



LA ACTIVIDAD PROCEDIMENTAL Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA TRANSNACIONAL

PROCEDURAL ACTIVITY AND *THE GOOD GOVERNANCE*, A TRANSNATIONAL PERSPECTIVE

Alina del Carmen Nettel-Barrera.
Facultad de Derecho,
Universidad Autónoma
de Querétaro.
Retención CONACyT-UAQ 2013

Correo para correspondencia:
alina.nettel@uaq.mx

Fecha de recepción: 12/05/2014
Fecha de aceptación: 25/08/2014

Resumen

El trabajo aborda el análisis del procedimiento administrativo en relación con el desarrollo del concepto de buena administración y los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tiene por objetivo identificar el nexo que existe entre el procedimiento administrativo debido y la construcción de un marco de referencia mexicano para el principio de buena administración, así como relacionar la protección de los derechos humanos en el ámbito procedimental, bajo la configuración del artículo primero de la Constitución mexicana. El alcance del trabajo implica la

reconfiguración de la actuación de las Administraciones públicas mexicanas bajo la comprensión de las obligaciones que, en materia de derechos humanos, les impone el ordenamiento. Se lleva a cabo siguiendo una comprensión sistemática del ordenamiento, tanto nacional como internacional en la construcción de las bases del procedimiento administrativo debido y la buena administración mexicana, lo que ha permitido identificar la importancia de institutos en la efectiva protección de los derechos humanos, acorde con el espíritu de la reforma constitucional mexicana de 2011.

Palabras clave: Buena administración, derechos humanos, procedimiento administrativo.

Abstract

The paper deals with the analysis of the administrative proceeding concerning the development of the concept of good administration and legal criteria of the Inter-American

Court of Human Rights. It aims to identify the link between the administrative due process and the construction of a framework of reference for the Mexican principle of good administration and relate the protection of human rights under the procedural field configuration of Article I of the Constitution Mexican. The scope of work is involved in the Mexican Public Administration activity under the understanding of the obligations on human rights, imposes by the legal order. It is carried out according systematic understanding of the legal order, national as well as international on building foundations of administrative due process and Mexican good governance, which has identified the importance of these concepts in the effective protection of human rights, according with the spirit of the Mexican constitutional reform of 2011.

Keywords: Good administration, administrative proceedings, human rights,

1. Introducción

El análisis del procedimiento administrativo, desde una perspectiva de tutela de los derechos humanos, permite observar el derecho o principio a la *buena administración* desde una posición privilegiada por su concreción en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos¹ y el ejercicio de potestades administrativas. Este trabajo no se limita a recordar la importancia del derecho al debido proceso en el ámbito administrativo pues sus objetivos giran en torno a identificar el nexo que existe entre el procedimiento administrativo debido y la *construcción de un marco de referencia mexicano* para el principio de buena administración, así como relacionar la protección de los derechos humanos al ámbito procedimental bajo la configuración del artículo primero de la Constitución mexicana. El concepto de *buena administración* se describe en cada sistema jurídico de acuerdo al marco de referencia legislativo nacional o internacional que orienta la actividad administrativa² pero más allá de la existencia de su reconocimiento por el ordenamiento, los principios de una buena administración se identifican con la actividad orientada a evitar la “mala administración”. Término identificado por el Defensor del Pueblo Europeo como “casos de irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o demora de información y dilaciones innecesarias”. Por lo que respecta a este trabajo, las patologías asociadas al procedimiento administrativo incurrir en cualquiera de los aspectos contemplados en el ámbito de una mala administración, lo que justifica el análisis conjunto de ambas figuras al amparo de los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al procedimiento administrativo debido.

