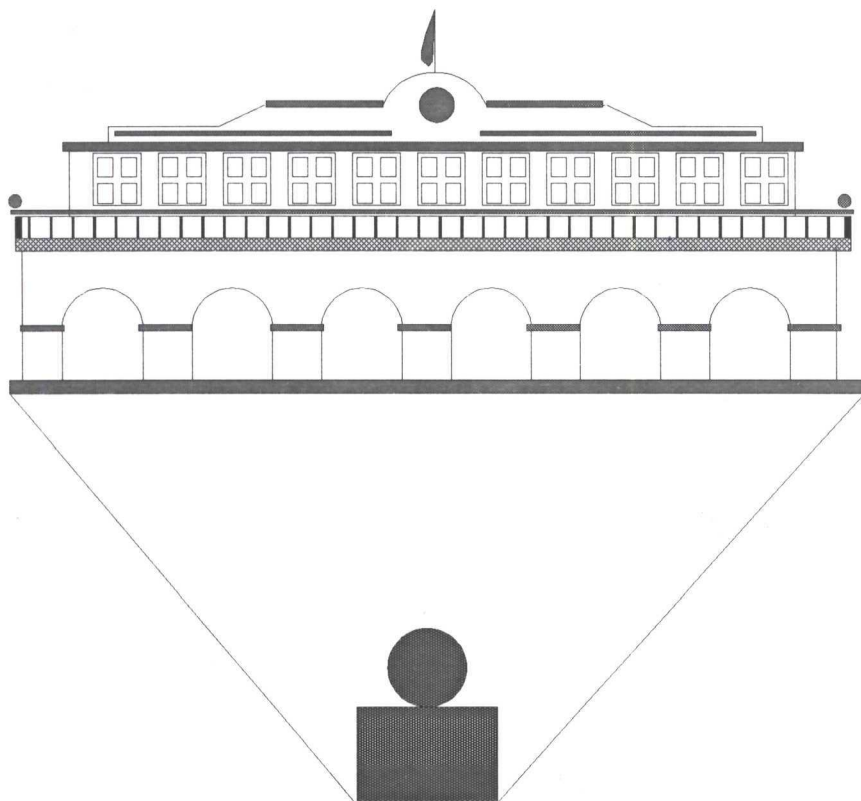


ARTURO PONTIFES MARTÍNEZ

DANIEL POBLANO CHÁVEZ



LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

POSIBILIDADES DE APLICACIÓN EN MÉXICO



**Arturo
PONTIFES MARTÍNEZ**

Nació en la Ciudad de México en 1960. Es egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1986 cursó el Diplomado en “Formación de Investigadores”, auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

De 1984 a 1989 fue profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en diversas materias.

En 1988 obtuvo el primer lugar del Premio de Estudios Municipales, convocado por la Secretaría de Gobernación, con el tema de *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en México*.

Entre 1990—1992, participó en calidad de profesor visitante de la Maestría y Especialización en Administración Estatal y Municipal de las Universidades Autónomas de Querétaro y Guanajuato, respectivamente, y como instructor de los Diplomados en Administración Municipal de la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

En el Instituto Nacional de Administración Pública ha colaborado como investigador y coautor de las Series: *Guías Técnicas y Manuales de Administración Municipal*, así como en la coordinación de eventos de capacitación y asistencia técnica en diversas entidades federativas.

Actualmente se desempeña como docente en programas de capacitación de funcionarios estatales y municipales.

Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano Posibilidades de aplicación en México

Arturo Pontifes Martínez

Daniel Poblano Chávez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

—1993—

ISBN 968-6403-04-3

Derechos reservados conforme a la ley
Primera edición enero de 1993
© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca, col. Palo Alto
05110 Cuajimalpa, D.F.

Impreso y hecho en México

Introducción

El presente trabajo realiza una revisión y ordenamiento de un conjunto de planteamientos relativos a los derechos administrativos de los seres humanos. Constituye el resultado para integrar y tipificar dichos derechos con el fin de establecer algunas bases metodológicas que despierten el interés de los estudiosos del tema, de los propios gobernantes y de los servidores públicos implicados en su aplicación y cumplimiento.

En el mundo en general, y en México en particular, los derechos administrativos han quedado relegados a planos secundarios. A nivel internacional hay acuerdos tácitos en cuanto a derechos humanos, sin embargo, a pesar de la existencia real de derechos administrativos y del reconocimiento en diversos países de los mismos, la existencia y acuerdo de una relación mínima de derechos administrativos en ese plano, aún esta por escribirse y compilarse.

En México la situación es parecida al contexto internacional; nuestra Norma Fundamental los reconoce y los sustenta, pero al momento de su aplicación la ley tiende a olvidarlos o a definirlos someramente, sin que adquieran la relevancia y la consistencia para otorgar mejores garantías a los ciudadanos.

La realidad ha establecido nuevos esquemas de relaciones entre el Estado y la sociedad, nuevas formas de actuar del Estado y una reforma del mismo impuesta por las nuevas circunstancias mundiales y estatales. Conseguir la modernización en los tiempos actuales cobra su debida importancia al revertirse viejos esquemas en modelos nuevos que tratan de responder a las circunstancias vigentes.

El Estado tiene que adaptarse a tales exigencias para que su misión frente a la sociedad no se diluya o debilite. Como en múltiples ocasiones se ha mencionado, un Estado con poca intervención no es sinónimo de debilidad, sino que deja en favor de los particulares algunas áreas en las que había tenido la necesidad de intervenir por razones, sociales, económicas o políticas. El Estado de nuestros días se repliega en el terreno económico, pero trata de afianzarse en el político y social para garantizar el desarrollo de la sociedad. En dicho

desarrollo juegan un papel de suma importancia los derechos del hombre y especialmente los derechos administrativos de los particulares en su carácter de individuos y ciudadanos.

Mediante el reconocimiento y ejercicio de los derechos administrativos, se está en posibilidad de coadyuvar en una nueva forma de complementación y cooperación de la sociedad y el Estado, sobre todo si se sabe con certidumbre cuáles son y por medio de que vías ejercerlos.

Como se podrá observar en el desarrollo del trabajo, las cuestiones históricas se tratan tangencialmente y se toman sólo aquellas consideradas de importancia para el tema, puesto que la finalidad del ensayo no es resaltar el pasado sino valorar lo que se vive en la actualidad y lo que puede deparar el futuro. Obviamente, en los casos necesarios se retoma la parte histórica con el fin de servir de base a lo presente y realizar algunas proyecciones.

En el análisis actual de los derechos humanos, se observan algunas lagunas en la normatividad interna de las naciones y una gran dispersión de los mismos en diversos ordenamientos. Igual sucede con los derechos administrativos del ciudadano. No obstante la variedad de las definiciones jurídicas, el objetivo central perseguido en el trabajo es identificar los derechos mencionados y tipificarlos con el fin de ubicarlos en cuanto a su ejercicio en México. En todos los casos se resalta, en la debida proporción, la importancia que adquiere su precisión jurídica en el derecho público y la amplia difusión de sus ventajas.

Identificar los derechos administrativos y deslindarlos en sus bases metodológicas obliga a relacionar la sociedad y el Estado, abordando el cúmulo de relaciones posibles entre estas dos instancias y más aún, entre los particulares y la autoridad pública como componentes medulares del binomio.

La diferencia que existe entre este tipo de derechos y otros, sustentada en la relación sociedad-Estado es otro objetivo del trabajo, planteado de manera concomitante al central.

En el primer capítulo se aborda lo concerniente a la reforma del Estado, la relación que guarda con la administración pública, así como los sustentos teóricos de la modernización del país en su connotación política, económica, social, cultural, jurídica y administrativa. Además se destaca el papel que juega la sociedad en la consolidación de ese proceso merced a la concepción de nuevos esquemas de cooperación y corresponsabilidad, de los cuales los derechos administrativos forman parte esencial.

El capítulo segundo refiere la relación del Estado con la sociedad, mediante los servicios y garantías que está obligado a proporcionar para el desarrollo de la sociedad. Asimismo, hace referencia a la institucionalidad de la administración pública y al nuevo esquema de relaciones del Estado con la sociedad. Este capítulo es propiamente el enlace entre las atribuciones del Estado y las

competencias de lo social, deslindándose de ello dos campos de actuación que se vinculan a partir de la función administrativa a cargo de las distintas instancias de la administración pública. Cabe destacar que se hace una revisión del nuevo campo de actuación de lo social con respecto a lo público que determina la presencia de un “ciudadano administrador”. Las implicaciones a nivel de ventajas y desventajas resultantes de esta nueva posición del ciudadano, se analizan también en este capítulo

Ambos capítulos dan la pauta para entrar a un tercero en el que destacan las atribuciones del Estado y los derechos del hombre, su evolución histórica, hasta llegar al convencionalismo y acuerdos internacionales en la materia, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Aquí se resalta una tipificación de los derechos humanos, divididos en sus diversas modalidades y momentos generacionales. El propósito de esta tipificación es contrastarlos en sus alcances y naturaleza con respecto a los derechos administrativos; se sigue aquí un criterio comparativo sobre las proporciones que guarda cada tipo de derecho en la relación del Estado con la sociedad; asimismo, se trata de demostrar que los derechos administrativos son el vínculo normativo básico de la multicitada relación particular-administración pública.

El cuarto capítulo aborda plenamente los derechos administrativos del hombre y a sus elementos distintivos ubicados en el contexto político-jurídico nacional y en los diversos elementos con los que tienen relación directa o en los cuales están contenidos. En este mismo capítulo se centra el esfuerzo principal del ensayo para destacar los rasgos genéricos y los sustentos metodológicos que respaldan a los derechos administrativos para darles sentido, valor y connotación de beneficio y aportación para modernizar al Estado.

El capítulo quinto que complementa los alcances metodológicos delineados en las premisas y sustentos teóricos vistos en el capítulo anterior, está enfocado en exclusiva a la composición de una tipología propia de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Al respecto, cabe aclarar que se trata de una catalogación incipiente, susceptible de enriquecerse con futuras aportaciones en la materia.

La importancia política, jurídica y social de los derechos administrativos es abordada en el capítulo sexto, el cual da pie a una serie de relaciones nuevas entre el Estado y la sociedad, así como a una regulación social del sector público dentro de un esquema de corresponsabilidad.

La situación específica de los derechos administrativos en México es descrita en el capítulo séptimo, ubicándolos dentro del marco jurídico y reglamentario, hasta llegar a su situación actual. Resalta de este apartado la consideración del derecho de amparo en su papel de protector de los individuos en general y de sus derechos administrativos en particular.

Finalmente, en el capítulo octavo, se trata de dilucidar un modelo de definición jurídica de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano en México, destacando sus posibilidades e instrumentos normativos, lo que constituye el aporte genérico del estudio.

En el desarrollo del tema, a partir del análisis de la nueva dimensión y composición de fuerzas en el Estado, se relacionan los planos público y privado y se deslinda de cada uno de ellos los medios de intersección, que son la materia base para la precisión de ámbitos competenciales sustentados en el derecho administrativo.

Cabe aclarar que debido a la naturaleza de este trabajo, podrían encontrarse juicios no resueltos desde el punto de vista de la ciencia política y las ramas del derecho, sin embargo, la mayor parte de las aseveraciones, categorías y postulados del trabajo se apoyan en realidades de la administración pública como área de las ciencias sociales.

Presentación

La reforma del Estado ha significado profundos replanteamientos en cuanto a qué son y qué abarcan los ámbitos de “lo público” y “lo privado”. En la medida que se redimensionan esos espacios aflora la cuestión de redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y, más específicamente, las nuevas formas de complementación y articulación entre la Administración Pública y el ciudadano.

La modernización, como una categoría que en este momento histórico implica la recomposición de las ideologías y de la vida social, se enfrenta al desafío de ser integral, de no dejar aspectos rezagados o excluidos. La aspiración a la modernidad, además de los procesos económicos que buscan un bienestar social fincado en la eficiencia y productividad, persigue resguardar valores político-sociales de una sociedad plural cada vez más activa, que demanda participación en la administración. De allí la importancia de definir los derechos que tiene el hombre para contar con un sistema de seguridad jurídica y social que sirva de defensa a los particulares frente a los aspectos de gobierno, y que, por otra parte, sean un apoyo para el pleno goce de otros derechos políticos, económicos y sociales. En la medida que los derechos administrativos del ciudadano sean definidos y conocidos, se podrá lograr una mejor armonía entre los aspectos referentes a la integración nacional, la competitividad y la globalización, por un lado, y la justicia social y el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano, por el otro.

Los autores, partiendo de una sustentación teórica global acerca del Estado, la sociedad y el proceso de modernización, avanzan hacia el análisis de las particularidades de las atribuciones del Estado en su concatenación con los derechos humanos. El esfuerzo central del estudio se da en torno a las características genéricas de los derechos administrativos, a la fundamentación metodológica que los nutre y da sentido a la posibilidad de constituirlos en un mecanismo de control social sobre algunas actividades del sector público, así

como en una forma de cooperación y complementación entre la sociedad y el Estado.

Ante la dispersión de la legislación relativa a los derechos administrativos, los autores proponen los principios generales para un modelo de definición jurídica y la construcción de la figura de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano en México. Con ese objetivo plantean las alternativas que se presentan para la difusión y consolidación de la seguridad jurídica y administrativa del ciudadano.

Por la importancia y actualidad de su contenido, tenemos la satisfacción de poner a disposición de los estudiosos de la materia la investigación **Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano. Posibilidades de aplicación en México**, la cual obtuvo en 1991 una "Mención Especial" en el certamen que sobre Administración Pública, convoca anualmente nuestro Instituto.

María Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva del Consejo Directivo

Contenido

Presentación	11
Introducción	13

Capítulo 1

El Estado y el enfoque de la modernización	17
Consideraciones generales	17
Estado y administración pública	18
Tendencias de la modernización y reforma del Estado	21
Reforma del Estado y modernización	26
El liberalismo social	30
El sentido de la modernización del Estado desde la perspectiva de la administración pública	33
Límites de la modernización	37
La definición de políticas públicas: ámbito virtual de la modernización	39

Capítulo 2

Estado y sociedad	43
Misión del Estado frente a la sociedad	43
Garantías del Estado para el desarrollo de la sociedad	45
Administración pública y sociedad	46
Institucionalidad de la administración pública	49
La función administrativa del Estado y su relación con la sociedad	50
Gobierno, administración pública, individuo	52
Garantías del servicio público	54
Nuevos ámbitos de acción del particular: del Estado administrador al ciudadano administrador	55
Posiciones del ciudadano administrador	61

Capítulo 3

El Estado y los derechos del hombre	63
Deber ser y ser (esfera pública y esfera privada)	63
Atribuciones del Estado	69
La premisa de la garantía de los derechos humanos como factor clave en la consolidación de la modernización del Estado	71
Consolidación jurídica de los derechos humanos	77
Tipología de los derechos humanos	94
Derechos naturales	97
Derechos políticos	98
Derechos civiles	100
Derechos económicos	101
Derechos culturales	102
Derechos de protección institucional y social de la mujer y el niño	104
Derechos sociales	106
Derechos administrativos	108

Capítulo 4

El concepto de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano	111
La noción de derechos administrativos	111
Premisas de referencia de los derechos administrativos	117
Relaciones del particular frente a la autoridad pública, espacios generadores de derechos administrativos	118
El concepto de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano	123
Distinción de los derechos administrativos frente a otro tipo de derechos	124
Elementos distintivos de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano	125
Ubicación de los derechos administrativos del hombre, dentro de las leyes	127
Seguridad jurídica del ciudadano y garantías de los derechos ciudadano y comunitario frente a los actos de gobierno	130
Carácter local vs regional de los derechos administrativos	132

Capítulo 5

Tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano	135
Principios metodológicos	135
Primera clasificación: bases jurídicas para una tipología de los derechos administrativos	137

Segunda clasificación: tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano	141
Catalogación de los derechos administrativos	142
Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano	155

Capítulo 6

Importancia política, social y jurídica de los derechos administrativos del ciudadano	157
Alcances e importancia de los derechos administrativos	157
Aportaciones a la relación Estado-sociedad de los derechos administrativos del hombre	161
Regulación social del sector público a partir del ejercicio de los derechos administrativos	162
El papel de la autoridad y el servidor público en la procuración de los derechos administrativos	163

Capítulo 7

Situación de los derechos administrativos del ciudadano en México	165
Tendencias generales	165
Ubicación constitucional de los derechos administrativos	172
Ubicación de los derechos administrativos en la legislación mexicana	177
Ejercicio de los derechos administrativos	178
Situación vigente de los derechos administrativos	179
Alcances de los derechos administrativos con respecto al derecho de amparo	183

Capítulo 8

Hacia un modelo de definición político-jurídica y construcción de la figura del derecho administrativo del hombre y del ciudadano en México	193
Rasgos generales de la problemática en la aplicación de los derechos administrativos	193
Alternativas de definición jurídica de los derechos administrativos	194
Alternativas de difusión y consolidación de la seguridad jurídica y administrativa del ciudadano	200
Conclusiones	203
Bibliografía	209

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Salvador Cosío Gaona
Xavier Ponce de León
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López Portillo
María Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

María Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Lucila Leal de Araujo

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Consultoría y Alta Dirección
J. Alejandro Jaidar Cerecedo

Investigación y Documentación
Adriana Hernández Puente

Desarrollo y Formación Permanente
Víctor H. Alarcón Limón

Administración, Finanzas y Difusión
Guillermo Hiriart Rodríguez

COMITÉ EDITORIAL

Víctor H. Alarcón Limón
Adriana Hernández Puente
Guillermo Hiriart Rodríguez
J. Alejandro Jaidar Cerecedo
María Emilia Janetti Díaz
Gustavo Martínez Cabañas
Lucila Leal de Araujo

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	Jose Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Baéz
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavacini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
	Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña †; Gustavo Martínez Cabañas;
Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas;
Ignacio Pichardo Pagaza

El Estado y el enfoque de la modernización

“La seguridad administrativa representa la tranquilidad del hombre de contar con gobernantes aptos y comprometidos con los intereses del Estado, del pueblo y de los individuos. Cualquier presunción de una incapacidad del gobernante, genera una revisión y seguimiento estrecho de su desempeño, la seguridad implica también erradicar los malos elementos de la gestión pública”.

