrado en la protección de los derechos humanos.

El diseño de las políticas públicas municipales en la materia debe contener un enfoque de gobernanza ambiental, para legitimar la regulación, la gestión y en su caso la imposición de infracciones por el uso indebido de los recursos naturales o de prácticas contrarias que dañen al medio ambiente, cuya responsabilidad se convierta en el eje estructural de la acción pública.

La política pública ambiental municipal, para la gestión de los RSU, requiere una armonización competencial en el orden estatal y municipal que evite la invasión de competencias o la omisión de responsabilidades por las atribuciones asignadas en la legislación vigente; por ello, no es recomendable concesionar a particulares la gestión integral ante las características latentes del servicio público, pero si es viable formar alianzas con el sector privado para una gestión eficaz como el Municipio de Orizaba, Veracruz y el modelo implementado en Ecuador.

Es viable que la federación implemente una política pública que clasifique funcionalmente por sus capacidades diferenciadas a los municipios con la supervisión de las entidades federativas y a partir de ello diseñar un sistema de gestión de residuos con modelos administrativos para la GIRSU, ya sea mediante organismos públicos descentralizados, con asociaciones con el sector privado incluyendo la modalidad público-privada o bien organismos desconcentrados, con el fin de fortalecer la especialización técnica requerida y la participación social, dibujando una política ambiental eficaz, con el régimen jurídico definido, el cual debe adecuarse a los programas, proyectos y presupuestos municipales.

Aún cuando expresamente no refiere el derecho a una buena administración pública en la Constitución Mexicana, los servidores públicos están obligados a gestionar de manera efectiva las etapas que consolidan la GIRSU, por lo que su desempeño está sujeto al modelo de responsabilidades en caso de contravenir lo establecido al amparo de la protección del interés público presente y futuro.

A la par de los principios de derecho administrativo, el modelo de gestión de los RSU requiere una profesionalización técnica, una autonomía administrativa, con participación ciudadana y la vinculación con el sector privado para la atención de una o varias etapas de la GIRSU, sin que eso implique concesionar totalmente el servicio de limpia pública, ante la responsabilidad constitucional conferidas a los Municipios y con ello garantizar la sustentabilidad y desarrollo en México.

Conclusiones

En primer lugar, la gestión de residuos sólidos urbanos en México evidencia la brecha entre la regulación jurídica y su cumplimiento efectivo, pues cuenta con un andamiaje jurídico integrado por las leyes de la materia, no obstante, su aplicación se ve limitada por los reducidos mecanismos de inspección, vigilancia y sanciones; así como la insuficiente capacidad institucional municipal.

Aunado a ello, en México, la responsabilidad administrativa municipal se sujeta al régimen jurídico que implica deberes específicos de legalidad, eficiencia, transparencia y debida diligencia en la prestación de este servicio público, sin embargo, persiste la existencia de los tiraderos a cielo abierto, ausencia de planes de manejo integrales y la precaria infraestructura, lo que constituye errores técnicos y en algunos casos posibles infracciones que fácticamente son evidentes, pero legalmente no atendidas.

Asu vez, la omisión de los planes y programas municipales en la materia del 98% de los municipios del Estado de Veracruz, no solo representa deficiencia administrativa sino una falta de responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales ante la falta del cumplimiento de los dispositivos legales expresos, por lo que se requiere

implementar indicadores en la materia y un sistema eficiente que transparente la gestión.

La gestión de los RSU representa una problemática social en el ámbito municipal, para ello se requiere un modelo estructural en el que converjan todos los actores, consolidando un régimen de responsabilidades administrativas municipales especializado que regule las competencias de forma específica, las consecuencias por los incumplimientos en la función asignada y las reglas de supervisión -que permitan garantizar una gestión adecuada y sustentable con la participación ciudadana- y el sector público y privado para garantizar el derecho humano al medio ambiente sano a las generaciones presentes y futuras.

Fuentes de información

- Ayuntamiento de Poza Rica, V. (enero de 2026). Poza Rica. Obtenido de <https://poza-rica.gob.mx/directorio/>
- Ayuntamiento de Torreón, C. (s.f.). Ayuntamiento de Torreón Coahuila. Obtenido de <https://www.torreon.gob.mx/InfoTramite.php?tramite=d36ef64b-eda1-11ea-b289-0050569888fd&dependencia=032b046e-e31e-11ea-bebf-0050569888fd>
- Bravo, A. d. (s.f.). Ayuntamiento Valle de Bravo. Obtenido de <https://www.torreon.gob.mx/InfoTramite.php?tramite=d36ef64b-eda1-11ea-b289-0050569888fd&dependencia=032b046e-e31e-11ea-bebf-0050569888fd>
- Caire Martínez, G. L. (2015). Problemas de la gobernanza para la gestión ambiental en gobiernos locales. (p. 45). México: Poder Legislativo del Estado de México.
- Congreso Internacional, e. (6 de marzo de 2026). Congreso Internacional en Gestión de Residuos. Obtenido de <https://congresoresiduos.com/2026/>
- Constitución Política de, I. E. (10 de abril de 2026). Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ferrajoli, L. (2006). Derecho y Razón. (A. Ibañez, Trad.) España: Trotta.
- Gaceta del Mpio., C. P. (2 de junio de 2022). San Pedro Cholula. Obtenido de <https://ojp.puebla.gob.mx/normatividad-municipal/item/4250-reglamento-interior-del-organismo-operador-del-servicio-de-limpia-del-municipio-de-san-pedro-cholula-puebla>
- Gherzi, C. A., Lovece, G., & Weingarten, C. (2004). Daños al Ecosistema y al medio ambiente. Argentina: Astrea.
- Lago Candeira, A. (2014). La protección Constitucional del Medio Ambiente. En B. Lozano Cutanda. Tratado de Derecho Ambiental. España: Centro de Estudios Financieros.
- Ley Federal de Responsabilidad, A. (14 de noviembre de 2025). Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>
- Ley General del Equilibrio Ecológico, y. I. (19 de enero de 2026). Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Ley General para la Prevención, y. (19 de enero de 2026). Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPGIR.pdf>
- López Sela, P. L., & Ferro Negrete, A. (2012). Derecho Ambiental. México: Iure Editores México, G. d. (29 de noviembre de 2024). Ciudad de México. Obtenido de <https://gobierno.cdmx.gob.mx/>
- Pérez, E. (2002). Derecho Ambiental. Colombia: Mc Graw Hill.
- Protocolo Adicional de la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (17 de noviembre de 1988). Obtenido de ACNUR: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Puebla, G. M. (16 de agosto de 2024). Gaceta Municipal. Obtenido de <https://gaceta.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/1694-res-2024->

382-dictamen-por-virtud-del-cual-se-reforman-adicionan-y-derogan-diversas-disposiciones-del-reglamento-interior-del-organismo-operador-del-servicio-de-limpia-del-municipio-de-pue

Salud, O. P. (2026). Organización Panamericana de la Salud. Obtenido de <https://www.paho.org/es/temas/residuos-solidos>

Solís Rodríguez, J. (2016). Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad Administrativa, facultad disciplinaria y prescripción. En D. I. Augusto, Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Suprema Corte de Justicia, d. I. (octubre de 2019). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado el 2026, de Centro de Estudios Constitucionales: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020894>



UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

UX
EDICIONES



Asociación Internacional
de Escuelas Administrativas

ISBN: 978-607-8991-66-2



ISBN: 978-607-8991-65-5



Asociación Mexicana
de Docentes Administrativos