La buena administración exige superar una visión restrictiva de lo que se ha considerado tradicionalmente “intereses generales” para abarcar los intereses de los ciudadanos en el quehacer administrativo. Esta visión debe sustentarse en el

fortalecimiento del procedimiento administrativo como garantía formal de los ciudadanos frente a la Administración por constituir una serie de pasos ordenados que proporcionan transparencia a las resoluciones administrativas. Tradicionalmente se ha configurado el procedimiento administrativo ajeno a los principios de celeridad o eficiencia, sin embargo, desde la perspectiva de la *buena administración*, el procedimiento debe considerarse como un instrumento necesario y oportuno para estudiar los intereses ciudadanos, de tal suerte, que se adopte la resolución más oportuna. El procedimiento administrativo es expresión de las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo es el continente del derecho de petición, artículo 8º, también cubre las garantías de forma del acto administrativo establecidas por el artículo 16. Por ejemplo, media entre el mandato constitucional y un acto administrativo debidamente motivado en los hechos alegados por las partes –favoreciendo la debida audiencia de los ciudadanos- o fundamentado y finalmente da lugar a una resolución expresa que proporcione certidumbre sobre el contenido de la resolución por la transparencia de la actividad administrativa. Todo ello, desarrollado dentro de un plazo razonable, como ha podido reconocer la jurisprudencia de los distintos tribunales internacionales que en materia de derechos humanos reconocen la importancia del procedimiento. El trabajo que se desarrolla a continuación tiene por objetivo observar la importancia del procedimiento administrativo en relación con el desenvolvimiento de una *buena administración*, como expresión inequívoca de la consecución del procedimiento y de la oportuna resolución del mismo, con la finalidad de exponer sus implicaciones en la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

2. La construcción jurisprudencial del procedimiento administrativo debido.

Las normas y tribunales internacionales, como

instrumentos para la protección de los derechos humanos, se han organizado en torno a diversos sistemas. Cada uno, en sus respectivos ámbitos competenciales, ha abordado el control y la actuación de los poderes públicos desarrollando instituciones propias que finalmente permean y se ilustran mutuamente. Por lo que respecta a los tribunales, sus resoluciones se “extienden a través de varias naciones” (DRAE) considerándose de efectos transnacionales por pacto expreso o disposición normativa. En Europa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconoce *el derecho a la buena administración* de manera expresa y de forma indirecta como texto complementario del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales). Su finalidad es proteger los derechos fundamentales de las personas frente a actos adoptados por las Instituciones de la Unión Europea y por los Estados miembros en aplicación de la legislación comunitaria³.

En el ámbito latinoamericano, la buena administración no ha sido explorada suficientemente por los operadores jurídicos pero ello no ha impedido que podamos observar en el sistema de protección de los derechos humanos una excelente oportunidad de identificación del concepto a la luz de los criterios procedimentales de actuación administrativa. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (más sus Protocolos y documentos conexos) es el instrumento mediante el cual la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, protege los derechos inherentes al ser humano recogidos en la Convención, mediante su función jurisdiccional y consultiva. La amplia legitimación de sus funciones le ha reconocido como un órgano transnacional interamericano, en términos de H. SALGADO PESANTES. Este autor recuerda que los Estados que han adoptado la Convención Americana, encuentran en ésta un “marco de constitucionalidad material y formal” en el desempeño de sus órganos. Tanto la Corte,

como la Comisión Interamericana, son “custodios del sistema creado por la Carta Magna del Continente, y son garantes de una efectiva protección de los derechos humanos” (Salgado, 2008: p. 664). La Corte ha llevado a cabo una labor extraordinaria durante décadas a través de la cual ha sentado una jurisprudencia prolífica. Su influencia en el derecho constitucional de los Estados que reconocen su competencia es indudable. Es decir, se le reconoce, no sólo como una fuente del Derecho internacional, sino también del Derecho interno. En este sentido, se debe poner de relieve la trascendencia de la jurisprudencia de la Corte en las reformas que, en materia de derechos humanos, fueron llevadas a cabo en la Constitución mexicana en el año 2011. Sus efectos, como el reconocimiento del control de la convencionalidad, del principio pro persona y la imposición de determinados deberes de actuación a los poderes públicos son aspectos de la madurez del sistema nacional en relación con instancias supranacionales. Los efectos nacionales de las sentencias dictadas en contra de otros países confieren un aspecto de transnacionalidad a los criterios de la Corte.