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Consideraciones generales

Hacer referencia a un Estado moderno, implica reconocer que en la actualidad se ha generado un movimiento de modelos políticos y sociales a nivel internacional y a nivel nacional, como resultado de un proceso transformador de su organización interna impulsado por el incremento de las relaciones con otros estados, bajo el influjo de un contexto económico con consecuencias sobre todo de tipo político y social.

La existencia de estados totalitarios ha quedado en desuso y es motivo de severos cuestionamientos en el seno de organizaciones internacionales; ha quedado también fuera de actualidad el aislamiento económico e ideológico que venían conservando los países del llamado bloque socialista, dando lugar a una recomposición de sus relaciones políticas, económicas y sociales, que los aproxima a nuevos derroteros, todavía indefinidos en la integración de un perfil confederativo y nacional. Han quedado también fuera de consenso y legitimidad aquellas naciones que, en aras de una dominación oligárquica, mantienen un Estado clientelista y comprometido con los intereses de las élites potentadas; los procesos sociales más recientes así lo han demostrado, por lo que se juzga

como real un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Ese replanteamiento de fuerzas e intereses tiene su centro en las relaciones entre las instituciones públicas y los particulares, principalmente por el papel otorgado a éstos, ya que la sociedad ha ganado terreno con su participación y corresponsabilidad para definir una nueva recomposición estadual. Las tendencias de esta apertura hacia la sociedad civil, como uno de los rasgos evidentes y necesarios de esta ordenación del Estado, son motivo de un análisis que conduce hacia la definición de los derechos de los particulares para mantener seguridad jurídica, económica y social frente a los actos de gobierno, es decir, sus derechos administrativos; tal es el cometido del presente trabajo.

Estado y administración pública

La dimensión, propósitos y la misión misma del Estado implican múltiples variables y condiciones de comprensión filosófica. La determinación de sus fines va más allá de una simple relación del Estado con el poder, o de un agnosticismo que niega la objetividad de unos fines que están coludidos irremediabilmente con la subjetividad humana, esto aparece nitidamente en la observación de Hermann Heller cuando afirma que la función del Estado consiste en "...la organización y actuación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante."¹ Esta cooperación social territorial se liga al ejercicio de un poder político que es conducido por el Estado, desarrollándose mediante un proceso de gobierno que orienta el poder político hacia formas reconocidas desde el punto de vista jurídico. Esta orientación, sin duda, no es automática ni unidireccional, sino que se liga también con una función social que atiende las demandas de la población y sus instituciones en una tarea constante para la justificación del papel del Estado y la legitimación por vía de la moralidad de su sistema normativo.²

Por consiguiente, los fines del Estado se relacionan subjetivamente con los fines de los individuos y se orientan positivamente en el ejercicio de un poder estatal mixto, entre lo político y lo social, de tal forma que se erige en un garante de la conciliación de intereses, es decir, de la cooperación social territorial, en los términos de Heller.

1 Heller, Hermann. "Teoría del estado". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año 11, núm 3, julio de 1990, pág. 59.

2 Heller, Hermann. *Ibidem*, págs. 59 a 74.

Este compromiso hace que el gobierno, como responsable del ejercicio de la autoridad del Estado y como constituyente del sistema normativo que garantiza el Estado de Derecho, sea el portador o mandatario de la fórmula soberanía-supremacía del Estado, frente a otras organizaciones políticas.

Según el régimen de organización del Estado, en gobiernos democráticos y autocráticos, ésta parte de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, según quien detente formalmente la soberanía: el pueblo o el gobernante. La alternancia de estas formas de gobierno en el devenir histórico ha sido constante y ha generado espacios intermedios y de transición que, en la actualidad, cobran una posibilidad real de replantear en favor de regímenes democráticos las tendencias de la mayor parte de los Estados en el mundo.

De esta manera, el Estado democrático encuentra su punto de referencia en la garantía del interés social, como lo describen los juristas, al señalar como fin del Estado la “búsqueda del bien común”, no en un sentido eufemístico, sino como un auténtico rasgo de la moralidad de esa organización política en el reconocimiento de su compromiso global de conciliar y procurar los conflictos de intereses individuales, esgrimiendo un interés único y legítimo que oriente la acción estatal.

Dentro del Estado Democrático de Derecho, que amalgama las condiciones de la cooperación social territorial y conduce, legalmente, el ejercicio del poder político del Estado frente al poder de la sociedad y viceversa, se reconocen, desde un punto de vista técnico o de organización de este componente, tres funciones básicas del gobierno: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Por afinidad a su carácter material, creador de condiciones concretas o de ejecución de las disposiciones del orden jurídico y del ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de las obras del Estado, corresponde al ejecutivo la organización del aparato público con el cual se instrumentan las acciones de gobierno en un enlace material con la sociedad.

Por extensión, la administración pública es el principal elemento o núcleo que aglutina al aparato público, y es el principal instrumento del gobierno para el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo, en atención a las puntualizaciones del Derecho Administrativo,³ los poderes legislativo y judicial en sus formas de relación directa con la sociedad y en la organización de sus recursos técnicos, atienden también campos administrativos que, por afinidad, pueden relacionarse con un tipo específico de administración pública como lo es la administración de la justicia y la administración de los procesos legislativos. En esencia, se puede apreciar a la administración pública como el “brazo secular”, o la organización que hace posible la concreción de actos gubernamentales.

3 Ver Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa, México: 1977, 17a. edición, págs. 13 a 20.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, la administración pública no sería otra cosa que un conjunto de órganos especializados con atribuciones legales para ejercer las competencias del poder ejecutivo. En este mismo sentido, y según Hermann Heller, sólo son actividades políticas el gobierno y la legislación, no así la administración ni la justicia, en tanto la actividad política es aquella que corresponde a la orientación y ejercicio del poder estatal. De lo anterior se deduce que la administración pública, en general, atiende políticas de índole pública, basadas en el espectro normativo que le corresponde a cada uno de sus órganos y sólo ejerce políticas estatales cuando se refieren directamente a funciones de gobierno, como sería la representación nacional frente a otros estados. Esta definición permite amalgamar el término de un tipo de políticas públicas, que emergen de requerimientos sociales, y que están en las posibilidades y competencias del Estado para ejecutarlas, con un rasgo peculiar que las diferencia de otras políticas: su concepción, concertación y aun negociación directa con la sociedad. De ahí que lo público de estas políticas se ampare de la intervención del Estado, pero también en la corresponsabilidad social, como labor política y administrativa de todos.

Esta apreciación adquiere singular importancia cuando se ejercen funciones puramente materiales o administrativas en áreas de obras, servicios y gestión de recursos públicos, que son algunos de los ámbitos por excelencia donde se presentan relaciones directas entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de relaciones paralelas: administración pública-particular.

Todo cambio en la orientación del poder estatal y de los procesos de legitimación son instrumentados necesariamente por medio de la administración pública, pero ésta en sí, es también uno de los factores determinantes para que dicho proceso se efectúe, es decir, es también sujeto y objeto de transformación, por lo que su dinámica organizativa va muy ligada a los actos de gobierno. En una visión extensa la administración pública juega un doble papel: por una parte es un elemento subordinado del sistema político, y por la otra, tiende hacia una posición independiente, capaz de acelerar procesos de legitimación del sistema político mismo.⁴ Complementariamente a esta idea "Si consideramos a la administración pública, como deberíamos, interesada en las actividades administrativas del gobierno, es claro...que no puede restringírsele a una sola de las ramas, es decir, la ejecutiva, no obstante que sea ahí donde la actividad administrativa está concentrada más densamente y, se podría agregar, de manera importante. Obviamente las ramas legislativa y judicial tienen importantes necesidades administrativas para las que la administración pública

4 Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa en México". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Año II, núm 3, julio de 1990, pág. 211.

debe estar preparada a hacer frente.”⁵ Lo anterior aporta un enfoque que resalta la importancia y la liga de la administración pública frente a la composición y los eventuales cambios del Estado.

Como agente de transformación del Estado, la administración pública ha incursionado a lo largo de la historia, en distintos papeles protagónicos para la orientación de fuerzas estatales y sociales, en la formación de cuadros burocráticos, en la coexistencia de sistemas de economía mixta, en la instrumentación de procesos planificadores y en la conducción de acciones sociales y de tipo asistencial, entre otros rubros.

Como agente de acción y respuesta del Estado a las necesidades de la sociedad y los particulares, la administración pública ha gestionado recursos y aportado infraestructura en obras y servicios públicos, e incluso, ha propiciado, en ocasiones, relaciones de dependencia y tutelaje con respecto a la vida de la esfera privada.

Consiguientemente, con los elementos que de manera sumaria se han señalado, puede afirmarse que el principal instrumento de gobierno en su relación con la vida social y privada y con las instituciones de estos ámbitos, es la propia administración pública.

En virtud de lo anterior, las relaciones que se generen entre ella y los particulares y sus medios de organización deben perfilarse en un conjunto de derechos y obligaciones al cual, desde este punto del trabajo, se reconocerán como derechos administrativos.

Tendencias de la modernización y reforma del Estado

El concepto de modernización

Para reconocer los rasgos genéricos y metodológicos en que se sustenta la “modernización” con respecto al Estado, se recurre a una revisión de conceptos desde el punto de vista etimológico en las implicaciones de lo moderno, y desde la perspectiva de la ciencia política, con relación a las tendencias estructurales e ideológicas que involucran al Estado y los elementos de su gobierno. En este apartado se hará referencia directa al caso de México.

Para distinguir los alcances de la modernización con respecto al Estado, particularmente en su relación con la sociedad civil, es preciso citar su definición primaria, misma que remite de manera directa al término: **Moderno**.

5 Gladden E.N. "La administración pública y la historia". En: *Revista de Administración Pública*. México: 1981, INAP, núm. 45, pág.13.

La palabra moderno como concepto proviene del latín “*modernus*, y éste de modo, poco ha.. adj. Que existe desde hace poco tiempo”,⁶ por lo que su connotación indica una polaridad entre lo antiguo y lo presente, entre lo pasado y lo reciente, entre lo viejo o gastado y lo nuevo; implica también una contraposición a lo clásico y/o conservador y una caracterización de costumbres sociales pasadas y costumbres actuales. En una definición lineal, amparándose en el concepto primigenio de lo moderno, modernización significaría simplemente “dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas”.⁷

De lo anterior se sigue que, como premisa y acepción más elemental, se relaciona lo moderno con lo actual, sin embargo lo actual no es siempre lo más avanzado, véase por ejemplo un gobierno dictatorial frente a otro de corte democrático en la medida que ambos pueden actuar en el presente, o un sistema de organización antiquísima como es la familia, que brinda condiciones de cohesión social cuasi celulares al Estado. Lo anterior conduce a deslindar lo actual de lo moderno en términos cronológicos y aun semánticos.

En este orden de ideas, debe reconocerse que también algo actual puede ser moderno si reúne otras condiciones que lo distinguan como un proceso evolutivo donde exista mejoría en las tendencias de su actuación y una utilización de la ciencia y la tecnología para su mejor control.

En consecuencia, la modernización representa un proceso de adaptación e innovación de un sujeto, preferentemente ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; adaptación, en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y el espacio, e innovación, para que esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto mismo, por lo anterior, la modernización significa también, además de la ruptura con modelos de alguna manera obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control y adaptación evolutiva.

Al incorporar otros elementos para definir a la modernización se tiene que ampliar la acepción de lo actual, nuevo o reciente, dejando de lado la polarización entre lo antiguo y lo presente y reconociendo de ello solamente sus aportaciones para el análisis.

Dicho en otros términos, lo pasado se contrapone a lo moderno solamente para caracterizar lo segundo en sus cambios sustanciales o cualitativos. Esta afirmación se efectúa al reconocer que la modernización proviene no solamente de una ruptura con “viejos moldes”, sino que, en términos de experiencia y evolución ha abrevado de los mismos para su actual definición.

6 Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Ed. ESPASA-CALPE, Madrid: 1970, 19a. edición, pág. 885.

7 *Ibidem*.

Si esta aseveración se traslada al campo de los principios de la evolución, se tiene que todo ser proviene de un antecedente al cual, a partir de sus características primarias, supera consolidando nuevas características y aun otras de carácter secundario que le permiten una mejor subsistencia y un dominio más señalado frente a otros seres. Consecuentemente, la modernización significa también un proceso evolutivo que no desecha metodológicamente la totalidad del pasado, sino que se cimienta en él.

En esta revisión del término, cabría también reconocer que lo nuevo, actual y prospectivo, no significan necesariamente una modernización, ya que algo creado recientemente pudo no haber correspondido a sus fines originales, entrando en una obsolescencia precoz o en inadaptabilidades diversas. También lo actual puede no tipificarse como moderno cuando en lugar de avances evolutivos que mejoren la adaptabilidad y superación de un sujeto, lo mantengan en condiciones estacionarias de mera subsistencia y un lento abarrotamiento de variables que impulsarán su decadencia. Asimismo, el esfuerzo prospectivo no siempre garantiza resultados con rasgos de modernidad ya que es sumamente difícil controlar plenamente situaciones futuras a partir de premisas del presente; el desarrollo de escenarios implica también cierta evolución de fenómenos que se concatenan haciendo más compleja la visión a futuro.

Como puede observarse en esta primer aproximación, son múltiples las consideraciones que deben dilucidarse para arribar a un concepto aceptable de la modernización, ligado a una filosofía y un positivismo innovador que coadyuve a un proceso evolutivo sustancial e irreversible sustentado en bases nítidamente modernas. Por lo anterior, su aplicación, sobre todo en el caso de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, debería parcializarse en obsequio al análisis metodológico, de acuerdo con las condicionantes que determine el objeto y sujeto en que recae la modernización, es decir, para cada espacio aplicativo, lo moderno tendrá distintos rasgos denotativos de referencia.

No cabe una estandarización de lo moderno, salvo en el reconocimiento de algunas premisas básicas que, en un intento de síntesis, se enumeran a continuación:

- El reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de las condiciones anacrónicas que viva un sujeto, y le signifiquen riesgos de subsistencia, liderazgo, permanencia, o deterioro y que atenten contra sus principios vitales.
- La racionalización de procesos, a partir de una concatenación entre experiencias pasadas, que hayan sido y sean todavía funcionales y adecuadas a los fines presentes, con condiciones nuevas o actuales que representen un movimiento evolutivo.

- La incorporación de medios determinados por el ingenio que faciliten la realización de procesos en una dinámica consistente para sus fines.
- La construcción de modelos de organización capaces de una adaptación y autorregulación en el presente y una disposición y capacidad de adecuaciones futuras.
- La búsqueda constante y la aplicación de medios científicos y técnicos que favorezcan la comprensión, y control de fenómenos en condiciones favorables para el sujeto que pretende una modernización.
- Una congruencia entre fines y medios que impida, en aras de una modernización, la pérdida de objetivos primarios.
- La referencia a cuestiones o actos realizables, asignables en su cumplimiento a algún sujeto y verificables en el tiempo y el espacio.
- La preferencia por una sencillez en la verificación y evolución de los fenómenos que interesen al sujeto promotor de la modernización.
- La búsqueda de máximos de racionalidad en la promoción y control de un fenómeno.

Aplicadas estas condiciones a las relaciones que se delinean como posibles entre el Estado y la sociedad civil, y más concretamente, entre la administración pública y los particulares, se reconoce que la modernización implicaría un replanteamiento de la participación del individuo en los procesos gubernamentales frente al agotamiento del milagro mexicano que han marcado un debilitamiento en la legitimación de gobiernos con vicios de poder; el reconocimiento de una necesidad de cambio en las relaciones directas entre la burocracia y el usuario de los servicios públicos bajo sistemas de racionalidad y simplificación; la aplicación de tecnología e innovaciones que faciliten la modernización del servicio público; y el planteamiento de fórmulas de organización para que el particular acceda directamente a información y gestión automática de demandas y requerimientos, gestionados con procedimientos eficientes y desburocratizados, entre otras posibilidades.

La mención de estas condiciones permiten también reconocer los alcances de la modernización, evitando con ello señalamientos indiscriminados sobre posibles acciones de carácter modernizador. En virtud de esta prevención es pertinente identificar convencionalmente, cuándo no se presenta, o no existe un paso evolutivo hacia una modernización. Siguiendo las premisas básicas para la modernización, es necesario identificar también las variables que podrían actuar negativamente al concretarlas, por lo cual la acción modernizadora no se consolida:

- Si aún teniendo por premisa una actualidad e innovación que enriquezca la gestión de un sujeto, los propósitos modernizadores no se basan en cambios evidentes y materializables, o que no signifiquen un acopio de recursos metodológicos suficientes y medios científicos y tecnológicos evolucionados, o al menos adaptados, en un cien por ciento a los propósitos originales del sujeto. En términos de la relación administración pública-particular, esto se presentaría si no se materializa un cambio efectivo en los sistemas administrativos y en las actitudes de los servidores públicos que marquen una real innovación en la imagen y servicio, es decir, que no se queden en una simple declaratoria o intención de cambio.
- Si los medios aplicados a una actividad innovadora atentan contra los objetivos y la misión primaria del sujeto, provocando una exclusión de fines por medios, y se incurre en una distorsión de la funcionalidad por la funcionalidad misma, o en un sentido análogo se traduzca en la pérdida de rumbos en la conducción de la organización y funciones del sujeto. Las funciones de la administración pública no pueden descentralizarse indiscriminadamente hacia la sociedad⁸ ni la administración debe arrebatarse funciones que le competen a ésta, los fines del gobierno se relacionan con la creación de las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de la sociedad, no de la atención directa de las actividades de los particulares.
- Cuando los medios designados por el ingenio representen riesgos que coloquen al sujeto y su organización en situaciones peligrosas en su propia subsistencia, aun y cuando estos pudieran representar teóricamente altos beneficios. Dicho en otros términos el avance mediante el ensayo y error, debe reducirse al máximo en la aplicación de medios científicos y tecnológicos, sobre todo tratándose de ciclos vitales del sujeto que promueva la modernización, como podría ser la organización de células sociales participativas que se promovieran sin garantizar una permanencia y un programa de trabajo consistente.
- Cuando la concatenación del pasado con el presente niegue los aspectos funcionales o útiles procedentes de los antecedentes del sujeto, y se pretenda una modernización con la aplicación unívoca de elementos actuales. Es decir, la negación de sistemas de participación social que hayan funcionado adecuadamente en distintas épocas, como es el caso de los clubes de servicios.