La Corte Interamericana reconoce que las Administraciones públicas de los Estados que han suscrito el Pacto de San José de Costa Rica deben resolver el procedimiento y hacerlo dentro de un plazo razonable. Ello, en base a la interpretación amplia –alcance en el ámbito administrativo– del artículo 8º de la Convención Interamericana “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. La Corte, en este sentido, ha reconocido que también las autoridades administrativas, en sus resoluciones, pueden determinar derechos y obligaciones de los ciudadanos lo que obliga a someter *al derecho al debido proceso* la actuación de las

Administraciones públicas⁴. Bajo este panorama procedimental, la Corte determinó que la valoración del incumplimiento de resolver dentro de un “plazo razonable” se llevará a cabo en función de tres elementos: comportamiento del administrado, complejidad del caso y la diligencia en la conducta de la administración (Sagüés, 2009).

En el ámbito latinoamericano, la jurisprudencia de la Corte ha dado un paso muy importante al reconocer la importancia del procedimiento administrativo en la protección de los derechos humanos. Desde la perspectiva nacional, la obligación de resolver el procedimiento administrativo queda reforzado en dos vertientes del derecho internacional: porque México ha suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y porque el derecho interno, tras las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, incorporan mecanismos específicos de protección. En este marco de análisis encontramos la protección a través del juicio de amparo y el control difuso de la convencionalidad. Sobre el juicio de amparo se debe recordar que la reforma del artículo 107 de la Constitución reconoce la procedencia del proceso de protección de los derechos fundamentales, no sólo ante la presencia de un interés jurídico o derecho, sino ante la presencia de un interés legítimo individual o colectivo “ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico” (Carbonell y Salazar, 2011); como puede ser la consecución del procedimiento administrativo. Bajo los parámetros de la reforma, la inactividad administrativa, como vulneración de un derecho fundamental, no sólo queda reservada a la pasividad frente al derecho de petición sino que abarca aquellos casos en que, incluso sin mediar la instancia del particular, el ordenamiento impone el seguimiento de un determinado procedimiento de valoración de los intereses en conflicto.

Por su parte, el control difuso de la Convención Americana de Derechos Humanos (a través de los

tribunales federales y locales y de las autoridades administrativas mexicanas) exige el cumplimiento del deber de resolver los procedimientos en el marco del respeto y protección de los derechos fundamentales. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2009, dictada en el caso “Radilla Pacheco Vrs. México” sentó un precedente de la profunda reforma constitucional en materia de protección de derechos humanos (Ferrer, 2010), en este caso, el informe 65/05 de admisibilidad de la Comisión Interamericana señaló “que han pasado más de 31 años desde la fecha de la presunta desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, 13 años desde la primera denuncia, y más de 3 años desde la creación de la FEMOSSP, sin que se verifiquen resultados concretos tendientes a localizar al presunto desaparecido ni a investigar o sancionar a los responsables. Hasta la fecha de adopción del presente informe, sigue pendiente la investigación de los hechos en México”. Si bien el procedimiento se enmarcó en la actividad de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), dependiente en su momento de la Procuraduría General de la República, la naturaleza administrativa de estos órganos –sin desconocer su régimen estatutario y autónomo– exige que observemos atentamente la reprimenda que la Comisión y posteriormente de la Corte, dieron al Estado mexicano por la ineficacia procedimental.

La inactividad administrativa debe ser abordada por todas las autoridades mexicanas en el marco de sus respectivas competencias, no sólo de forma paliativa (por ejemplo indemnizando a quien padece sus efectos), sino también preventiva promoviendo, protegiendo, respetando y garantizando la resolución expresa que se adopta a través del procedimiento administrativo. En este sentido, el régimen jurídico del derecho de petición y de la obligación de resolver conforman los cimientos que, en materia de derechos humanos, sostienen la actuación formalizada de las Administraciones públicas mexicanas.