8 En atención a estos límites es necesario reconocer los esquemas básicos de la transición moderna del Estado administrador, hacia el ciudadano administrador, mismos que se abordan en el capítulo 2 de este mismo trabajo.

- Cuando en un sistema solamente se procura la innovación y actualización de alguno o varios de sus elementos en forma aislada y no se comprometa la totalidad de sus componentes. De lo cual se deduce que la recomposición de alternativas de enlace con los particulares, deben propiciarse en todos los campos de la administración pública para que se consolide una verdadera tendencia modernizadora en ese ámbito.

Las anteriores son premisas generales de la modernización, por lo que es conveniente referirse a su connotación política. Los antecedentes del término modernización en el campo del Estado se aprecian notablemente al señalarse como una categoría histórica, portadora de experiencia y enriquecida con otras categorías como el progreso, la revolución y la secularización⁹ “la palabra modernidad encierra en su sentido y en su uso la presencia de contextos culturales precisos, por los que incluso llega a experimentar transformaciones semánticas importantes.”¹⁰

Reforma del Estado y modernización

Una de las cuestiones más debatidas en el campo de las ciencias sociales, ha sido el tema de la reforma del Estado. Si bien el Estado ha dado luz para el desarrollo de diversas disciplinas científicas, es también una organización dinámica con antecedentes pasados y actuales de múltiples transformaciones que afectan directamente a toda la humanidad, esta doble faceta del Estado como instancia de análisis y como instancia de vida política y social, determina que todo cambio en su organización, funciones y aun en sus objetivos es motivo de alteración del orden socio-político local e internacional y del pensamiento político mismo, sobre todo si los cambios se dan en el seno de las naciones dominantes y se imponen como cauces de conducta en otros estados.

Hablar de una reforma es hacer referencia a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones, supresiones y otros cambios que conducen a una readaptación, esta idea supera la de una simple adopción de medidas correctivas como también se ha tipificado una reforma, ella misma adquiere inmensas proporciones cuando se aplica a una organización de por sí compleja como el Estado.

Si una reforma significa también reconsiderar, revitalizar, reorganizar, redistribuir y reordenar, no siempre tiene como propósito una transformación

9 Farfán, Rafael. "Modernidad, democracia (crisis del) sistema político". En: *Revista Sociológica*. México: 1989. UNAM, sep-dic de 1989, núm. 11, pág. 117.

10 *Ibidem*.

radical, de ahí sus diferencias con otros conceptos de cambio. Para muchos estudiosos la reforma es un esfuerzo de adaptación evolutiva, pero para otros es síndrome de persistencia, permanencia y búsqueda de regeneración, de esto se deriva que, en el ala crítica se condensan las demostraciones sobre los perjuicios de una reforma aplicada al Estado, sobre todo si éste da muestras de un distanciamiento entre sus fines, en una sobreposición de sus medios y una persistencia de un interés político particularista de las élites dominantes.

La revisión que aquí se efectúa de la reforma del Estado no tiene las pretensiones de un examen exhaustivo, es una visión coyuntural que rescata los indicios de los cambios y adecuaciones de esta organización política, reconociéndolos positivamente en sus alcances e influencia dentro del propio Estado mexicano.

Para precisar los alcances de la reforma del Estado y su influencia en México es necesario recomponer una definición que, aun con el riesgo de reduccionismo, sirva para identificar sus elementos centrales.

Según Michael Crozier, un paso necesario hacia un cambio sensible en las formas de ordenar el poder del Estado es la búsqueda de una capacidad de aprendizaje social que ayude al replanteamiento de patrones del comportamiento político, se trata de “un Estado modesto, respetuoso de los ciudadanos al servicio de los cuales acepta obrar, supone, en efecto, una política modesta que no pretenda cambiar la vida, ni fundar de nuevo la sociedad”¹¹, el propio autor reconoce que para el cumplimiento de este fin se requiere un magno esfuerzo, el cual debe promoverse en el seno de la propia sociedad desechando modelos absolutos y optando por una cultura de la democracia. Esa misma cultura implicaría una vertiente interactiva que modele una nueva forma de relación Estado-sociedad y del servidor público con respecto al particular.

Lo evidente de este planteamiento es una preocupación por vincular al núcleo social a la responsabilidad de dirección del Estado, sobre todo en sus procesos políticos; si bien se acusa un papel significativo a nivel de conciencias individuales, se da una vía sumamente importante para la resolución de la crisis mundial, a partir de una revitalización de valores, filosofías y principios que conduzcan a una moral renovada o al menos capaz de dirimir contradicciones haciendo una combinación del beneficio social y la corresponsabilidad de la sociedad en políticas públicas.

Actualmente, se aprecian en forma marcada, indicios de una reforma real y presente, donde se registra un sensible cambio en la relación Estado-sociedad en muchas naciones, mismo que se reconoce principalmente por dos tendencias directrices de ese fenómeno: por una parte la recuperación de un pensamiento

11 Crozier, Michael. “¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política”. En: Angeles, Luis (coord.). *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. PRI, México: 1990, pág. 25.

liberal renovado (neoliberal para algunos) y el agotamiento de modelos estatistas que han atribuido al Estado la mayoría de los elementos conductores de los procesos sociales y económicos, tales como la acumulación y distribución de riqueza y el desarrollo "social" y particular de los individuos.

Los rasgos distintivos de ambas tendencias son entre otros los siguientes:

Primer tendencia (neoliberalismo)

- El reconocimiento de la libertad del individuo como única posibilidad real de desarrollo social y de elección sobre sus destinos tanto particulares como colectivos. Esta idea de libertad enarbola como ámbitos naturales en su aplicación las libertades económica y política, sin una presión o manipulación estatizante pero con un control en los efectos de las llamadas "externalidades", reconocidas como el posible efecto positivo o negativo, de beneficio o de perjuicio e, incluso, como una superposición de intereses generadas por la libre afluencia de actividades económicas y sociales de los individuos¹².
- La erradicación de paternalismos en la acción del Estado a cambio de una "cooperación social" combinada con los principios básicos del liberalismo: igualdad ante la ley, ausencia de privilegios, respeto a los derechos individuales, responsabilidad individual, respeto a las minorías y libertad de concurrencia en el mercado.¹³ y una socialización en el sentido de una activa participación de la sociedad en la toma de decisiones tanto individual como de organizaciones colectivas.
- Un papel del Estado caracterizado por el ejercicio de la coerción con base en el derecho, y la procuración de la paz social fundamentada en el respeto y la autodeterminación de los pueblos, una recomposición de las relaciones entre los órganos ejecutivo, legislativo y judicial que representan el poder del Estado, la garantía de mínimos de bienestar de todos los individuos, y un replanteamiento fiscal que de sanidad a las finanzas públicas.¹⁴
- La necesidad de reconocer la influencia que ejerce a nivel nacional la economía mundial, misma que, en una composición de fuerzas que favorecen a países desarrollados, significa para el conjunto de Estados su inserción al concierto internacional, por lo que se agotan los modelos de economía aislada o el predominio de proteccionismos localistas del Estado. Frente a esta tendencia se requiere un proceso de reforma en los

12 "Reflexiones sobre el neoliberalismo". Gómez, Emetrio. En: Angeles, Luis (coord.). *Reforma del estado: las razones y los argumentos*. op. cit. pág. 51.

13 Tomado del esquema de Donald Stewart Jr. "Que es liberalismo". *Ibid.* pág. 30

14 *Ibidem*, págs. 31 a 40.

alcances y dimensiones de la misión del Estado frente a los imperativos de adaptación y subsistencia en la comunidad mundial.

- Los efectos de la tendencia neoliberal han marcado un reacondicionamiento del papel del Estado frente a los procesos económicos y aun en su organización interna, muestra de ello son la reprivatización, la desregulación, la descentralización administrativa, y la apertura hacia la democratización, todo esto en un propósito de racionalidad que se manifiesta en un ajuste de la dimensión del Estado y la reconversión de sus fines a los nuevos imperativos de desarrollo local en un contexto multinacional.

Segunda tendencia (crítica al estatismo)

- Se reconoce también como agotamiento de modelos estatizantes (socialistas y comunistas principalmente) o en una jerga política: “El fin del mesianismo”, en el cual irrumpen un proceso de recuperación de manifestaciones privadas (liberales) que habían sido reguladas desde una perspectiva secular.
- En lo económico uno de sus principales orígenes es la falta de consolidación del mercado interno en economías cerradas y en su proceso de acumulación de riqueza y bases de intercambio con el medio internacional. La tendencia que repunta hacia un cambio en el modelo estatizante es la incorporación gradual de medidas de libre mercado, la privatización de algunos renglones de la economía y una apertura de la frontera ideológica que rescata valores poco reconocidos en otro tiempo por los países de ese bloque.
- Se plantea asimismo una reinserción de países con tendencias estatizantes en el mercado mundial.
- Se genera un cuestionamiento interno de los alcances y condiciones políticas que debe tener el Estado frente a un agotamiento de un modelo burocrático de privilegio en contraposición a una adecuada democratización de las decisiones gubernamentales.
- Como vía alternativa de organización del Estado se evidencia un cambio en la interpretación de sus principios filosóficos y, en consecuencia, la búsqueda de nuevos marcos de análisis sobre la evolución del Estado.

Estos perfiles del Estado son los que han dado lugar a una recomposición de fuerzas en el orden internacional hacia una revisión de la interdependencia y el gradual agotamiento de gobiernos de corte totalitario.

El fenómeno político que está íntimamente relacionado con la reforma del Estado es el de la modernización, la cual tiene sus bases de referencia en modelos aplicados a la sociedad europea en una connotación filosófica-social, cuyo producto esencial es la universalidad de "valores occidentales", adquiridos en su proceso histórico de evolución, principalmente representados en el arte, la ciencia y la moral.¹⁵

La modernización entonces, se plantea como un bastión de un Estado racionalizador capaz de dar respuesta a los requerimientos del desarrollo político y social de una sociedad. La connotación que actualmente se da a la modernización, según Rafael Farfán, parte del pensamiento sociológico norteamericano, puntualizando que "la modernidad se caracteriza esta vez por dos rasgos fundamentales a saber: 1) por el grado de complejidad y diferenciación estructural alcanzado y 2) por la pluralidad social emergente de la complejidad estructural, desde donde se plantearán fuertes desafíos de sobrevivencia al sistema social"¹⁶. Según esta definición de la modernidad, sus parámetros de medición se circunscriben a un terreno económico y social, principalmente, dejando a las fuerzas políticas en una sujeción de tipo reactivo para afirmar o transformar la misión del Estado.¹⁷

Reforma y modernización son parte de un mismo proceso, entendiendo la primera como el sentido o directriz y la segunda como un aspecto metodológico que permitirá los ajustes y cambios necesarios en el orden político, social y económico, dentro de una inserción de todas las naciones a un nuevo orden de convivencia internacional.

El liberalismo social

En el caso de México, como intento de superar la versión dualista entre el Estado Gendarme y el estatismo, se ha planteado en el discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari,¹⁸ una precisión sobre el papel del Estado y la sociedad civil, en sus relaciones y derroteros. Esta interpretación del papel del Estado y

15 Max Weber, citado por Rafael Farfán. "Modernidad, democracia...", *op. cit.*, pág. 118.

16 *Ibidem*, pág. 119.

17 En México algunas directrices políticas sobre la modernización están señaladas por los planteamientos conceptuales del liberalismo social, en el sentido de que "se promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando dentro del régimen de derecho... (asimismo, se)... propone un Estado promotor que aliente la iniciativa, pero con la capacidad de regular las actividades económicas" (Salinas de Gortari, Carlos. *El liberalismo social, nuestro camino*. Discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional, 4 de marzo de 1992). En suma, la modernización, desde esta perspectiva, pugna por un constante mejoramiento económico, social y cultural en la vida del pueblo en donde el Estado tiene diversas responsabilidades que cumplir con su sociedad.

18 Discurso pronunciado en la Asamblea General del Partido Revolucionario Institucional del 4 de marzo de 1992.

sociedad mexicana, se plantea como “liberalismo social”. El término incluye posturas del orden político en el siguiente sentido:

- La preservación del sentido primero y último de la soberanía, en una versión de supremacía e independencia nacional, sin sucumbir a una apertura a “ultranza” hacia las fuerzas del mercado internacional, ni propiciar aislamientos o proyectos ultranacionalistas.
- La orientación de procesos de desarrollo social bajo los principios de la solidaridad, compromiso y justicia social, reconociendo que el Estado es un agente activo en la generación y distribución de la riqueza, y depositario principal de una “deuda social”, adquirida por las externalidades del propio sistema económico y político. Esto le otorga al Estado responsabilidad y compromiso, frente a los estratos de la sociedad que aún no han alcanzado los beneficios del desarrollo.
- La acción del Estado en el desarrollo económico y social, debe tender a alejarse del intervencionismo o el paternalismo tradicional, dando lugar en cambio a un papel o carácter de “Estado Promotor”, que respalde y organice la acción social y contenga los excesos de la economía abierta.
- El sentido de justicia social esta radicado en un acompasamiento entre desarrollo individual, acción gubernamental y decisión de colectividades, dentro del marco de derecho, sin atentar contra el interés particular, ni destacándolo como el único baluarte del desarrollo, polarizadamente con respecto al “derecho de la comunidad”.
- El sentido de la democracia está ligado al sistema de participación política, pero también en la concreción de posibilidades de desarrollo económico y social. La participación democrática en la política, sin una manifestación material del progreso, sería solamente traslación de poder entre las fuerzas dominantes del gobierno y la sociedad.
- El sustento de nación, radica en el reconocimiento de sus raíces históricas. El liberalismo social es una amalgama de Estado promotor, sociedad participativa y Estado de derecho, que obtienen su perfil actuante del proceso histórico de México como país, pueblo e institución.

A pesar de que esta postura se plantea como una mediación entre los principios del neoliberalismo y del estatismo, aún está por demostrar su reconocimiento como postura metodológica del pensamiento político, ya que parte de la contención de excesos liberales e intervencionistas del Estado para asumir la postura del “justo medio” cuasi aristotélico. Para aceptar plenamente al liberalismo social como postura metodológica, debe sustentarse en resultados palpables en el desarrollo social de México, y así reconocer y ratificar como válidos los principios que postula.

Lo anterior no quiere decir que se niegue la validez de sus principios ni que se desconozca lo positivo de sus planteamientos, por el contrario, aquí se juzga que la aplicación de uno u otro de los modelos en cuestión, significaría serias complicaciones de adaptación al perfil político y social de México.

Para sustentar esta afirmación bastaría reconocer que el propio sistema político mexicano ofrece variables de democracia y centralización que dan lugar a una paulatina búsqueda de soluciones de carácter local, resolviéndose en favor de una cultura política los avances de procesos democráticos que adquieren rasgos particulares para el país.¹⁹ En el mismo sentido, es necesario reconocer que el derecho social es también una muestra del perfil de un Estado que tiende a garantizar en favor de la nación derechos de carácter originario. Esto último es compatible ampliamente con el papel del Estado promotor que propone esta versión política.

La propuesta de un liberalismo social es una definición de conceptos sobre los que se pretende cimentar el progreso de México como nación, que plantea algunas premisas que deben realizarse para su corroboración política plena,²⁰ pero además, ofrece un nuevo trato en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Parte de ese nuevo trato es el sentido de corresponsabilidad de la sociedad en los programas de gobierno y su participación en las políticas públicas, pero también se manifiesta en la definición de derechos tanto de los individuos como de la sociedad, ya que solamente a partir del reconocimiento jurídico de las relaciones entre estas dos instancias, se puede hablar de un pleno sentido de justicia social.

Desde esta perspectiva, el liberalismo social es fuente generadora de derechos administrativos de los individuos en su carácter de particulares y ciudadanos. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de una nueva interlocución entre el estado y la sociedad y en el avance democrático de la sociedad, al asumir activamente rubros típicamente públicos, como son

19 La contienda electoral bajo los principios de una legislación más precisa y la obtención de gubernaturas estatales y ayuntamientos por parte de los partidos de oposición, en esa misma contienda, dan muestra de las variables locales que, sumadas unas con otras van conformando un nuevo perfil del Estado y la sociedad mexicana.

20 Las premisas de este enfoque son: 1. Las competencias del Estado en la composición y preservación de la soberanía de la nación. 2. El carácter del Estado promotor y la erradicación de procesos paternalistas e intervencionistas que retarden el equilibrio de las fuerzas sociales y las posiciones de los estratos de la sociedad en el desarrollo y progreso del país. 3. La consolidación del sistema de justicia social, basado en la conciliación del interés individual, el interés común o público, y el interés de la comunidad. 4. La consolidación de la democracia en procesos políticos y en la determinación de las acciones del gobierno, con un sentido de participación social en la definición y ejecución de políticas públicas. 5. Preservar a la nación de las presiones políticas y económicas del nuevo orden internacional, que atenten contra su interés.

servicios, gestiones, representación colectiva, y resolución directa de necesidades sociales en infraestructura y equipamiento, entre otros campos.

De estas tendencias cabría afirmar que el liberalismo social puede complementar su enfoque político con el reconocimiento del desarrollo social basado en sistemas de correlación y gestión directa de políticas y programas con la sociedad o los destinatarios de los mismos.

El sentido de la modernización del Estado desde la perspectiva de la administración pública

La modernización de la administración pública forma parte del proceso global modernizador, según el cual y desde una perspectiva de remodelación de su estructura y gestiones, se incorpora al aparato gubernamental la procuración de medios para la racionalización y avance tecnológico pero, sobre todo, una vinculación participativa de la sociedad en las políticas públicas.

De acuerdo con ese enfoque, las tareas de la administración pública en aras de una modernización deben incluir diversos aspectos, tal y como lo ilustran distintos autores. Para Enrique González Pedrero, en México la conciliación entre los derechos individuales y las garantías sociales han sido atendidos en un proceso emanado de la revolución hacia la consolidación de un Estado de Derecho, mismo que reafirma su vigencia al constituirse como uno de los requisitos para plantear una modernización. El rasgo que denota una modernidad es la apertura hacia una cooperación social entre gobernantes y gobernados a través de una participación democrática y una apertura respecto al contexto internacional "hacia afuera y no desde fuera", por lo que la respuesta a la posibilidad de buscar nuevas dimensiones del Estado no debe seguir un criterio cualitativo (de corte matemático), sino que debe palpase con un "criterio político" que de respuesta al punto de equilibrio entre participación social y participación estatal, uno de esos criterios se identifica en un "ensanchamiento de la democracia".