3. El derecho a la buena administración y el factor tiempo en el procedimiento.

La conexión entre el *derecho al proceso debido*, desde su vertiente procedimental, y la *buena administración* se encuentra precisamente en el cumplimiento de las garantías que representa el procedimiento para el ciudadano. Cuando la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha acuñado el término *plazo razonable* en el contenido del derecho a la buena administración, está haciendo referencia a la culminación de un procedimiento administrativo de la forma más oportuna. Este mismo término se ha utilizado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana para proteger los derechos vulnerables ante la pasividad administrativa. Existe una amplia gama de actividades por medio de las cuales se ha intercedido para tutelar derechos humanos al no cumplirse con las garantías del debido proceso en el ámbito procedimental y que, finalmente, ha implicado una condena que reconoce la importancia del procedimiento administrativo. Es interesante observar que la aplicación de la doctrina del debido proceso a la toma de decisiones administrativas no ha sido comparado *in totum* con las garantías del debido proceso de la jurisdicción penal, sino que se exige un "*cierto quantum*" de dichas garantías "en todos los casos en que está en juego el goce efectivo de un derecho o un interés legítimo, las decisiones de la autoridad pública deben adoptarse sólo después de que el interesado sea debidamente escuchado por las autoridades"⁵. En estos términos, se ha señalado que "el *quantum* del debido proceso depende del resultado que se puede esperar del proceso mismo", por lo tanto, bajo esta concepción, la exigencia de determinadas garantías procesales dependerá de los valores o intereses que estén involucrados en el procedimiento (Díaz, 2005: p. 225).

Si bien esta tesis del "quantum" solventa una buena parte de las necesidades de protección frente a una actuación de la autoridad al margen del procedimiento, lo cierto es que parece necesario de-

terminar un estándar mínimo de garantías procedimentales y no dejar al arbitrio de cada autoridad y de cada caso la cuota de garantías que se deberá cubrir. Esta idea vendría a legitimar la incorporación de un derecho a la buena administración que recoja las principales garantías procedimentales frente a la actuación administrativa; en su defecto, legitima el reconocimiento del principio de buena administración y la determinación de criterios rigurosos en torno al plazo razonable, la resolución expresa, la motivación de los actos, etc.

1. La Corte Interamericana de San José de Costa Rica y las garantías del procedimiento.

Como se ha señalado, en el ámbito latinoamericano supranacional se ha reconocido la trascendencia del procedimiento administrativo -y su resolución en un plazo razonable- para la protección de los derechos humanos y en sí mismo, se asimila al derecho al debido proceso. Tradicionalmente, en efecto, los instrumentos internacionales han hecho referencia al debido proceso judicial en el marco de las garantías que éste ofrece y se ha configurado como un derecho humano⁶. En el ámbito jurisdiccional el derecho a las "garantías del proceso" o "el proceso debido" se ha consolidado para reaccionar contra las irregularidades procesales que afectan otros derechos humanos. Su importancia ha sido reconocida por una larga jurisprudencia de diversos tribunales internacionales, así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Hortolomei Vs. Austria*, de abril de 1998, reconoció la necesidad de cumplir con un mínimo de garantías en el procedimiento administrativo. La Corte Interamericana por su parte, también cuenta con una amplia jurisprudencia en este sentido, entre otras, el caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*⁷ constituye uno de los precedentes más importantes al reconocer que 270 trabajadores del Estado, despedidos por participar en una manifestación, no tuvieron oportunidad de ser oídos en un procedimiento administrativo previo antes de aplicárseles una sanción disciplinaria consistente en la destitución. El despido sumario se llevó a cabo por un procedimien-

to especial contenido en una ley que reglamentó la destitución masiva “vulnerando el derecho de defensa”. La Corte considera que “Si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula <Garantías Judiciales>, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, < sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales > a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”; si bien en primera instancia parece ser que la Corte hace referencia a los procedimientos sancionatorios por su naturaleza como “una expresión del poder punitivo del Estado”, lo cierto es que en otro apartado señala que el alcance del debido proceso es amplio⁸ y que “Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”

Los criterios jurisprudenciales en torno al debido proceso en el desarrollo del procedimiento administrativo se han consolidado como un pilar frente a la actuación de las autoridades administrativas. Recordemos que la protección de los derechos humanos frente al ejercicio de los poderes públicos encuentra su mayor desafío en dos de sus vertientes, el poder judicial, en el desarrollo del proceso, y en el ámbito administrativo, frente a los excesos u omisiones de los diferentes órganos de las Administraciones públicas. En este último ámbito se desarrolla una de las patologías administrativas más arraigadas, la inactividad administrativa en torno al procedimiento. Existen un sinnúmero de aspectos, entre las distintas formas de actividad material de la Administración, en los cuales se hace patente la gravedad de la omisión

procedimental, por ejemplo, en la resolución de peticiones sobre dotación o prestación de servicios públicos esenciales, en la determinación de precios básicos o en el otorgamiento de suspensiones definitivas o cautelares sobre actividades riesgosas para la salud como ruidos o emisión de contaminantes. Todos estos casos han debido de ser abordados por la jurisprudencia sin contar con una base explícita en el ordenamiento. Así, por ejemplo, el debido proceso se ha relacionado en la jurisprudencia de la Corte con las medidas precautorias y los procedimientos de expulsión de extranjeros en donde se ha exigido cumplir con las garantías del procedimiento. En este sentido, el caso *Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana*, de 18 de agosto de 2000, conoce de las deportaciones masivas de personas haitianas o dominicanas de origen haitiano en las cuales, al no cumplirse con las garantías del proceso, no siempre podían considerarse procedentes. Todo ello se relacionó con la vulneración del artículo 22 de la Convención, que en su apartado 9 proscribía la expulsión masiva de extranjeros (Díaz, 2005). Asimismo, la Organización de Estados Americanos ha emitido el Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, OEA, de 16 abril de 2001.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señalada en relación con el artículo 8º del Pacto, ha permitido reconocer la existencia, en el procedimiento administrativo, del derecho a una resolución fundada (Sagüés, 2009). Dicho artículo, si bien está referido a las “garantías judiciales”, se expresa en términos amplios que permiten incluir resoluciones de la actuación administrativa que determinen “derechos y obligaciones del orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter”. En interpretación de este precepto “la Corte ha considerado que el debido proceso legal debe respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”, como en el caso *Claude Reyes* y

otros vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151⁹ y el “cumplimiento de la administración de plazos razonables para tramitar y resolver, en función de tres elementos: comportamiento del administrado, complejidad del caso, diligencia en la conducta de la administración” señalado en el caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. República del Paraguay*, de 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125; en este caso la Corte Interamericana considera, respecto a un procedimiento administrativo, que: “la complejidad de este procedimiento era mínima y que el Estado no ha justificado la mencionada demora, en consecuencia, el Tribunal la considera desproporcionada”.

2. Perspectivas del procedimiento administrativo debido y el derecho a la buena administración en México.

Si bien hasta ahora el término “buena administración” no ha sido recogido formalmente como un derecho en un instrumento internacional del ámbito latinoamericano, ya sea la Convención, el Protocolo de San Salvador o la jurisprudencia¹⁰, lo cierto es que sí están presentes criterios jurisprudenciales que se relacionan con la buena administración girando en torno al *procedimiento debido* y al *plazo razonable*, como hemos tenido oportunidad de observar. Estos conceptos, reconocidos por la Corte Interamericana, permiten tener buenas expectativas sobre la configuración de una actuación administrativa basada en las reglas normativas de la buena administración. Reconocer el derecho a la buena administración a través de sus expresiones más representativas en instrumentos internacionales, como el deber de resolver los procedimientos administrativos dentro de un plazo razonable, puede suponer un punto de referencia inexcusable que favorezca la traslación de estos parámetros de actuación administrativa a los ordenamientos jurídicos de diversos Estados. Es indispensable poner énfasis en que este término no refleja una mera decisión mediática sino que implica la exigencia de una actividad procedimental oportuna.

Se debe poner de relieve que algunas Constituciones latinoamericanas y específicamente la mexicana, no identifica principios generales sobre la forma de actuación administrativa procedimental. Por el contrario, la Constitución Colombiana es un caso excepcional pues señala en su artículo 29 “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” Tema que es abordado por la doctrina (Prieto, 2003). La Corte Suprema de Nicaragua, por su parte, ha reconocido la plena aplicabilidad de las garantías del debido proceso en sede administrativa (Sala de lo Constitucional, sentencia No. 78 de 10 de marzo de 2010). El caso se relaciona con el derecho de defensa en sede administrativa ante un procedimiento de auditoría.