Aunado a lo anterior, el mismo autor señala que como ámbito clave de una reforma en un camino hacia la modernización está un reajuste necesario en la relación entre los poderes del Estado, revitalizando y especializando la función legislativa en la búsqueda de una normatividad precisa y adecuada a los requerimientos de la nación, como podría ser la definición de nuevos derechos para los ciudadanos, entre ellos los de tipo administrativo, así como de la función judicial en la administración de la justicia en sus procesos y organización, de modo tal que opere como una "gran autoridad moral". De manera complementaria a lo anterior, González Pedrero subraya como condición la necesidad de una descentralización de las decisiones políticas hacia Estados y

municipios, consolidando sus instituciones y estructuras al reconocer que, a diferencia de la administración federal, en los gobiernos estatal y municipal... "todavía se encuentran inconsistencias en su andamiaje administrativo, situación que los debilita frente al surgimiento de políticas y en los cambios de gobierno principalmente".²¹

En una interpretación a los planteamientos anteriores, la misión de la administración pública es su ubicación como instrumento de gestión social que garantice una postura democrática del Estado y consolide extensivamente la institucionalización de estructuras tanto en el orden federal, como en las instancias del gobierno local. Solo mediante estas características se puede plantear una reforma virtual y su consecuente modernización material.

Para José Chanes Nieto, uno de los factores clave que deben atenderse en la búsqueda de un nuevo perfil del Estado es la armonización entre la administración pública y los ciudadanos, donde se reconozca una posición de los gobernantes como auténticos mandatarios del pueblo quien es titular de la soberanía (poder primario del Estado), eliminando los vicios que inducen a las autoridades a situarse como superiores jerárquicos de los ciudadanos y desechando el consabido paternalismo en la ejecución y resolución de actos de autoridad.

Para arribar a una situación que transforme los vicios del burocratismo y autoritarismo, es preciso reivindicar al ciudadano y al servidor público, reconociendo sus límites en el derecho e impulsando el enlace con la sociedad mediante una depuración administrativa y una cultura del Estado en todos los niveles de la relación gobierno-pueblo. Los avances en la vinculación Estado-sociedad apenas se palpan en una participación de los ciudadanos en la ejecución de acciones más no en la toma de decisiones y en su correspondiente evaluación, de ahí que sea impostergable la precisión de los derechos administrativos del ciudadano que complementen en un auténtico binomio a los derechos de tipo político que son los más reconocidos.²²

Para el mismo autor, los asuntos de gobierno son asuntos de tipo social, por lo que las autoridades tienen la obligación de dar a conocer con claridad, sencillez y precisión los puntos capitales de cada decisión, haciéndolos acequibles a todos, los servidores públicos deben constituirse en gestores de la sociedad y abandonar su carácter de intermediarios de la administración.

Todas estas características son elementos de una cultura administrativa adquirida y fomentada en un aprendizaje social y en la experimentación de

21 González Pedrero, Enrique. "La reforma del Estado". En: *Revista Nexos*. México: 1990, núm. 146, febrero de 1990, págs. 45 a 52.

22 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública". En: Bravo Ahuja, Víctor E. (coord.). *Tendencias contemporáneas de la administración pública*. México 1989, Ed. Diana, Serie: Ensayos sobre la modernidad nacional, págs. 85 a 104.

cambios sensibles en la forma de organizar el Estado; nuevamente el punto de coincidencia radica en una revitalización de la sociedad en las tareas gubernamentales.

Para Manuel Villa otro de los aspectos a recuperar en una modernización del Estado y de la administración pública, consiste en una revisión de las relaciones políticas entre los sectores de la sociedad. Para él, "el problema del régimen político mexicano se localiza principalmente en tres ámbitos:

- a) Un cambio en el equilibrio de poderes, corregir la centralización;
- b) apertura de los espacios de participación de los partidos políticos, haciendo posible la presencia de nuevas fuerzas sociales radicadas en el seno de la sociedad civil;
- c) diversificación de las luchas sociales, abandonando la práctica de tener como interlocutor único de la disputa por el poder a la institución presidencial, pues también hay clases privilegiadas a las que se debe interpelar."²³

De los autores expuestos los puntos de confluencia están señalados hacia un replanteamiento de la organización del Estado y la administración pública, que erradique los excesos del centralismo y la burocratización, propicie la apertura democrática, logre una participación política de la sociedad en los partidos y en sus bases organizativas, asegure el cambio de actitud de los gobernantes y haga dinámicos los procesos sociales de corresponsabilidad en la implantación de políticas y resolución de problemas estructurales del país.

En forma sumaria, los planteamientos correspondientes a las condiciones que deben cubrirse para una modernización en las relaciones Estado-sociedad son:

- La necesidad de reconocer jurídicamente las formas de participación de la sociedad en los procesos de consulta, toma de decisiones y revisión de actos gubernamentales, principalmente los correspondientes a la administración pública.
- La creación de las condiciones de corresponsabilidad y participación activa de los particulares en todas las etapas del servicio público, no solamente en los sistemas de concesión.
- La organización del aparato público debe guiarse por modelos simplificados y de alta eficiencia técnica, perfilando y capacitando al servidor público dentro de una verdadera cultura administrativa

23 Villa, Manuel. "La crisis del estatismo". En: *Revista Nexos*. México: 1990, núm. 144, Cuaderno de Nexos, diciembre de 1990, págs. xiv y xv.

comprometida con los fines gubernamentales y con las necesidades de la sociedad civil.

- El cambio de la concepción del mandatario como superior del gobernado, para ser una instancia de segundo nivel o subordinado en una relación activa entre instancias con responsabilidades ante la sociedad.
- Sustentar la acción gubernamental en los principios de igualdad y justicia social que comprometan al Estado a resolver las deudas y remanentes de atención que históricamente no han sido cubiertos en favor de la sociedad y sus instituciones.
- Extender y consolidar los lazos de comunicación e información entre el Estado y la sociedad por medio de la administración pública, a efecto de conocer la opinión y parecer de los individuos y grupos sociales frente a actos administrativos y políticos que promueva el gobierno en sus tres órdenes federal, estatal y municipal.
- El reconocimiento y ratificación de fórmulas gubernativas por colaboración y asociación entre gobierno y particulares.
- La promoción y consolidación de cuadros gubernativos que propicien una sociedad democrática, participativa, plural, con apertura e información.
- La ratificación y reconocimiento de los derechos administrativos de los particulares resultantes de las relaciones actuales y futuras de estos con la administración pública.

De los planteamientos anteriores y basándose en una síntesis de sus perfiles primarios, la definición de reforma y el arribo a una modernización del Estado marca una serie de condiciones estructurales para hacer efectiva su consolidación, entre las cuales destacan:

- La concepción de una nueva filosofía política que redefina la participación del binomio Estado-sociedad en la composición y ejercicio del poder, lo cual implica reconsiderar el papel de la soberanía, en cuanto a la representación que asumen de ella los gobernantes y la forma en que el pueblo ratifica su ejercicio, así como la autogestión social, como medios impulsores del cambio.²⁴
- La consolidación de medios de desarrollo económico que incluya la ejecución de medidas de política pública que resuelvan, sobre todo para

24 En este sentido, los planteamientos del liberalismo social ofrecen una de varias alternativas para propiciar esta interrelación.

los Estados en vías de desarrollo, las limitantes de su dilema: desarrollo social vs autosuficiencia y crecimiento económico.

- La erradicación de fenómenos burocráticos de tipo paternalista y clientelista y la precisión normativa de ámbitos de aplicación tanto del Estado como de la sociedad en la ejecución de programas gubernamentales.
- El acondicionamiento del Estado a nivel de atribuciones, estructuras, funciones y procesos que le de los medios para adoptar y resolver positivamente los cambios emergentes y evolutivos de la sociedad.
- La revitalización de los principios básicos de la organización del Estado, fortaleciendo procesos de descentralización y la consolidación de gobiernos locales.
- La redefinición de la administración pública en su carácter de instrumento social y no como autoridad jerarquizada por sobre los sectores de la sociedad.
- La canalización de la disputa por el poder en un sistema de partidos organizado y garantizado en un estricto apego a los principios de la democracia y con un adecuado fundamento en el derecho político y administrativo de la sociedad y los ciudadanos.

A partir de estas premisas y de una atención inmediata a la resolución de rezagos tecnológicos, de situaciones de crisis endémicas de tipo económico y del distanciamiento entre gobernantes y gobernados, sobre todo en los países en vías de desarrollo, se estará en condiciones de optar por un intento de modernidad y cumplir el propósito primario del Estado de constituirse en una máxima esfera de racionalidad política y social.

Límites de la modernización

Si bien es cierto que en todo el mundo existe un proceso de reforma del Estado y la búsqueda de una modernización, es preciso señalar que ésta no constituye la panacea del desarrollo, sino una aproximación hacia un equilibrio en las fuerzas sociales internas y el acondicionamiento estructural para obtener, la mayoría de las veces, una mejor posición en el orden internacional.

Los límites de la modernización se pueden plantear en distintos planos:

En el orden metodológico. La modernización del Estado no es en sí la fórmula que resuelva su evolución definitiva hacia nuevos enfoques, es la propia sociedad en la interacción de sus fuerzas la que determina el rumbo de actuación

del Estado, consiguientemente, la modernización es un mecanismo promovido por las autoridades políticas, en un esfuerzo de adaptación e innovación de la administración pública y las atribuciones del propio Estado.

En el orden político. La modernización es una respuesta al avance de fuerzas sociales que han madurado con una necesidad cada vez mayor de participación y democracia en los procesos gubernamentales, por lo que sus límites están marcados por la capacidad del Estado para atender las demandas políticas y su resolución dentro de un equilibrio en la distribución del poder.

En el orden económico. La modernización puede tener como límite la persistencia de situaciones de crisis y falta de consolidación de la riqueza y su distribución, de tal suerte que se quede en una simple política bien intencionada, al cerrarse el círculo del subdesarrollo y la pobreza en su juego de causas y efectos.

Consiguientemente el proceso modernizador debe ir aparejado de condiciones estructurales efectivas que ayuden al conjunto social a reivindicar sus mínimos de subsistencia y a canalizar los excedentes sociales hacia áreas estratégicas del desarrollo como la inversión social en una mejor educación.

En el orden social. La modernización tiene sus límites frente al avance de las organizaciones sociales, mismas que por una dinámica propia buscan e institucionalizan "modos de vida", con ello se reconoce que aun en la simbiosis Estado-sociedad, toca a ésta marcar, evolutiva o convulsivamente, los cambios necesarios a su consolidación o hasta para sus contradicciones y tendencias destructivas.

Si la modernización tiende a privilegiar solamente algunos sectores y reivindica sistemas de sometimiento y dominación, la propia sociedad realizará los ajustes de fuerzas que de ello se hubiere derivado.

Complementariamente, es preciso reconocer que la modernización es un propósito de gobierno, avalado por la ciencia y la tecnología, y es también la búsqueda de una clarificación del papel del Estado en un futuro próximo, por consiguiente los beneficios que preconiza y las ventajas para la organización del Estado están sujetos a una evaluación in situ y apriorística, faltando reconocer sus resultados cuando se consiga un verdadero enlace con la sociedad y una evidente mejoría en la satisfacción de sus necesidades primarias y secundarias.²⁵

25 En México se vislumbra la persistencia de lo antiguo con lo actual y lo tradicional con lo legal racional, mismos que, en determinados momentos, se vuelven un obstáculo a la modernización que persigue y busca el país. Esto manifiesta la persistencia de fenómenos evolutivos ya que la misma reacción frente al cambio da lugar a la búsqueda de nuevas opciones que concilien o propicien la ruptura contra fuerzas retardatarias. Se plantea aquí un verdadero proceso dialéctico, donde lo actual vence la reacción, afirmando de ella su propia positividad del progreso.

La definición de políticas públicas: ámbito virtual de la modernización

En un enfoque estratégico la célula de acción de la reforma del Estado y la modernización se ubica en la definición y despliegue de políticas públicas, que se definen como un perfil de la actuación específica del Estado, desde el punto de vista político, económico, social, jurídico y administrativo, en los programas gubernamentales, vinculando en ellas el interés de la sociedad y la búsqueda de un equilibrio en la distribución equitativa del desarrollo de sus sectores. Desde un punto de vista metodológico las políticas públicas significan la toma de decisiones e información que se organiza para desplegar la acción del gobierno, según criterios de racionalidad y apego a lo público.

Su base material se identifica principalmente en los distintos instrumentos del Estado, la política económica y sus mecanismos tributarios y del gasto público, la definición de programas de tipo social y el desarrollo de infraestructura en áreas básicas, y las definiciones de carácter político en la conciliación de los intereses de los variados sectores de la sociedad y de sus partidos políticos, principalmente.

Sus alcances son definitorios de una determinada acción, misma que una vez delineada es una orden precisa de actuación jerarquizada. De ahí la importancia de consolidar en ellas los principios metodológicos necesarios para su adecuada integración y aplicación.

La modernización responde a políticas internas que han sido resultado del reconocimiento en un replanteamiento de fuerzas entre el Estado y la sociedad civil y del papel que debe asumir el primero frente a los imperativos del desarrollo nacional, en consonancia con la necesidad impostergable de una inserción activa y eficiente en el ámbito internacional, de ahí su perfil de política pública.

En tanto que las políticas públicas se ubican como el punto de partida de los esfuerzos de reforma y modernización del Estado, se pueden señalar algunos principios básicos para que funcionen en dicho sentido.

En primer lugar "Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar las políticas y gobernar con sentido público. En consecuencia, las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad pública".²⁶

26 Aguilar Villanueva, Luis F. "Política pública y gobierno del Estado". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Año II, núm 4, octubre de 1990, pág. 251.

Siguiendo ese orden, toda política pública debe sustentarse en un amplio consenso en cuanto a sus alcances y beneficios sancionado por la propia sociedad, para lo cual no solamente basta el punto de vista calificado de la administración, sino también el que se obtenga de la auscultación, efectuada por distintos medios, de los grupos hacia los cuales se encamina dicha política. Complementariamente, y en reconocimiento de las múltiples funciones que atiende el Estado, debe reconocerse que "el pluralismo político deviene pluralidad de políticas".²⁷ Esto implica un cambio del enfoque corporativista del Estado por otro de atención especializada y de compromiso directo con cada caso de política pública que se defina en relación de una materia en particular.

En atención al carácter innovador que implica la modernización, en su definición debe procurarse una protección social, frente al riesgo de un indiscriminado tecnicismo, que haga de lado experiencias positivas obtenidas en el gobierno, por el simple hecho de pertenecer al pasado.

La nitidez de una política pública bien cimentada tiende a garantizar, por su importancia y sus resultados, una continuidad aun frente a cambios gubernamentales, por lo cual desde su concepción debe contar con una adecuada proyección hacia el futuro, al menos en sus posibles vinculaciones con otros enfoques políticos.

La definición de políticas públicas en exclusiva atención a rezagos sociales puede resultar falaz si no se cuenta con una participación democrática en la concatenación de sus alcances desde sus efectos e implicaciones en el ámbito político y social del Estado.

Un rubro de atención que se avisa como necesario es la definición de políticas para la reorganización de los poderes del Estado, al menos de la búsqueda de nuevos espacios de relación que brinden un efectivo equilibrio, favorable al desarrollo político de la sociedad y de las garantías de una máxima racionalidad del mismo.

En un intento de síntesis sobre los requerimientos metodológicos de una política pública se puede anotar que debe procurar, en todo caso, una corresponsabilidad irrestricta entre el Estado y la sociedad civil, aplicando medios democráticos y criterios de alta calidad política que ponderen adecuadamente el costo beneficio, y la cobertura en tiempo y responsabilidades que objetivamente se plantee como necesaria, así como el aprovechamiento y máxima adaptabilidad de tecnología adecuada a estos propósitos. En palabras de Luis Aguilar Villanueva, "gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes...; público hace también referencia a carácter *manifiesto*, a

27 *Ibidem*, pág. 253.

libre acceso de todos, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, no acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. Las decisiones públicas resultan transacciones, acuerdos accesibles y visibles. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de oportunidades y los canales de acceso a individuos y organizaciones para participar en el diseño e implementación de las políticas, tolerancia, disciplina de ese deseo infantil propio de la política que quiere todo aquí y ahora, competencia pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento.²⁸

Según el enfoque de la modernización, visto en este apartado, uno de los principales factores para consolidar una nueva recomposición del Estado y una nueva vinculación de la administración pública con los particulares está precisamente en el reconocimiento legítimo y posteriormente legal de las condiciones en las cuales se basa esta relación. Si bien el gobernar mediante políticas públicas implica reconocer la existencia y preeminencia de un interés público, la igualdad jurídica de los hombres respecto al Estado y sus actos implica también un reconocimiento de derechos y obligaciones de uno y otro, reconociéndose en ello una importante alternativa para desarrollar en términos de legalidad, igualdad y oportunidad esta relación Estado-sociedad.

28 *Ibidem*, págs. 253 y 254.

Estado y sociedad

"Ninguna persona física o moral puede ser desconocida como interlocutor ante la administración pública si funda su actuación en los medios legales y técnicos conducentes".

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Misión del Estado frente a la sociedad

En términos axiológicos, no se ha llegado a una demostración plena de que el Estado deba asistir a una determinada consecución de fines que lo ubiquen frente a una misión cuasi institucional.

Frente a esta disyuntiva es necesario reconocer que, si bien el Estado en sus fines visibles (los contruidos por los proyectos subjetivos de la voluntad humana, y las tendencias políticas de los grupos gobernantes y de los estratos sociales dominantes) responde a condiciones históricas dependientes de la composición estructural de la sociedad y de la coexistencia con otros estados, su carácter de organización política actuante, puede dar pauta al reconocimiento de algunos rasgos de la misión que hoy se plantea en tela de juicio, frente a las fuerzas sociales emergentes y el agotamiento de sistemas de gobierno totalitarios. Según el propio Hermann Heller "El Estado no es posible sin la actividad, concientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan casualmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades. La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea requerida como fin, ni por todos los miembros, ni siquiera por uno solo... la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refiera a su fundamento jurídico."²⁹ De esto se deriva

29 Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, op. cit., pág. 57.

que es más fácil identificar las funciones políticas, sociales, y aun económicas del Estado en un contexto histórico y territorial determinado que una selección de fundamentos teleológicos difíciles de demostrar sin ese contexto histórico. Complementariamente a esta aseveración, la acción objetiva del Estado es más sencilla de verificar por métodos de análisis científico, sin comprometer ni desmentir las posibles raíces filosóficas que lo sustentan.

En materia filosófica, hay dos concepciones básicas que hablan de la finalidad o la identificación de la razón de ser de las cosas: la primera que señala a la finalidad como la tendencia hacia una meta, y la segunda, que opta por identificarla con una idea de adaptación de las partes a un todo, sin duda estas dos tendencias dan muestra en el primer caso de un sentido cuasi mecánico o determinista y en el segundo, el concepto sobre un marco de relaciones hacia la consolidación de una estructura orgánica de relaciones intrínsecas entre procesos de tipo sistémico, ambas dan idea de una finalidad-intención, a lo cual debería contraponerse un sentido diferente de esos fines en términos de finalidad-armonía, tal debiera ser el camino para identificar la misión del Estado.³⁰

Quizá el enfoque que puede comprometer con un fin máximo la figura del Estado, en el contexto de finalidad-armonía señalado, sea el definido por las ciencias jurídicas, las cuales señalan el sentido de la justicia, la solidaridad y el bien común, como los derroteros del Estado, en la consecución de un sistema de valores morales y sociales y de normas jurídicas que den razón, vigor y fundamento filosófico a un establecimiento. Según los principios del análisis jurídico, el Estado asume como propias las tareas del ejercicio formal de la autoridad y la coerción con base en principios y definiciones emanadas de un basamento jurídico. La construcción de este sistema jurídico recae necesariamente en un órgano del Estado investido de la autoridad formal para producir ese basamento legal (Poder legislativo). Por consiguiente, los derechos y obligaciones del gobierno y la sociedad civil se fundan en una relación regulada y garantizada por la ley, de acuerdo con los fines que objetivamente proponga el "acuerdo de voluntades" generado en el seno de la sociedad civil y encomendado legítimamente al Estado.

En una afirmación que hace extensiva la caracterización de los fines del Estado sostenidos por la ciencia jurídica, la misión de éste frente a la sociedad en un sentido determinista, es configurar las condiciones materiales y las relaciones políticas de la sociedad y frente a otros Estados, que sean propicias para salvaguardar el interés común y legítimo, sustentado por las normas jurídicas y por los principios de moralidad y solidaridad en la relación del Estado y la sociedad.

30 Wahl, Jean. *Tratado de metafísica*. Ed. FCE, México: 1986. 2a. reimp., págs. 340 a 345.

La oportunidad histórica del Estado para consolidarse como una organización enteramente democrática y apta para conducir la sociedad hacia un desarrollo participativo y corresponsable entre las instituciones públicas, las sociales y privadas, es hoy por hoy única. En la medida en que se reconozcan las fuerzas sociales como generadoras de posibilidades de organización y como instancias de consulta administrativa más que de un simple consenso político se estará frente a fines más generales y denotativos de la justicia social.

Garantías del Estado para el desarrollo de la sociedad

Siguiendo los planteamientos del inciso anterior, el Estado actual está irremisiblemente inserto en una corresponsabilidad con la sociedad civil para propiciar condiciones de pluralidad, participación y legitimación conjunta frente a otros estados.

Corresponde al gobierno, y particularmente a la administración pública, hacer efectivos los principios de la representación y las formas de mayor afinidad al ejercicio democrático directo. La vía idónea para garantizar este nuevo campo de relaciones es sin duda la jurídica, dentro de la cual se hace indispensable plantear los ajustes que hagan posible una desregulación de procesos burocratizantes, la descentralización y desconcentración de materias y procesos gubernamentales hacia otras instancias políticas, sociales y aun privadas, por medio de mecanismos de asociación y colaboración, la creación de organizaciones mixtas de prestación y gestión de servicios públicos, la introducción de instancias de consulta obligatoria sobre procesos administrativos de gobierno, la garantía de una información permanente, veraz y oportuna sobre la administración pública y sus procesos, la delimitación de responsabilidades inmediatas e imputables por parte de la sociedad frente a gestiones de servidores y autoridades públicas que resulten ineficientes en sus resultados, el establecimiento de mecanismos de vigilancia y supervisión directa de obras y servicios públicos, y la obligatoriedad del legislador de convocar a consulta pública la legislación que involucre materias de interés prioritario o estratégico en la vida de un país, entre otras posibles garantías del derecho para la propia sociedad.

El reconocimiento de estas garantías tenderían a resumir el sistema de medios de protección de los particulares frente a los actos de la administración en medidas preventivas más que correctivas, como funcionan en la actualidad al menos en México. La garantía de una gestión pública comprensible y controlada por la propia ciudadanía, lejos de violentar las formas de representación, las enriquecen con la inclusión de un concepto de

corresponsabilidad y solidaridad social en la definición y aplicación de políticas públicas.

Conjuntamente con la reorientación del sistema jurídico que fortalezca la participación de la sociedad civil en los procesos gubernativos, es necesario adaptar al aparato administrativo para que se adecue a las fórmulas de organización y servicio que se requieran en este modelo. Este sería un proceso gradual pero de alcances insospechados, sobre todo en países con sociedades ávidas de reconocimiento en sus potencialidades.

Administración pública y sociedad

La relación entre el Estado y la sociedad civil adquiere un carácter material cuando se vincula con ésta mediante la administración pública. Es con el aparato público, en sus relaciones administrativas, con el que adquiere una interlocución preponderante y frente a quién se plantean las demandas materiales exigiendo el cumplimiento de las políticas públicas que plantea el gobierno. La sociedad adquiere una posición de desarrollo mediante la integración y resolución de sus propias fuerzas, el poder social se basa en su capacidad organizativa y de respuesta frente a lo estrictamente particular, al interés de sus grupos y a la preeminencia de estratos económicamente fuertes.

Las relaciones sociales en sí, están determinadas por las relaciones entre los individuos para sí, principalmente las de carácter social y económico, dejando al Estado la organización del poder público y la garantía de los intereses particular y común, mediante la aplicación del sistema jurídico, es decir, en términos de "contrato social" la acción y previsión del gobierno para el establecimiento de garantías sociales.

La sociedad es más fuerte siempre que tenga una mayor capacidad de representación e influencia en las decisiones públicas y siempre que su actuación esté apegada a un sistema de legitimación y a la normatividad que le de razón al propio Estado. En este contexto, de acuerdo con John Rawls, una sociedad bien ordenada se caracteriza como "una sociedad proyectada para incrementar el bien de sus miembros, y eficazmente regida por una concepción pública de justicia. Es pues una sociedad en la que todos aceptan y saben que los otros aceptan los mismos principios de justicia, y las instituciones sociales básicas satisfacen y se sabe que satisfacen estos principios."³¹ La ponderación de este reconocimiento en la equidad, equilibrio y racionalidad de la justicia, como el conjunto de principios rectores del Estado y de las garantías para la sociedad, plantea también un concepto del aparato estatal, la presencia de un enfoque complementario a una simple racionalidad en los estados modernos es

31 Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Ed. FCE, México: 1978, págs. 501 y 502.

el reconocimiento del valor de la justicia. Esto conduce a la concepción del Estado contemporáneo como "*Estado de justicia*", descrito ya de diversas maneras, pero que desde el punto de vista normativo es definido de manera significativa, por el tratadista italiano Giácomo Perticone, como el Estado de Derecho en el cual la mera legalidad puede ser sustituida o acompañada de consideraciones sobre el contenido, apoyada no en los valores del individuo aislado sino en los de la persona asociada, los cuales pueden constituirse en un orden basado en la solidaridad.³²

El basamento de un orden social en un contexto de solidaridad y justicia multidireccional en la relación Estado-administración pública-sociedad civil, adquiere hoy en día un impulso vigoroso al reconocer que al interior de la propia sociedad han surgido nuevas fuerzas de grupos no necesariamente tradicionales, que pugnan por un reconocimiento de los rezagos y demandas que históricamente no han sido resueltas en favor de los núcleos sociales.

Entre los movimientos de la sociedad que muestran un replanteamiento del papel del Estado y su actuación a través de la administración pública, pueden citarse: a) El planteamiento cada vez mas frecuente de controversias públicas o de encuentros y debates entre interlocutores de la administración pública y de la sociedad civil, con respecto a los fines y medios de movimientos sociales, b) La movilización de fuerzas civiles en pos de movimientos pacifistas espontáneos, c) La existencia de un nuevo paradigma planteado en movimientos sociales en sociedades auto-creativas, y d) La existencia y participación real en procesos políticos de los llamados partidos verdes o ecologistas,³³ entre otros ejemplos.³⁴

El cambio planteado por las sociedades actuales adquieren rasgos de mayor autonomía en sus procesos organizativos, una mayor injerencia e interés por la cosa pública, la exigencia de la resolución y responsabilización por las externalidades producidas en la relación Estado-sociedad civil, un nuevo planteamiento valorativo de la democracia y sus procesos, la exigencia del derrocamiento de viejas fórmulas oligárquicas y de sometimiento social, la reprobación y avergonzamiento por las condiciones de pobreza de muchos

32 Citado por: Héctor Fix Zamudio. "Derecho, Constitución y Democracia". En: *La Revista del Colegio*. México: 1989, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Año 1, núm 2, diciembre de 1989, pág. 196.

33 Vid. Hegedus Zsuzsa. "Movimientos sociales y cambio social en una sociedad autocreativa: nuevas iniciativas civiles en la arena internacional" y Eckersley, Robyn. "Políticas verdes y la nueva clase: ¿egoísmo o virtud? En: *Vertientes de la modernización (perspectivas de la modernización política)*. México: 1990, PRI, págs. 123 a 161.

34 A este respecto podría agregarse la organización de la sociedad por ella misma en situaciones de emergencia o alteración del orden público, como se manifestó en los sismos de 1985 en la ciudad de México y en otro tipo de catástrofes naturales o de contingencias urbanas ocurridas en algunas partes del país.

estratos sociales en múltiples o en la mayoría de las naciones, entre los más relevantes.

“Las fuerzas sociales han construido más canales para entenderse entre ellas y con el Estado. Sobre todo, ha aumentado el número de individuos y organizaciones que reclaman participar en las decisiones que les conciernen, tener control sobre ellas y ser libres en la elección de los organismos, agentes, mecanismos y modalidades para tratar con el Estado sus asuntos particulares y los asuntos públicos de la comunidad política (municipios, Estado, Estado nacional)... Este promisorio giro en las relaciones entre la sociedad y el Estado bajo el signo de la pluralidad y la autonomía obviamente ha complicado el sistema político y el sistema administrativo. Hoy pierde significación y eficiencia la otrora simplicidad del mando político que agregaba intereses, encuadraba conflictos, promovía la estabilidad, a través de un conjunto específico y escalonado de organizaciones sociales que alcanzaban naturaleza política y gubernamental al estar incorporadas directa y subordinadamente al Estado...”³⁵

En este mismo sentido, para caracterizar las tendencias de la relación Estado-administración pública-sociedad, Claus Offe identifica algunos de los rasgos característicos del “nuevo paradigma”³⁶ de la participación social, entre los cuales destacan:

Como actores:	Grupos socioeconómicos que no actúan como tales, pero que creen en las atribuciones colectivas
Problemas:	Preservación de la paz, del ambiente, derechos humanos, y formas de trabajo no enajenantes
Valores:	Autonomía personal e identidad, como opuestos del control centralizado
Modos de acción:	a) Interna: informalidad, espontaneidad, bajo grado de diferenciación horizontal y vertical b) Externa: políticas protestantes basadas en demandas formuladas en términos negativos

35 Aguilar Villanueva, Luis. *op. cit.*, págs. 235 y 236.

36 Tomado de Offe, Claus. “Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales”. En: *Vertientes de la modernización ...*, *op. cit.*, pág. 194, figura 2 “Características principales del ‘viejo y nuevo’ paradigma en la política”.

Evidentemente lo que más preocupa de este panorama es la forma de acción protestante mediante demandas de corte negativo señalada en el último párrafo del cuadro. Es cierto que la sociedad civil adquiere mayor vigor, pero en ocasiones este desborda la propia capacidad organizativa de la administración pública cuando no se encuentra preparada para atender un tipo determinado de demanda o está frente a irrupciones emergentes no previstas en los viejos patrones de organización del aparato público.

Frente a estas tendencias se plantea aquí la existencia de un movimiento definitorio de nuevas formas de relación entre la sociedad y la administración pública, mismos que a la fecha no han adquirido un perfil acabado, sino que están en pleno proceso de adecuación. Uno de los campos en que se vislumbran posibilidades de avance es en materia de una reorganización de los sistemas burocráticos en favor de una capacidad de respuesta y atención diligente que gestione en forma adecuada las demandas y peticiones de la sociedad y de los particulares. La capacidad de interlocución se debe basar en principios de una comunicación bidireccional entre el Estado y la sociedad, en igualdad de sentido e intensidad, que abone por vía del diálogo el desarrollo de la autonomía y corresponsabilidad de la sociedad frente al propio Estado.

Institucionalidad de la administración pública

En una consonancia directa con la creación de condiciones organizativas y de tipo jurídico que den apertura a las fuerzas sociales en la conducción del gobierno, es preciso reconocer que la administración pública no tiende a ser un simple instrumento ejecutor de las voluntades de la sociedad emancipada, sino que se debe al propio Estado y a la relación con los demás poderes, más aún, el planteamiento de nuevas modalidades de organización de los poderes del Estado implica reconocer otras alternativas de relación entre el aparato administrativo como ejecutor y otros órganos de gobierno. Esto se puede apreciar citando como ejemplo, el modelo propuesto por el tratadista alemán W. Stefani "Quién distingue las siguientes categorías (para la organización del poder): a) división temporal, o sea, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; b) la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la central y las regionales o locales; c) la división decisoria; y d) la división social de poderes, entre los estratos o grupos de la sociedad."³⁷

Frente a estas posibles manifestaciones, la administración pública requiere de un sentido institucional que la haga responsable no solamente de una participación en políticas estatales, sino en la definición y procuración de

37 Citado por Héctor Fix Zamudio. "Derecho, Constitución y Democracia", *op. cit.*, pág. 194.

políticas públicas que garanticen una acción ejecutiva permanente con respecto a la sociedad, y un enlace de gestión y coordinación frente a otros poderes, tal y como puede ocurrir en el caso de sistemas federativos, con una relación nacional, regional y local. De hecho, la existencia de los planos nacional y local hace del aparato público un sistema que se manifiesta en varios ordenes de gobierno, dicho en otros términos, en aparatos paralelos entre lo federal y las entidades federativas y lo nacional frente a gobiernos locales en Estados centralistas. En el caso de México se reconocen orgánicamente la administración federal (y dentro de ésta una circunscripción territorial propia, ejercida a través de un departamento administrativo del Distrito Federal), la administración estatal y la administración municipal, todas ellas partícipes de las funciones del Estado en sus respectivos campos y ámbitos de competencias.

El sentido de la institucionalidad de la administración pública conduce al reconocimiento de su organización comprometida con las funciones y fines del Estado, lo cual la hace dependiente de los principios de organización social y legal que se legitimen para tal efecto. En cuanto a su participación en la conducción de políticas estatales y de políticas públicas, es necesario resaltar que es la preeminencia y evidencia de una actuación material, lo que la hace más visible que el legislativo o el judicial. La administración pública adquiere un potencial de acción comparativamente mayor que el de otros poderes. Esta es una razón por la cual el ejecutivo, que es el órgano responsable de la administración pública, adquiere una preeminencia frente a otros poderes reconocidos en el Estado.

Esto también ha sido el antecedente para que en muchas ocasiones se desencadenen procesos de concentración del poder y centralización de atribuciones en detrimento del equilibrio de fuerzas entre el ejecutivo, legislativo y judicial. Es precisamente esta tendencia la que debe contrarrestarse en el proceso de participación social en la gestión pública.

La función administrativa del Estado y su relación con la sociedad

El Estado concreta las políticas y decisiones gubernamentales en actos tangibles por medio de la administración pública. Una importante función administrativa del Estado se da en la prestación de servicios públicos y en el ejercicio de sus atribuciones de intervención en procesos de la vida económica, así como en la regulación de las actividades de los particulares. Esto puede constatarse en la atención y prestación de servicios públicos en los ámbitos federal, estatal y municipal, en la organización del sistema fiscal, y en las actividades propias de la planeación que, en México, alcanzan rango

constitucional mediante el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por este sistema se pueden recoger en primera instancia las necesidades y problemas de la población, sirviendo de contacto directo entre el Estado y la sociedad.³⁸

Existen otras muchas funciones administrativas a cargo del Estado en las que el particular podría participar directamente, pero resalta en este punto una de trascendental importancia: la reglamentación, que por excelencia, ejerce el poder ejecutivo en los ámbitos de gobierno federal y estatal y por los ayuntamientos en el ámbito municipal. La reglamentación que aquí interesa es la de los derechos y obligaciones ciudadanas, algunos de los cuales están contenidos en la Constitución, misma que marca las directrices generales y da la pauta para regular la actividad de los órganos estatales y la propia actividad de los particulares "en la medida en que la administración sirve a la existencia vital, administrando trabajo, vivienda y materias primas y prestando servicios permanentes, de los cuales el individuo depende necesariamente."³⁹ La relación de ambos se localiza en una dependencia mutua y constante.

La función administrativa del Estado, en tanto se manifiesta de manera material en obras y actos, en cumplimiento con el principio de la separación de poderes, ofrece bases de actuación compartida con los propios particulares. De hecho este es el espacio "natural" de los derechos administrativos.

Reconsiderando los alcances del Estado y la sociedad en sus relaciones materiales, el derecho administrativo sirve como un enlace entre el Estado y los particulares, constituyéndose en una relación recíproca y actuante, que en la actualidad cobra gran importancia por la nueva red de procesos dinámicos y relaciones entre la sociedad y el propio Estado. El Estado por su parte, debe seguir creando medios para consultar a la sociedad y garantizar que sean atendidas las demandas y requerimientos de la sociedad, organizando y disponiendo de los entes administrativos que le son propios y que sean pertinentes, de otra manera, la sociedad le seguirá arrebatando por vía de sus propias fuerzas las soluciones a gran cantidad de problemas previsibles y solucionables por parte del sector público.