En el ámbito mexicano, el derecho de petición determina un deber para la Administración en relación con una respuesta que debe hacerse saber en un *breve término* al peticionario pero no pormenoriza reglas o principios de actuación. Por otra parte, se ha señalado la falta de una ley reglamentaria del artículo 8º constitucional de la cual se desprendieran las reglas sobre el procedimiento administrativo (Escobar, 1999: p. 52) (Del Ángel, 2009: p. 33). De hecho, ésta ha sido la razón que ha restado mérito a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a una aplicación homogénea de las garantías mínimas del procedimiento a todos los ámbitos de la Administración pública pues la naturaleza de esta ley es la supletoriedad.

En el ámbito constitucional, establecer un derecho a la buena administración representaría la adecuación del derecho de petición al contexto internacional de protección de los derechos humanos. En efecto, si valoramos la importancia que encuentran los derechos de los ciudadanos en la comprensión del término *buena administración* y reconocemos la trascendencia de los derechos que engloba en relación con el procedimiento administrativo y el plazo de resolución, se pone en evidencia las limitaciones del derecho de petición tal como se encuentra en la Consti-

tución mexicana. Desde otra perspectiva, una posible reforma al artículo 8º de la Constitución también puede implicar la inclusión de principios generales de actuación procedimental que condicionen la actuación de las Administraciones públicas, como la eficiencia o la juridicidad.

4.- Los derechos humanos en el marco de actuación de las administraciones públicas mexicanas.

La internacionalización de normas que inciden de una forma relevante en el Derecho constitucional y administrativo ha supuesto un punto de inflexión relevante en este proceso de permeabilización e interconexión entre diversos ordenamientos jurídicos, tal como he tenido oportunidad de señalar. Desde mitades del siglo XX, tras la II Guerra Mundial, han entrado en vigor un significativo número de Cartas o Declaraciones de Derechos Humanos. Desde la Convención de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Rodríguez Pontón, 2010) (Parisio, 2010) hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pasando por el Convenio Americano sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Protocolo de “San Salvador”, ha habido una evolución sostenida en la que, una vez consolidados los derechos humanos más esenciales, debe avanzarse en la concreción de otros derechos en sociedades cada vez más complejas. En éstas, las autoridades públicas adquieren un papel central por su función de garantía o tutela en coexistencia con el ejercicio participativo de los ciudadanos. En esta dinámica, los derechos que se relacionan con una buena gestión pública deben adquirir, sin lugar a dudas, un lugar preeminente para evitar que el ciudadano vea reducido su papel a un mero actor secundario.

El derecho a la *buena administración* supone la subjetivización de una serie de derechos sobre la actuación procedimental y material de las Administraciones públicas que materializan la protección de derechos fundamentales reconocidos

por la Constitución mexicana y derechos humanos recogidos por instrumentos internacionales. En esta medida, el derecho a la buena administración se constituye como un medio útil para combatir la inactividad administrativa frente a determinados deberes de actuar de las Administraciones que, en su ausencia, comprometen seriamente el compromiso del Estado mexicano en la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Las recientes transformaciones de la cultura jurídica mexicana en relación con los derechos humanos exigen un análisis desde todas las vertientes del derecho. En este sentido, el derecho administrativo, como derecho de control del poder (García de Enterría y Fernández, 2008: p. 51) se constituye como uno de los baluartes de los derechos humanos en el quehacer de las Administraciones públicas mexicanas.

En este sentido, los instrumentos internacionales han promovido un parámetro amplio de actuación para los poderes públicos, particularmente, para las Administraciones públicas, en favor de los ciudadanos. Como resultado de este fenómeno internacional, actualmente todas las autoridades mexicanas tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo a una serie de principios reconocidos por la Constitución. El derecho internacional a través de los actos, tratados, observaciones generales, etcétera, permite “advertir los distintos tipos de obligaciones que generan los derechos fundamentales para los poderes públicos” tanto generales como específicas de tal suerte que el contenido del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución mexicana signifique actuaciones concretas para las autoridades administrativas en todos los niveles de gobierno (Carbonell, 2012: pp. 75-85). En este sentido, el autor señala, con fundamento en la Observación General número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, qué se debe entender por respetar (abstenerse hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos o grupos sociales o ponga en peligro la in-

tegridad de los individuos), por proteger (adopción de medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, a través de esquemas reactivos y preventivos) y por cumplir o realizar (adopción de medidas activas incluyendo acciones positivas a favor de grupos vulnerables) como obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales.