38 La experiencia en este campo tiene que ver entre otros mecanismos con los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal como órganos consultivos para el proceso de toma de decisiones de los programas de gobierno y la realización de foros de consulta directa a la sociedad para la integración del Plan Nacional de Desarrollo.

39 Boquera Oliver, José María. "Derecho administrativo y socialización". En: *Estudios Administrativos*, España: 1965, Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, núm. 25, pág. 134.

Gobierno, administración pública, individuo

En un sentido teórico-práctico y de acuerdo con Carlos Sierra, la sociedad se da una organización para el bien común pero, para organizarse constituye un gobierno, el cual, originariamente, proviene del pueblo. Por tal motivo, tiene que cumplir y satisfacer las necesidades planteadas por aquel, mediante directrices y políticas.⁴⁰

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación..." Bajo este precepto, se reconoce la forma de gobierno republicano, y por extensión la forma de soberanía radicada en el pueblo, por analogía, ordenada y manifiesta por parte de la sociedad.

El rasgo de República democrática, conduce al Estado a establecer principios de actuación representativa por parte de los gobernantes, y obliga al establecimiento de un régimen jurídico que ampare garantías sociales e individuales, principalmente bajo el cuidado y responsabilidad de las autoridades públicas. Esta premisa es la base de la relación entre el gobierno, la administración pública como medio ejecutor y los propios particulares.

Esta actuación del gobierno, a partir de un órgano ejecutivo, se debe también a un principio constitucional contenido en el artículo 49, donde se habla de la división de poderes: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...". Sin entrar en mayores detalles, se dará por un hecho la preeminencia, en términos reales, del poder ejecutivo, sobre la actuación de los otros poderes, al menos en las relaciones que a diario establece con amplios sectores, grupos e individuos de la sociedad.

Al centrarse en este reconocimiento y en los principios del derecho administrativo, que son base para la organización del ejecutivo, se puede coincidir en que: "1) El ejecutivo trabaja para el momento actual, toma decisiones y traza directrices (a futuro) y sobre la marcha; 2) El legislativo trabaja esencialmente a futuro y el judicial funciona en su mayor parte, retrospectivamente."⁴¹

De esta manera, la actividad de la administración pública es continua y por ello tiene mayor responsabilidad frente a la sociedad. De aquí que la carga más

40 Sierra Olivares, Carlos. "Presentación". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. México 1982, PRI, págs. 237 y 238.

41 Pulido, Jorge. "Incorporación del Ombudsman a la administración pública federal". En: *Revista de Administración Pública*, México: 1979, INAF, núm. 37, pág. 53.

pesada del gobierno, recae sobre un aparato burocrático de acción, a cargo del presidente de la República, los gobernadores y los presidentes municipales. En virtud de la cotidianeidad del quehacer del ejecutivo y en razón de la amplitud de materias de administración y gestión que tiene a su cargo, en funciones sustantivas, adjetivas y técnicas, se hace imprescindible la actuación del derecho administrativo con el fin de otorgar garantías, tanto a la administración como a los gobernados, pero sobre todo para estos últimos.

Al tener la administración un carácter eminentemente ejecutivo, posibilita tener una idea general del contenido de las disposiciones jurídicas relativas a la misma, es decir la propia especialización de sus funciones da pie a la exposición clara y apegada al derecho de sus límites funcionales, sus alcances y necesidades de gestión, el papel que juegan en cada una de ellas el particular, y los respaldos que encuentran en el abanico de atribuciones del Estado, y más aún, en la identificación de los medios jurídicos idóneos para resolver problemas de interpretación y aplicación de otros derechos, por la actuación de la propia administración pública.

La vía reglamentaria es un elemento fundamental para concretar acciones y especificar las leyes generales, tocando al ejecutivo y los ayuntamientos llevar a cabo lo que la ley manda. Así, para el cumplimiento de los fines de la administración, es preciso que se dicten normas abstractas, con la suficiente generalidad y enfoque hacia la actuación de los particulares frente a la administración y de ésta para con ellos.

Si se analiza más a profundidad esta relación se identifican tres lazos diferentes: "1) Relación de los individuos con la administración como obligados; en donde deben realizar determinados actos u omitir otros con independencia de su voluntad, 2) Como usuarios; reciben prestaciones de la administración y el servicio público, y 3) Como colaboradores; aportan ayuda voluntaria al cumplimiento de las funciones administrativas."⁴² Reafirmando este enfoque, la colaboración y cooperación del gobierno y los particulares son actividades necesarias para localizar y eliminar los posibles obstáculos que frenan y deterioran la administración, las políticas públicas e inclusive la imagen de los gobernantes.

En diversas ocasiones la administración entra en el campo de los intereses privados, siendo permitida esta intromisión por el temor de protestar y no tener un bienestar o gozar de un servicio en un futuro. Por esta razón, en variadas situaciones la administración hace caso omiso de las prohibiciones que la ley le impone. "El intervencionismo administrativo ha creado tal maraña entre los individuos y la administración que resulta muy difícil deslindar sus campos, premisa ineludible para que aquellos puedan luchar contra esta en defensa de

42 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración...", *op. cit.*, pág. 35.

sus derechos”.⁴³ En esta intrincada relación surgen diversos problemas, y es precisamente aquí en donde se tienen que dar soluciones benéficas para ambas partes, lo cual requiere de una buena dosis de imaginación, buen conocimiento de la materia y la habilidad y sensibilidad política para manejar y dar soluciones certeras. Es aquí donde cobran fundamental importancia los derechos administrativos pues se convierten en reguladores, por parte de la sociedad, de la actividad gubernamental del Estado.

Garantías del servicio público

De acuerdo con Germán Escobar Ramírez “el servicio público entendido como satisfacción de necesidades colectivas, atendidas por el Estado, o bien por personas particulares bajo el control y vigilancia del Estado, constituye el mayor espacio dentro del área de la función administrativa.”⁴⁴ De hecho una de las principales formas de contacto directo entre la administración pública y la ciudadanía la representan los servicios públicos, mismos que son un parámetro de medición de la sociedad para con el gobierno y sus acciones.

Uno de los modos de actuación administrativa que tiene un alto grado de intensidad en la intervención de las relaciones sociales son los servicios públicos. Por su parte, el derecho administrativo fue concebido durante mucho tiempo, como el derecho de los servicios públicos, pues es la administración la que se encarga directa o indirectamente con medios propios, de satisfacer, aún en la actualidad, gran parte de las necesidades públicas.

Recapitulando, el servicio público tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas o generales en cantidad suficiente, con calidad y oportunidad, además de características genéricas como el hecho de ser constante, regular, prestarse a todos por igual, uniforme, confiable y general.

El servicio público no se debe valorar aisladamente, tiene que estar regulado por el derecho público estableciendo las condiciones para la prestación del servicio. Puntualizando en este rubro puede agregarse que en México los servicios públicos se prestan en los tres ámbitos de gobierno, correspondiendo exclusivamente a la federación algunos de ellos: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, entre otros.

A los Estados corresponde prestar los demás servicios que no son competencia exclusiva de la federación y a los municipios, según el artículo 115 constitucional, les compete la prestación de servicios como el agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto;

43 Boquera Oliver. *op. cit.*, págs. 134 y 135.

44 Escobar Ramirez, Germán. *Principios de derecho administrativo*. Ed. Solidaridad, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlax., México: 1988. Colección: Textos de apoyo académico, pág. 103.

panteones; rastros; jardines; y seguridad pública y tránsito, además de otros que les señale la legislatura estatal, pudiendo asociarse entre varios ayuntamientos para una más eficaz prestación de los mismos.

Como se puede observar, en esta materia de trascendental importancia, el contacto entre la administración pública y los particulares es sumamente estrecho e interdependiente, constituyéndose en un vínculo por medio del cual se mide el actuar administrativo con sus respectivas repercusiones.

La idea de administración del Estado abarca tanto a las instituciones de orden público, como al conjunto de la actividad socioeconómica que este realiza, "tomando en cuenta particularmente la infraestructura en formas de red comercial y de servicios: los centros de salud, las escuelas, las instituciones culturales, las instalaciones comunes, las comunicaciones, en una palabra, todo lo que influye en el satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos."⁴⁵ Es contrario al gobierno no sólo la acción en perjuicio del ciudadano, sino también la ausencia de acción en su favor, por esto, en la actualidad, se habla de una deuda social, puesto que el papel de servicio que juega la administración, para satisfacer las necesidades de los administrados, debe convertirse en un factor cada vez más importante, en donde se cubran las lagunas que existen hasta nuestros días en dicho rubro.

La deuda social hace referencia, principalmente, a los más desprotegidos y menos agraciados en términos económicos y sociales, y a todas las demás capas de población, puesto que con el nuevo papel que el Estado ha venido asumiendo, replegándose, en el sentido económico, pero tratando de consolidarse en el terreno social y político, parece ser que su ámbito de actuación extiende su influencia en lugar de disminuirla. El Estado requiere cubrir necesidades nuevas y sumamente cambiantes lo que, además, demanda un aparato lo suficientemente flexible para adaptarse con oportunidad a la celeridad vivida en la actualidad, tanto interna como externamente.

Nuevos ámbitos de acción del particular: del Estado administrador al ciudadano administrador

La creciente injerencia de la sociedad en la función pública hace también que el particular asuma un carácter de agente activo en la ejecución de acciones normalmente reservadas o a cargo del sector público, principalmente aquellas de carácter administrativo.⁴⁶ Sin embargo, en función de la apertura a la participación social, a la recomposición de fuerzas entre gobernantes y

45 Janusz, Letowski. "Los deberes de la administración frente a los ciudadanos". En: *Revista de Administración Pública*, México: 1979, INAP, núm. 38, pág. 75.

46 A este fenómeno y nueva posición se denomina convencionalmente: "ciudadano administrador".

gobernados y por la creciente demanda de nuevos espacios de actuación directa de los núcleos comunitarios para darse a sí mismos condiciones materiales de desarrollo, se presenta una tendencia franca a la asunción de nuevas responsabilidades públicas por parte del ciudadano.

La extensión de la vida privada hacia una colusión con la vida pública hace de los particulares sujetos activos o pasivos de un área de influencia mixta, con visos sociales pero con un alto contenido público. Dicho en términos simples, la esfera de aislamiento de lo privado se irrumpe con obligaciones y posiciones, a veces no deseadas, de colaboración directa o de responsabilidades derivadas de mecanismos de participación social.

En este sentido, un particular puede ser notificado de su elección dentro de un consejo vecinal u organismo de representación comunitaria, a veces sin haberle consultado, o bien es gerente o gestor directo de servicios de seguridad pública que antes eran consignados en exclusiva para el poder público. Esta nueva posición del particular le compromete física, moral y en ocasiones patrimonialmente en el cumplimiento de esas funciones “cuasi administrativistas”, sin tener el respaldo orgánico e institucional que ampara a un servidor público.

Podría afirmarse que este fenómeno es producto de la naturaleza misma de procesos de liberalización y apertura democrática en la gestión estadual, sin embargo debe precisarse con rigor los enclaves positivos de esta función administradora del ciudadano, así como también los riesgos de desgaste y dilución de la responsabilidad directa del Estado en la cosa pública.

- Lo anterior ha sido siempre punto central de la discusión sobre el carácter egoísta del interés privado y la subjetividad que reviste a título individual la noción del interés general y el bien común. El contrato social nace como un acuerdo de voluntades en el seno de la sociedad para erigir un sistema de representación, garantías y orden. Conforme esta noción se pierda de vista en los asuntos que el particular reclama para un ejercicio autónomo, se está ante un proceso de irresponsabilidad estadual de la cosa pública, o ante la irrupción de interpretaciones sesgadas de la justicia en favor de intereses privados. Consiguientemente, el Estado que permita una imagen desvirtuada de su misión en correspondencia a presiones de liberalización de procesos, se expone a una desintegración o polarización de su poder y soberanía.

En este reconocimiento de ventajas y desventajas de otorgar un radio ampliado de acción al particular en los asuntos públicos, puede plantearse pragmáticamente como ejemplo de “excesos” aquello que los analistas sociales

han visualizado como un proceso de "Feudalización del establecimiento", tendencia que se ilustra con el juicio siguiente: "[El golpe de mano del poder tecnológico (y la irrupción de grupos detentatarios del poder económico en el poder político) ha vaciado las instituciones y ha abandonado el centro de la estructura social]... observa Colombo, que añade que el poder se [organiza abiertamente fuera del área central y media del cuerpo social (y de las instituciones públicas) dirigiéndose hacia una zona libre de tareas y responsabilidades generales y súbitamente de carácter accesorio de las instituciones] ...Las apelaciones ya no son en términos de jerarquía o de función codificada, sino de prestigio y presión efectiva".⁴⁷

Siguiendo este ejemplo, se identifica otra característica de una intervención extrema de los particulares en la vida pública: "En el juego de los intereses privados que se autoadministran y logran mantener compromisos y equilibrios recíprocos, servidos por policía privada y mercenaria, con sus propios centros fortificados de refugio y defensa, se asiste a lo que Colombo llama una progresiva vietnamización de territorios (vgr. Las casetas de vigilancia en conjuntos residenciales)."⁴⁸ En esta irrupción de lo privado en la seguridad pública se presenta también un fenómeno creciente de "inseguridad" de los particulares, que se manifiesta en medidas precautorias para no salir a determinadas horas de la noche o para no recurrir a ciertos lugares con características de una verdadera "tierra de nadie".⁴⁹

En efecto, la persistencia de una fuerza social desencadenada y un Estado en repliegue franco de sus responsabilidades, tendería hacia una feudalización donde los grupos con mayor poder instaurarían un orden propio, quizá basado en la norma, pero decididamente contrario a los principios de la unificación política, territorial y administrativa del Estado-Nación.⁵⁰

47 Furio Colombo, *Potere, gruppi e conflitto nella società neo-feudale*. Citado por Humberto Eco en: *La estrategia de la ilusión*. Ed. Lumen, Barcelona, España: 1986. Palabra en el tiempo 164, pág. 94.

Un caso franco de esta apreciación es la movilización contestataria de la población de raza negra, ocurrida recientemente en la ciudad de los Angeles, en los Estados Unidos de Norteamérica, ante un juicio practicado a policias que golpearon brutalmente a un ciudadano negro, dejándoles en plena libertad y sin cometimiento de falta alguna. En este caso los polos de feudalización se dan en términos de un manejo arbitrario de la justicia por sobre la generalidad de la ley que prohíbe a la autoridad desplantes de violencia ante los individuos. Las agravantes de esta decisión de la corte adscrita en el caso se catalogan desde una flagrante violación a los derechos humanos, hasta una aproximación peligrosa a una interpretación arbitraria o "señorial" de la ley.

48 *Ibidem*, pág. 95.

49 "Un último toque al cuadro de la inseguridad colectiva resulta del hecho de que como entonces, y contrariamente a los usos establecidos por los estados liberales modernos, ya no se declara la guerra (salvo al final del conflicto, véase el caso de India y Pakistán) y no se sabe nunca si dos países se encuentran en estado de beligerancia o no". Humberto Eco, *Ibidem*, pág. 102.

50 "De esta nuestra nueva Edad Media se ha dicho que será una época de transición permanente, para la cual habrá que utilizar nuevos métodos de adaptación: el problema no radicarà tanto en como conservar científicamente el pasado, sino más bien en elaborar hipótesis sobre la explotación del desorden, entrando en la lógica de la conflictividad". Humberto Eco. *Ibidem*, pág. 112.

Los planteamientos anteriores podrían parecer distantes al caso de México, por lo que debe reconocerse que, en efecto, se han presentado en el concierto de naciones desarrolladas, pero son muestra palpable de una injerencia poco regulada del particular en el ámbito público.

Frente a estas disyuntivas pueden señalarse algunos principios básicos para delimitar el papel del ciudadano administrador:

- El Estado es responsable directo del desarrollo material de la sociedad, los recursos públicos son el principal insumo de este desarrollo y no pueden canjearse o distribuirse entre los núcleos sociales para un ejercicio directo, sin que medie todo un sistema de regulación y control apegado en estricto sentido al derecho público.
- La prestación directa de servicios públicos no tiende a desaparecer por la afluencia de procesos de descentralización, corporativización o concesionamiento, por el contrario, entre mas servicios se presten indirectamente, el Estado tiene una mayor obligación de eficientar los que le corresponden directamente, incluidos los de carácter administrativo.
- La carga administrativa del Estado, por densa que sea no debe ser en si misma una justificación de irregularidades en la gestión pública, ni de ineficacia, ineficiencia o negligencia de la función pública y de los servidores adscritos en ella.
- Los principios de participación social que se avalen en la ley no deben desembocar en un repliegue de responsabilidades del Estado y un repunte de la fuerza política de estos núcleos, por el contrario, la autoridad debe inducir a dicha participación dentro de los cauces institucionales de gestión.
- Una política pública, por más que haya sido definida con una amplia participación social, no debe permitir el uso de recursos públicos fuera del control normativo del Estado, ni propiciar situaciones de irregularidad o ambigüedad jurídica en la aplicación de los mismos.
- La personalidad jurídica de los núcleos comunitarios tiende a diluirse conforme se asignan responsabilidades directas, por lo que debe prevenirse el efecto de “dilución o pulverización” de responsabilidades.
- La responsabilidad de la prueba administrativa debe ser compartida en partes iguales entre la autoridad y los particulares, por lo que, en caso de una actuación de ellos en grupos comunitarios, debe personalizarse en quién recae dicha carga.