5. Conclusiones.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, llevada a cabo en el año 2011, ha supuesto para México un cambio de paradigma en la comprensión de la tutela de los derechos humanos. Antes de dicha modificación al sistema, sólo los derechos reconocidos en la Constitución como “garantías” tenían una entidad suficiente para proteger a los ciudadanos de la actuación de los poderes públicos. Esta configuración de la tutela constitucional propició, por lo que respecta a la temática abordada en este trabajo, que el derecho de petición reconocido en artículo 8º monopolizara el control de la actividad administrativa y se evitara la identificación de las obligaciones procedimentales de la Administración. La protección de los derechos humanos y la aplicación de los principios constitucionales reconocidos en el artículo primero, en la actualidad, nos obliga a observar la emisión de una respuesta administrativa bajo un estándar de calidad procedimental relacionado con la *buena administración*.

Observar la actividad administrativa desde una perspectiva garantística orienta el ejercicio de las competencias que cada autoridad ostenta favoreciendo la adopción de criterios propios de una buena administración. Se trata del *cómo* se hace no del *qué* se hace pues, en este sentido, debemos recordar que la protección de los derechos humanos no interfiere con el sistema de distribución de competencias desde una doble perspectiva. Por una parte, porque las autoridades no pueden excusarse del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos bus-

cando fundamento en conflictos competenciales. El propio derecho internacional, particularmente la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 28, prevé la adopción de medidas por parte de los Estados para evitar este tipo de conflictos. Por otra parte, porque tras la reforma de 2011 y la adopción del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución, con toda claridad se establece que todas las autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales son sujetos de obligaciones en materia de derechos humanos.

El impacto de la reforma en materia de derechos humanos es muy amplio en el ámbito administrativo, educación, salud, vivienda, limpieza, agua potable, ordenación territorial, etc. En este universo de actuaciones administrativas debemos buscar cohesión de las normas en los principios generales del derecho y en las garantías mínimas que ampara el procedimiento administrativo. Entre otros aspectos, la transparencia en la ponderación de intereses permite evaluar la actividad administrativa desde una perspectiva rigurosa, el trámite de audiencia proporciona elementos de decisión y la motivación de los actos se relaciona con un juicio de valor entre los hechos y la norma, todo ello, llevado a cabo en el seno del procedimiento, se identifica con estándares admisibles de actuación administrativa. En definitiva, el procedimiento administrativo conforma uno de los pilares de la protección de los derechos humanos en el ejercicio de una *buena administración*, ya sea que éste concepto se configure como criterio de actuación, como principio general del derecho o como un derecho subjetivo, tal como lo han reconocido otros ordenamientos.

Resumen Curricular:

Alina del Carmen Nettel Barrera, Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, Profesora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Notas

1. Se utiliza el término ciudadanos y no administrados o gobernados siguiendo la teoría administrativista que reconoce en el “administrado” más que una situación pasiva frente a la actividad de “administrar”. La naturaleza de esta relación jurídico administrativa debe identificarse con un estatus jurídico del particular dotado de derechos y garantías frente a la actuación administrativa (García de Enterría y Fernández, 2011).

2. En este sentido, en España se ha identificado la buena administración como “aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo de los intereses generales” (Rodríguez Arana, 2012) haciendo referencia al marco constitucional español de la actuación administrativa contenida en el artículo 103.1 “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En México, siguiendo este criterio, el artículo primero de la Constitución provee un marco de referencia apropiado para la admisión de un deber de buena administración. Éste podría entenderse como la obligación de las autoridades administrativas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ejercicio de sus competencias.

3. Existen, por tanto, dos ámbitos de aplicación de la Carta, como texto complementario del Convenio bajo el control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo y como derecho de la Unión Europea para la protección de estos derechos fundamentales por medio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (que se compone de tres órganos con sede en Luxemburgo: Tribunal de Justicia, Tribunal General y Tribunal de la Función Pública).

4. Véase, caso *Claude Reyes y otros contra Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. La terminología de los órganos que integran el sistema de protección de los derechos humanos en América acoge el *debido proceso legal (due process)* como una noción de amplio alcance que no sólo se reconduce a la impugnación de actos sino también al procedimiento de toma de decisiones que pueden afectar los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictaminó sobre la necesidad de “respeto y garantía” del debido proceso en sede administrativa, véase, CIDH, Informe

Nº 49/99, Caso 11.610 *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*, México, 13 de abril de 1999.