- La función de ciudadano promotor debe anteponerse a la de ciudadano administrador, sobre todo en aquellos casos en que todavía el Estado sea el responsable directo de la dotación de los bienes y servicios que interesen a los ciudadanos y sus comunidades.
- Las fórmulas de participación social tienden a desgastar a sus miembros cuando no se reciclan en procesos rotatorios y democráticos en la asunción de cargos y responsabilidades, por lo cual, debe recurrirse a ellos en obras concretas y de duración preestablecida. En casos de prestación directa de servicios públicos, el Estado no debe desentenderse de ellos cuando se presten por parte de núcleos comunitarios, por el contrario, debe reasumirlos responsable y solidariamente, cuando se encuentren de nueva cuenta en superávit o buen funcionamiento.
- Por cada ciudadano o núcleo comunitario con carácter de administrador, debe haber una autoridad responsable directa y solidaria de los resultados de la gestión de aquellos. Ninguna autoridad puede desistirse de responsabilidad administrativa, ya que forma parte del cuerpo activo del Estado, que se basa en el principio de legalidad.
- Las fórmulas de autoadministración reciben una influencia semejante a las fuerzas del mercado, en este caso representadas por intereses políticos, económicos y sociales de los propios miembros de los núcleos participativos, por consiguiente, debe existir siempre una autoridad de primera instancia y autónoma del grupo, que dirima los posibles conflictos de ese proceso. En este caso siempre debe recurrirse a la autoridad local en la materia.
- Debe tenerse presente que la objetividad del Estado fuera de sus instituciones tiende a transformarse en subjetividad, por lo que los propios individuos de la colectividad autoadministrada pueden ver afectados sus intereses, colocándolos en un enfrentamiento directo con otras personas, de ahí que deben prevenirse y erradicarse procesos feudatarios con reglas y condiciones propias en la resolución de intereses.
- El reconocimiento de un papel administrador en uso y favor del ciudadano no significa una posición acomodaticia ni un sistema de gobierno basado en la desincorporación de funciones. En este caso debe recordarse que el poder del Estado no se delega, solamente se divide funcionalmente para el cumplimiento de los fines últimos del Estado, por lo cual ninguno de los llamados “poderes” puede desistirse de una responsabilidad pública ni situar parte de sus funciones básicas en los particulares.
- La idea del servicio público debe reconocerse en su exacta dimensión como un ejercicio del poder formal del Estado, en la procuración del bien común y en garantía al sistema de justicia social. Ningún particular tiene

como persona física o moral esa definición de fines, ni los medios materiales para lograr constituirla como propia.

- El derecho público, es la materia idónea para definir con precisión las condiciones, términos, límites y condiciones de prescripción y caducidad del papel del ciudadano administrador, de ahí la importancia de reconocer la importancia metodológica de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano.

Los enunciados anteriores no tienen como propósito restar bondades a la intervención del particular en la gestión pública, sino la de prevenir una intervención fuera de fundamento o regulación que altere las condiciones del servicio público y que provoquen daños a los intereses del propio particular.⁵¹

De lo anterior se manifiesta que la definición de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano adquieren una importancia crucial para varios propósitos:

- La ubicación normativa y cultural del gobernante y servidores públicos en su exacta esfera de responsabilidades bajo los principios del buen gobierno.
- La posibilidad de esperar y exigir de primera instancia un desempeño eficaz, eficiente, diligente y con probidad de los servidores públicos.
- Asumir el papel de administrados en primer grado, sin desconocer bajo que condiciones pueden asumirse posiciones de ciudadano administrador.
- La socialización de procesos administrativos, en cuanto al conocimiento de su desarrollo, efectos y desenlaces, como medios de aprehensión de la realidad administrativa del país por parte del particular
- Evitar la discrecionalidad de los núcleos comunitarios autoadministrados en la disposición de medidas, responsabilidades u obligaciones que se distancien de la ley y comprometan a cargas administrativas a los ciudadanos.

51 Una estimación del tiempo que se invierte por un ciudadano común en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas así lo demuestra: Si se suma el número de horas destinado a pagos de servicios, gestiones por reclamaciones, aclaraciones, notificaciones, invitaciones, asunción de cargos de representación vecinal, juntas, trabajo a domicilio, etcétera, se está frente a un consumo insospechado de tiempo, con lo cual se afirma una carga administrativa que tiende a ser excesiva y sobre-impuesta al tiempo libre del particular.

Si bien los procesos de liberalización preconizan la no injerencia del Estado en múltiples procesos, no puede eximirse de sus responsabilidades administrativas. El papel del ciudadano administrador debe ser, en todo caso la de un gestor de intereses comunitarios, digna de crédito y respeto, pero con una caducidad adecuada que de sanidad a la esfera privada que le reclama también atención.

Posiciones del ciudadano administrador

Finalmente, para tener una noción más apegada de estas potencialidades y aun de las cargas a las que conlleva esta posición del ciudadano se listan los casos siguientes:

- En la carga de la prueba administrativa, bajo la fórmula de obligaciones para la conservación de documentos, comprobantes y recibos.
- En función de la obligación anterior, el ciudadano se convierte en corresponsable del “Archivo administrativo” del Estado.
- En la asunción de cargos públicos honorarios en sistemas formales de representación, principalmente como delegado, Presidente de juntas vecinales, comisarías, ayudantías, subdelegaciones, jefaturas de sector, manzana, entre otros.
- En la comisión o encargo de funciones de autoridad auxiliar en procesos electorales.
- Como gestor y administrador directo de servicios públicos, sistemas de agua potable, mantenimiento de infraestructura, aseo y limpia, etcétera.
- Como vigilante en funciones de gendarmería, auxiliando en la seguridad pública, papel que en realidad responde a los apremios de una falta de seguridad en su integridad física, moral y patrimonial, ante las deficiencias de este servicio por parte de las autoridades.
- En la promotoría del desarrollo, como vocero de necesidades sociales y enlace entre núcleos comunitarios y autoridades.
- En el desempeño de cargos concejiles y comisiones pro construcción de obras.
- Como agente autoconstructor de obras, equipamiento, e infraestructura.
- Como agente de supervisión en la aplicación de recursos públicos.

- Como individuo promotor de denuncias sobre causales de responsabilidad del Estado.
- Como agente autoadministrado en problemas de tránsito y vialidad.
- Como instancia de interposición comunitaria ante la autoridad pública, frente a proyectos del desarrollo urbano promovidos por particulares, o como agente de revisión y validación del interés colectivo.
- Como vocero habilitado de comunicados emitidos por la autoridad local.

Puede resumirse que el campo de actuación del ciudadano administrador actualmente se orienta principalmente en la prestación de servicios públicos y en la gestoría de demandas con un sentido de representante.

Estas posiciones tienden a ampliarse a veces indiscriminadamente, ya que casi todos los programas gubernamentales en la actualidad consideran a la participación ciudadana para llevar a cabo obras y servicios, de manera directa o como coadyuvantes en su realización.

En este apartado se planteó someramente el nuevo papel del ciudadano administrador; sin embargo, se advierte en este enfoque la necesidad de retomarlo como objeto de análisis en trabajos posteriores, no obstante la escasez de lo que aquí se trató, podrían establecerse límites primarios para la gestión de este ciudadano, de tal manera que su trabajo se ciña a los campos normales de consenso (por ejemplo en la planeación y definición de políticas públicas) gestión autónoma de servicios públicos, seguimiento de programas gubernamentales, evaluación social de acciones de gobierno en materia de infraestructura, equipamiento y servicios, y otros renglones que le conciernan o afecten directamente como personas y colectividad. En todo caso se plantea como un límite para la actuación del ciudadano administrador, los campos reservados a la acción concreta de la administración pública, significando esto que ningún ciudadano puede desplazar ni en responsabilidad, ni en funciones legalmente atribuidas, a los gobernantes.

El concepto de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano

"El derecho a la seguridad administrativa implica el cumplimiento de la oferta programática, política y administrativa por parte de las autoridades públicas".

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

La noción de derechos administrativos

Una primer premisa que debe plantearse para perfilar estos derechos es la siguiente: El Estado está obligado a respetar, proteger y defender los derechos humanos. Por su parte, la administración pública debe establecer las condiciones para "la práctica y el disfrute de los derechos humanos actualizados y perfeccionados."¹⁰⁶

Se habla, en principio, del concepto general de los derechos humanos, como punto de partida en esencia y razón de la actuación del Estado. Las tesis políticas y principios de gobierno deben referirse, en todo caso, a la procuración del bienestar del hombre. Particularizando en el derecho positivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marca la pauta del derecho constitucional en el cual están contenidas las garantías individuales de los artículos 1o. al 29.

La Constitución Política reconoce una protección amplia en favor de derechos o garantías individuales, mismas que son de interés general y de cumplimiento obligatorio para las autoridades.

106 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración...", *op. cit.*, pág. 89.

El propio equilibrio social, como avance en las relaciones sociales, políticas y administrativas de México, ha sido el efecto de un proceso evolutivo, en el cual la principal fuente generadora de los derechos administrativos es el propio Estado, como instancia de organización política y de garantía jurídica para la sociedad.

Los derechos del Estado y los que se derivan de su relación material con los individuos, trátense de personas físicas o morales, de núcleos, colectividades o de la sociedad en su conjunto, adquieren todos ellos una connotación administrativa. Por administrativo se entiende la función del Estado que materializa las disposiciones de la ley en favor del desarrollo de la sociedad, y que se palpa en el conjunto de obras, servicios públicos, gestiones, atenciones y procesos que tienden a dar satisfacción concreta a los requerimientos básicos de la sociedad, en campos tales como el gubernamental, en un sentido de organización y conducción de los procesos estatales, la infraestructura, el desarrollo urbano, los servicios municipales, asistenciales, culturales y económicos; los instrumentos de regulación de la vida de los particulares en sociedad, entre otros. Este es el campo en que se enlaza el Estado con la sociedad y no en la mera previsión hipotética de las leyes, ya que el punto de relación se da, al menos para el particular, cuando entra en el radio de acción de la ley materializada. Por su parte, el aparato administrativo de gobierno está obligado en todo momento y circunstancia a ceñir su actuación conforme a derecho, lo cual lo sitúa en una posición de latencia en las relaciones con los individuos.

Esto significa e implica una efectividad del orden jurídico para preservar al propio Estado frente a la actuación de los gobernantes y para garantizar a la sociedad un plano de derechos y obligaciones que la protegerán sobre todo en sus intereses y derechos humanos.

Como unidad conceptual, los derechos administrativos brindan al hombre una relación legal con el Estado por medio de normas, sistemas, y procedimientos legales, sancionados por el derecho público. A este respecto, aquí se afirma que son aquellos por los que el particular puede ejercer sus prerrogativas, en la relación que guarda con el Estado en materia de servicios públicos como punto medular, y en asuntos administrativos de índole pública que afecten directa o indirectamente sus intereses garantizados por la ley.

Los derechos administrativos se pueden separar en tres grandes grupos, según Gabino Fraga:

- a) Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos,
- b) derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración,

- c) derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración".¹⁰⁷

Esquematisando estos derechos, según los rubros señalados por Fraga, se esta ante tres momentos de relación entre el particular y el estado: primero, en la asunción, recepción o efecto de actos administrativos que materializan en obras, servicios, y gestiones directas, la acción del aparato público (sobre todo del poder ejecutivo y los ayuntamientos); segundo, la posibilidad de exigir a los gobernantes que se apeguen a los principios jurídicos que les delimitan su radio de acción, lo que los obliga a una gestión eficaz y eficiente; y tercero, aquellos derechos que resultan como protección y reintegración de los bienes patrimoniales y morales de los individuos que sean afectados por la actuación de un órgano público.

Podría apreciarse una comprensión integral de los derechos administrativos en estas definiciones; sin embargo, la propia dinámica que han adquirido las relaciones entre los particulares y el Estado, determinan la necesidad de extender este enfoque tripartita, para incluir otro tipo de posibilidades en los derechos administrativos prescritos por Fraga, como puede ser la participación directa de los ciudadanos en la asunción y prestación de servicios públicos, la gestión de modelos de participación social en procesos de toma de decisiones, la actuación del particular en la definición, instrumentación, control y evaluación de políticas públicas, y la garantía específica para ciertos derechos del particular frente actos de autoridad, que le hagan más claro su papel de contribuyente y gobernado.¹⁰⁸

Algunos ejemplos de derechos administrativos

Para dar una idea más acabada de estas potestades del particular, se observa que existen antecedentes de derechos administrativos que el hombre puede ejercer frente al Estado, algunos de estos derechos son conexos a instituciones de protección de los particulares con alcances mixtos, es decir, judiciales, legislativos y administrativos. Como muestra de ello, recogidos de varios países pueden citarse los siguientes:¹⁰⁹

- El *Habeas Corpus*, como institución angloamericana, cuyo origen, en los siglos XIV y XV en Inglaterra, fue una medida para prevenir abusos en las

107 Fraga, Gabino. *op. cit.*, pág. 421.

108 Muestra de estas garantías específicas es la "Carta de derechos del contribuyente auditado", publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la prensa nacional el día 29 de julio de 1992. Vid. Periódico *La jornada*. Director Carlos Payán, año 9, día miércoles 29 de julio de 1992, pág. 34.

109 Ejemplos tomados de: Fix Zamudio, Héctor. "Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección de los derechos civiles y políticos". En: *La protección internacional de los derechos del hombre*, *op. cit.*, págs. 45 a 83; y de: Chanes Nieto, José. *El ciudadano y la administración pública*, *op. cit.*, págs. 91 y 92.

detenciones dictadas por autoridades administrativas, evolucionó positivamente hasta insertarse en los Estados Unidos de América en el siglo XVII, adoptándose principalmente como un recurso para impugnar actos de autoridades administrativas que lesionaran el interés de los particulares, hasta llegar a tener valor para impugnar judicialmente resoluciones de distintos tribunales en el sistema federal.

- La revisión judicial, que es un sistema mediante el cual, una vez agotadas los recursos administrativos o judiciales ante los tribunales correspondientes, la inconstitucionalidad de una ley, puede argumentarse y tratar de demostrarse, frente a la autoridad judicial suprema, es decir, su falta de apego o congruencia en sus contenidos, interpretación o aplicación con respecto a la Constitución como norma máxima.
- En la misma doctrina americana, se identifican los procedimientos ordinarios de defensa de los particulares, como medidas dictadas por los tribunales para evitar que la autoridad administrativa o la judicial lesionen sus intereses en la aplicación de disposiciones legales y actos de autoridad (tal es el caso de los *writs of injunction* y *mandamus* equivalentes en cierta medida a *mandamientos de prohibición* y *ejecución*).
- El derecho de amparo, como medio de protección de las garantías individuales y defensa ante resoluciones dictadas por autoridades administrativas y como recurso de impugnación por inconstitucionalidad de las leyes, entre otras aplicaciones.
- El *mandado de segurança*, instrumento de la legislación brasileña de procedencia contra los actos inconstitucionales e ilegales de autoridades administrativas.
- Derecho a la “acción popular” mediante esta institución se habilita a los gobernados a denunciar ante la autoridad judicial, la inconstitucionalidad de un ordenamiento legislativo, o la imprecisión o ilegalidad de un acto administrativo público o de gestión de gobernantes.
- La jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, en favor de la defensa de los particulares frente a la administración.¹¹⁰

110 Este Consejo es una de las dos instancias de la justicia constitucional francesa creado desde 1790, para conocer de los asuntos de la justicia administrativa, en atención a que en ese país no se reconoce un Código administrativo que compendie por escrito disposiciones y ordenamientos para la regulación de las atribuciones del estado y sus relaciones con los gobernados. De hecho las resoluciones se dictan principalmente bajo los términos de la jurisprudencia y por la recurrencia de casos que tienden a uniformar los criterios de dicho Consejo. Ante el Consejo se pueden promover tres tipos de impugnaciones: a) por exceso o abuso de poder, b) casos de desviación de poder (juicio sobre el ejercicio de facultades discrecionales), y c) el procedimiento contencioso de plena jurisdicción (aplicado en materia de obras públicas y de responsabilidad de funcionarios públicos y de la administración). Fix Zamudio, Héctor. *Ibidem*, pág. 58.

- El *Ombudsman* de origen escandinavo (como representante, delegado o mandatario) con funciones de protección de los derechos de los particulares frente a actos de la autoridad, designado por el órgano legislativo o el ejecutivo, (y aun, en algunos casos, por la propia ciudadanía), con potestades de vigilancia y revisión de los actos de autoridad

En un sentido eminentemente administrativo se destacan:

- La igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa
- El referéndum administrativo
- La participación y consulta popular en procesos de planeación
- El derecho a la información pública
- El derecho de respuesta administrativa
- La defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa
- La participación en la evaluación de resultados administrativos y sus efectos de acción e iniciativa popular
- El derecho de petición
- Derechos de inconformidad, revisión, revocación, denuncia y queja

Como medida complementaria a la definición y procuración de estos y otros derechos, en la mayoría de los países en que gozan de reconocimiento, se han establecido tribunales especializados o facultados para resolver sobre las controversias suscitadas en su ejercicio. Con esto se tiene un avance importantísimo en la consolidación de instancias locales que garanticen derechos humanos, sobre todo los de tipo administrativo.¹¹¹

Estos derechos han sido definidos conforme al grado de desarrollo de cada sociedad, en cuanto a lo político, pero también en la forma de ser o de pensar de la gente de un pueblo, sus tradiciones, su idiosincracia y en las fuerzas al interior de la sociedad y de sus relaciones con el aparato estadual, pero sobre todo, merced a la premisa evolutiva básica entre lo público y lo privado, se deben a la existencia de procesos democráticos, donde el particular impone por vía de la participación sus propios derechos, haciendo del Estado un agente de ejecución de una voluntad ciertamente soberana, que en esos casos tiende a

111 Algunos de los criterios por los que se considera como procedente y justo que los derechos administrativos del hombre y del ciudadano se dilucidan en el propio país que los establece, se determinarán en el último punto del capítulo 4 del presente trabajo.

radicarla más efectivamente en el pueblo que en la nación misma. Ejemplo nítido de ello es el que nos brinda el Doctor Chanes Nieto:

“En la democracia directa el pueblo es el autor de la ley y toma las decisiones administrativas y jurisdiccionales directamente; de tal manera que cada ciudadano es a la vez gobernante y gobernado. Esta forma de democracia se ve favorecida no sólo por la razón, sino principalmente por la imaginación y el deseo, propiciados al evocar al ciudadano suizo reunido anualmente al lado de los demás en sus praderas para decidir la vida en común, acto cuya solemnidad no es quebrantada ni aun por los turistas y fotógrafos presentes como espectadores. Sucede así actualmente en las 'Ladsgemeinde' de tres cantones, Unterwald, Claris, y Appenzell. En ellas los pastores y artesanos de los valles se reúnen para aprobar las leyes, designar a los funcionarios, recibir el informe del jefe de la administración cantonal y nombrar a sus representantes a la asamblea federal. Igualmente está presente el recuerdo del ágora en la Grecia antigua, en que sus ciudadanos se reunían para decidir los asuntos comunes.”¹¹²

Por diversas razones, en innumerables ocasiones, sobre todo en países en vías de desarrollo o donde los sistemas jurídicos de protección de estos derechos apenas si han sido esbozados, el particular no los ejerce por temores fundados o infundados al enfrentarse a una organización tan grande y tan poderosa como es el Estado. Esto no debe dar pie a una interpretación sesgada que establezca que los países más desarrollados económicamente tengan mejores derechos que otros de menor desarrollo.¹¹³

112 Chanes Nieto, José. “Referéndum e iniciativa popular”. En: *Teoría y praxis administrativa*. México, 1987, Ed. IAP-Nuevo León, vol I, núm. 3, julio-septiembre de 1987, pág. 28.