5. Este criterio, recogido en el Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, OEA, de 16 abril de 2001, responde a la forma paralela o supletoria en que se ha desarrollado la jurisprudencia sobre el debido proceso en el ámbito administrativo. El informe señala en el apartado 95 “Este principio de debido proceso, con este grado de flexibilidad, se aplica no sólo a las decisiones jurisdiccionales sino también a las que adoptan las autoridades administrativas en la esfera de su competencia”.

6. Véase, por todas, la sentencia del caso *Castillo Pretuzzi y otros contra Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999, por la cual la Corte declaró el proceso inválido por no cumplirse con las debidas garantías procesales ordenándose llevarse a cabo un nuevo juicio. En este caso “la Comisión aseveró que dichas personas no fueron juzgadas por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, con violación de las garantías judiciales, pues todos fueron procesados y condenados a cadena perpetua por un tribunal “sin rostro”, perteneciente a la justicia militar”, siendo que los imputados eran civiles pertenecientes a otra nacionalidad.

7. *Caso Baena Ricardo*. Sentencia Corte IDH de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

8. Apartado 125. “La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea (sic), la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes”.

9. La Corte Interamericana señala al respecto que: “En el presente caso la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención, con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida en el artículo 8.1 de la Convención.”

10. El término “buena administración” en la jurisprudencia de la Corte se relaciona con la *buena administración de justicia*. Véase sentencias relacionadas a los casos *Bayarri Vs. Argentina de 30 de octubre de 2008*; *Myrna Mack Vs. Guatemala, de 25 de noviembre de 2003*; *Caesar Vs. Trinidad y Tobago, de 11 de marzo de 2005*.

Referencias bibliográficas.

Carbonell, M. y Salazar, P. (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM.

Carbonell, M. (2012). Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana. En M. Carbonell y P. Salazar (Eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México: Porrúa-UNAM.

Del Ángel Tenorio, C. (2009). Silencio administrativo: la contravención de los principios y valores por la legislación ordinaria en el paradigma constitucional contemporáneo. *Lex. Difusión y análisis*, (1709).

Díaz, P. (2005). Acceso a los tribunales y debido proceso legal de las personas migrantes desde los estándares del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. *Memorias del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Migrantes*. México: SRE México-Comisión Europea.

Diccionario de la Real Academia Española (2001). 22ª edición. Madrid: Real Academia Española de la Lengua.

Escobar Ramírez, G. (1999). “El artículo 8º Constitucional y el silencio administrativo”. *Revista Jurídica. Escuela Libre de Derecho de la Puebla*, I (1).

Ferrer Mac-Gregor, E. (2010). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. Un nuevo paradigma para el juez mexicano. En E. Ferrer MacGregor, et. al. (Eds.), *Justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un jus constitutionale commune en América Latina?* México: UNAM.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Civitas

García de Enterría, E y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Madrid: Civitas.

Parisio, V. (2010). Il Consiglio di stato in italia tia consulenza e giurisdizione alla luce della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. En V. Parisio (Ed.). *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali*. Milán: Giuffrè.

Prieto Monroy, C.A. (2003). “El proceso y el debido proceso”. *Universitas, Revista de la Pontificia Universidad Javeriana* (Facultad de Ciencias Jurídicas), (106).

Rivero Ysern, E. (2000). Reflexiones sobre la actividad interna. En F. Sosa Wagner (Ed.). *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Valencia: Tirant 1º Blanch.

Rodríguez Arana, J. (2012). El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. España: Reus.

Rodríguez Pontón, F. J. (2005). *La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH*. Cizur Menor: Thomson-Civitas.

Sagüés, N. P. (2009). El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales. En J. P. Machado (Ed.). *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. México: Konrad-Adenauer-Stiftung eV.

Salgado Pesantes, H. (2008). Derecho procesal constitucional transnacional: El modelo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En E. Ferrer y A. Zaldívar (Ed.). *La ciencia del Derecho procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*. México: UNAM-IHJ.