113 En este sentido, la conciencia por la defensa de las garantías administrativas no es privativa de países con crecimiento económico. De hecho, los pueblos más oprimidos siempre han pugnado porque el Estado y su gobierno respeten su integridad, su patrimonio y sus derechos políticos y administrativos. Es decir, el crecimiento económico no únicamente conlleva el despertar de la ciudadanía en la defensa y ejercicio de sus garantías, este “despertar” o acceso a la conciencia de injusticia de los actos del gobierno quedan incluso con mayor fuerza en las naciones pobres y oprimidas, que no tienen temores “infundados” para no ejercer sus derechos, sino muy al contrario, al luchar por ellos son simple y llanamente ignorados o ahogados en sangre a menos que pertenezcan a grupos de poder económico o políticos. Al respecto baste recordar los casos del despojo de tierras.

Premisas de referencia de los derechos administrativos

Con base en los ejemplos anteriores y a partir de ciertos rasgos denotativos de estos derechos, una primera aproximación a un derecho administrativo del hombre y del ciudadano tendría que establecer una serie de premisas básicas:

- Los derechos administrativos del ciudadano surgen como medios de interlocución formal con el Estado, principalmente mediante la administración pública, y en un sentido de gestión administrativa con los poderes judicial y legislativo
- Su pertenencia a las garantías básicas del hombre se da como producto del acuerdo de voluntades por el que accede la sociedad a ser representada; en consecuencia, la propia sociedad (y por extensión, los particulares), conserva derechos de revisión, validación, seguimiento, pronunciamiento e iniciativa moral para exigir una correcta gestión de los gobernantes. Este derecho no prescribe en el orden individual sino que, precisamente en él se materializa, al tratarse de personas físicas o morales que se relacionan con el Estado, desde la perspectiva del hombre, del particular y del ciudadano.
- Son derechos imprescriptibles, debido a que, mientras esté en vigencia el pacto social y el orden jurídico, todo ciudadano tiene derecho a una atención y gestoría a sus demandas con apego a la ley. La prescripción de esos derechos se llevaría en el caso de negarse al régimen estadual como el representante legal de la sociedad.
- El ámbito funcional de esos derechos es el administrativo, entendido éste como el campo material de la actuación del gobierno que se traduce en relaciones “concretas” o administrativas de los seres humanos con el aparato público.
- Constituyen un medio para vincular permanentemente al ciudadano con el Estado, sobre todo en materia de derechos humanos, ya que éstos, en su exigencia, tienden a ser acumulativos, responsabilizando extremadamente la actuación del Estado en su protección, es decir, a un derecho natural se suman otros políticos, sociales, económicos y culturales que son gestionados, en actos concretos del gobierno, mediante los derechos administrativos.
- En tanto que constituyen el medio de enlace permanente con el Estado, no se circunscriben solamente a un radio de garantías latentes, sino que dan lugar a actos materiales de carácter preventivo, fiscalizador y

correctivo, sobre todo en un sentido apriorístico e *in situ*, al ejercerse precisamente en el momento en que se da el acto administrativo.

- Su definición corresponde al campo del derecho público, por consiguiente son derechos objetivos que igualan a los individuos en situaciones generales, lo cual les da un verdadero sentido de igualdad ante la ley en derechos y obligaciones, incluida la actuación de las propias autoridades.
- Al señalarse en un sentido preventivo e imperativo, ofrecen la posibilidad de permear en todos los ámbitos, el sentido de responsabilidad de la autoridad al reconocerse en el ciudadano una contraparte constante que “expecta” y “audita” con los resultados de la gestión pública.
- Al constituirse en garantías y medios de actuación, forman un bloque generador de nuevos alcances en la consolidación de los campos de actuación del Estado y la sociedad, con lo cual los procesos de modernización son más plausibles.
- El señalamiento de los medios de relación que se establecen a partir de estos derechos tienden a aclarar la imagen virtual y real del Estado a los ojos del ciudadano, ya que hace comprensibles para él los alcances de la autoridad y la capacidad jurídica del propio individuo.
- Son un medio legal para ejercer administrativamente el poder de la sociedad, con lo cual se está en el reconocimiento metodológico de la unidad entre la política y la administración, por vía de la actuación de la fuerza individual y colectiva de los miembros de la sociedad.

Como se mencionó al iniciarse este capítulo, el Estado debe, entre otras obligaciones, garantizar los derechos del hombre y como parte del derecho objetivo, los derechos administrativos. En todo caso, lo que aquí se trata de resaltar es la importancia de este tipo de derechos en la relación del ciudadano con el Estado, y el ejercicio real de los mismos, ya no como algo escrito en papel sino como una demanda social real para el goce de esos derechos.

Relaciones del particular frente a la autoridad pública, espacios generadores de derechos administrativos

El ámbito de actuación de los derechos administrativos se da precisamente en las relaciones concretas que tiene frente a los gobernantes. Para identificar este campo, es preciso reconocer las posibilidades de relación entre el Estado y la sociedad.

a) *Relaciones de representación*

Se catalogan en este sentido, aquellas que se dan en el ejercicio de los medios de representación democrática, por parte de los ciudadanos y gobernantes, mediante los derechos políticos y sociales, tales como el voto, la elegibilidad, el ejercicio de la soberanía y el derecho a ser representados en los órganos legislativos, en asambleas y en ayuntamientos, entre otros.

Las relaciones administrativas en este campo se ubican en los medios y recursos que se ejecutan para hacer válidos estos derechos ante las instancias normales de ejercicio: institutos, casillas, tribunales, órganos y autoridades electorales, ante las cuales se puede exigir el cumplimiento de un derecho o una responsabilidad de la propia autoridad, o para hacer valer las prerrogativas de los ciudadanos ante las mismas. Por ejemplo, el acto de ser reconocido en una casilla como votante, el derecho del ciudadano a ser inscrito en el padrón electoral en su propio domicilio, la iniciativa de denuncia para la realización de un juicio político, etcétera.

b) *Relaciones políticas*

Son las que se dan en torno al ejercicio de la autoridad formal y el uso del poder público en términos legales. Son también aquellas que se dan entre el Estado y la sociedad en el ejercicio de prerrogativas del primero en correspondencia al mandato otorgado de parte de la segunda. En este sentido las relaciones entre lo social y el poder público delimitan el enlace con los gobernantes para la formulación de políticas públicas, como elementos dinámicos de corresponsabilidad, a partir de las cuales puede incidirse en los destinos de la sociedad.

Las políticas, como enclaves de esta relación, se definen y trascienden en los campos económico, social, administrativo, cultural, etcétera, y mediante ellas se dirigen las actividades del sector público en su función de regulador, normador, director de la actividad gubernamental y concertador con la sociedad para la ejecución de acciones que afectan a ambos.

Administrativamente, en la instrumentación de este tipo de relaciones, la parte ejecutiva juega un papel fundamental, puesto que es la que se encarga de instrumentar y ejecutar en términos concretos las políticas mismas. El campo de acción del particular en este rubro se plasma en su carácter de beneficiario o destinatario, como participante en la concreción de acciones u obligaciones, y en la valoración de los beneficios de una política, en su radio individual y colectivo.

c) *Relaciones en seguridad nacional*

Este campo es un producto híbrido de relaciones que involucra aspectos de la soberanía y supremacía del Estado frente a otras naciones, la consolidación de proyectos económicos, políticos y sociales de corte nacionalista, o bien la protección y desarrollo de valores sociales y culturales propios del ámbito local.

Significa también relaciones de representación del Estado y del pueblo en compromisos de corte internacional y el reconocimiento de sus instancias por el orden jurídico nacional, en suma es un conglomerado de funciones estratégicas que dan cohesión a un Estado y le permiten una inserción equilibrada en el orden internacional y una posición equidistante y armónica de sus fuerzas interiores.

Al igual que su propia naturaleza, las relaciones administrativas con el Estado en este campo se dan en múltiples sentidos, la verificación de una actuación conforme a derecho de los depositarios de la soberanía del país en el medio internacional es una de ellas, que se exige indirectamente por el ciudadano, mediante la convalidación de sus actos en los órganos de representación; otro ejemplo es la relación del Estado con la sociedad por medio de los servicios públicos educativos, por citar dos casos.

d) *Relaciones de regulación social o gubernativa*

En este campo se inscriben los medios con los que el Estado garantiza o influye en procesos de tipo social o individual, sobre todo en garantía del cumplimiento de los derechos humanos, tal podría ser el establecimiento de tribunales especiales para la resolución de conflictos en la relación Estado-sociedad, y otras instancias de regulación en las relaciones sociales entre los individuos, como es el caso de la defensoría de los derechos del consumidor, instituciones de protección de los derechos humanos, los registros de población, las relaciones de representatividad social y política entre los ámbitos federal, estatal y municipal, entre otros.

Las relaciones administrativas en este caso, son las que se inician al requerir la intervención de dichas autoridades para dar respuesta a las inconsistencias o irregularidades en el cumplimiento de los derechos y obligaciones en cuestión.

e) *Relaciones económicas*

Se refieren al resultado del ejercicio de atribuciones de intervención del Estado en la vida económica de la sociedad y de los individuos. Tal es el caso de las relaciones en el ámbito fiscal, en materia de instrumentos de política económica

y en la aplicación de ordenamientos que impulsan o restringen las actividades de los particulares, o los propios instrumentos de concesión y corresponsabilización de la sociedad en programas económicos de gobierno.

En este caso, el Estado se convierte en uno de los actores centrales de las relaciones económicas, llegando incluso a asumir por cuenta propia la pertenencia y organización de medios y actividades de producción, distribución, e incluso comercialización.¹¹⁴

Las relaciones administrativas que surgen de esta conexión del Estado y la sociedad en el plano económico, se da sobre todo en función de las obligaciones fiscales, la regulación de precios y la administración de los instrumentos de fomento, crédito y refaccionamiento de la actividad de los particulares.

f) Relaciones de gestoría de instrumentos de desarrollo

Este tipo de relaciones se dan en los espacios de participación de la sociedad en los procesos del desarrollo, en todas sus vertientes, de tipo económico, social, cultural, urbanístico, etcétera.

Los elementos de gestión constituyen la aplicación de medios jurídicos y técnicos que concretan el quehacer del Estado, en obras, servicios y actos administrativos, para la consolidación de un proceso desarrollista. La relación administrativa en este caso, es indirecta cuando sólo se toma el parecer de la sociedad en foros de consulta, y directa cuando entra en relación con la autoridad para incorporarse activamente con sus propios medios, recursos e intereses en alguna de las etapas del proceso. Por ejemplo, en el caso del urbanismo las relaciones administrativas pueden presentarse si se solicita una licencia de construcción o de uso de suelo para fines que interesen a un particular, en este caso la confrontación de pareceres se resuelve con la aplicación de los instrumentos legales que regulan dicha expedición de licencias.

g) Relaciones de desarrollo cultural

En este campo, las relaciones del Estado con la sociedad se dan en un sentido de fomento y apoyo a la consolidación de expectativas y oportunidades de desarrollo cultural de los individuos. En este caso, la relación, desde el punto de vista administrativo tiende a generarse en los servicios educativos y en el

114 Aunque en la actualidad esta tendencia ha entrado en receso, como se observó en el capítulo 1, principalmente por los procesos de apertura y liberalización de antiguas competencias del Estado en la conducción directa de procesos económicos. El gobierno mexicano actualmente cambia en su discurso el papel del Estado interventor por el de "Estado promotor".

funcionamiento de instancias públicas abiertas a la participación de la comunidad en el desarrollo de su potencial educativo, artístico y cultural.

h) Relaciones en uso, aprovechamiento y gestión de servicios públicos

Este es el campo de relaciones administrativas, Estado-sociedad por excelencia, de hecho en todas las etapas de la organización y prestación de los servicios se establece una vinculación real con el individuo, ya como usuario, ya como corresponsable del servicio, como concesionario o como solicitante de su aprovechamiento entre otras posibilidades. La gestoría, atención a solicitudes, procesos de regulación, financiamiento, recuperación de créditos fiscales, etcétera, son muestra de este cúmulo de relaciones administrativas generadas en el propio servicio.

i) Relaciones de corresponsabilidad en obras e infraestructura

En este rubro se tipifican las relaciones que se generan directa e indirectamente entre la administración pública y los particulares, por la realización de obras e infraestructura, ya sea que se sitúen éstos como beneficiarios directos o indirectos o como posibles afectados por dichas obras. La corresponsabilidad no sólo se mide en aras de los efectos y perjuicios sobre el ciudadano, para lo cual se han definido recursos administrativos de expropiación, reparación de daños e indemnizaciones, sino en la participación ulterior y el disfrute que, de esa infraestructura, obtiene la sociedad. En esta relación de costo-beneficio, el enlace administrativo es de crucial importancia, por ejemplo en la previsión de efectos valorativos sobre la propiedad y las consecuencias fiscales, la obtención de nuevos servicios públicos, la afectación de la comunidad por una obra mal planeada o ejecutada, la responsabilidad de la autoridad para resarcir daños a la comunidad y a los particulares, etcétera.

j) Relaciones de protección y arbitraje jurídico

En este rubro se enmarcan las relaciones que se dan en los procesos de seguridad pública directa, persecución de delitos y administración de la justicia, su atención tiene un carácter administrativo en los procesos que están directamente a cargo de las instancias del ejecutivo y en aquellos procedimientos judiciales, mediante los que se resuelve la aplicación en concreto de una ley. Consiguientemente, también en forma indirecta, como medio de actuación, se tiene una relación administrativa con el Estado.

k) Relaciones sancionadoras

El sector público tiene la posibilidad de hacer cumplir el derecho por conducto de diferentes instancias, pero sobre todo por medio del poder judicial mismo que actúa en los casos de transgresión de la ley. Estas relaciones se llevan a cabo cuando el Estado o bien el particular en un acuerdo de voluntades o por iniciativa de parte, se plantea o exige una sanción para quien infringe una norma y se causen daños a intereses particulares o públicos. El sistema sancionador es uno de los campos en que se aprecian relaciones administrativas básicas, sobre todo de tipo correctivo, aunque en la mayor parte de las ocasiones es el Estado quién demanda la satisfacción de sus intereses, y el particular es la parte afectada. Ante esta relación punitiva, el particular acude al ejercicio de derechos administrativos de defensa o procuración de sus intereses, tal es el caso de los recursos interpuestos ante tribunales administrativos para librar procesos sancionadores o el pago de apercibimientos económicos por infracciones a la normatividad.

Como puede apreciarse, las posibilidades de relación del particular con el aparato público, adquiere diferentes alcances, sobre todo en sus vínculos con la administración pública. De lo anterior resulta la necesidad de definir con mayor precisión que tipo de prerrogativas tiene el Estado en su gestión, y que medios de protección y derechos tiene el particular frente a ésta.

El concepto de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano

En atención a las premisas y ámbitos de actuación se pueden definir los derechos administrativos del hombre y del ciudadano en los términos siguientes:

Constituyen un conjunto de garantías y prerrogativas legales de los particulares para exigir un adecuado cumplimiento de la gestión de las autoridades públicas, en atención a lo dispuesto por la ley y los principios de eficacia, eficiencia y honestidad del gobierno, así como en los propios ofrecimientos efectuados por ellas en los programas políticos y administrativos de carácter público.

Constituyen asimismo los medios de protección y defensa de sus derechos frente a los actos de la autoridad que le afecten en su persona, intereses, o bienes.

En atención a lo anterior, un derecho administrativo permite:

- Garantizar al particular una actuación eficiente y eficaz de sus autoridades, con base en un modelo normativo de conocimiento común a toda la sociedad
- Acopiar medios de defensa jurídica frente a actos de autoridad y representación, exigiendo legítimamente una protección a sus intereses y un cabal cumplimiento de las obligaciones de la autoridad
- Otorgar al particular sistemas inteligibles de actuación, erradicándose las ambigüedades y complejidad de los sistemas y procedimientos de la administración pública
- Establecer un vínculo permanente de comunicación y enlace formal para que la autoridad gestione, tramite, proteja o intervenga directamente en la protección y defensa de los derechos humanos
- Propiciar el cumplimiento de otros derechos humanos

Distinción de los derechos administrativos frente a otro tipo de derechos

En tanto que los derechos administrativos son medios de actuación y protección frente al Estado, se distinguen de otros derechos humanos fundamentalmente en lo siguiente:

- Se inscriben en la relación Estado-sociedad a partir de las relaciones administrativas
- Su alcance es permanente y genera una acción concreta, a diferencia de otros derechos con un carácter latente, que no implica necesariamente una acción del Estado o el particular
- Los derechos administrativos establecen medios de actuación y corresponsabilidad compartida con la autoridad, otros derechos humanos tienden a proteger emergentemente la esfera del interés privado, los derechos administrativos generan una constancia en la acción del Estado
- Su carácter imprescriptible los hace vigentes en una definición formal susceptible de materializar cualquier tipo de relación frente al Estado

Elementos distintivos de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano

Como se ha mencionado en incisos anteriores, existe en la actualidad un concepto dinámico de los derechos del hombre y del ciudadano. En cada país se da la presencia de un sistema de derecho positivo que los señala y regula, dividido en términos generales, en público y privado.¹¹⁵ El derecho que más nos interesa en este ensayo es el público, puesto que es el que compete a la actividad estatal.

La administración pública como parte de dicha actividad tiene la tarea, por medio de los diferentes órganos que la conforman, de reglamentar y especificar los ordenamientos generales y es en este punto donde se desarrollan los derechos administrativos del hombre y del ciudadano.

En muchas ocasiones se cuestiona el por qué en México son realizadas obras o prestados servicios en forma irregular, inconsistente y a veces fuera de lugar, haciendo caso omiso del beneficiario o usuario de los mismos. Sin temor a falsas argumentaciones, todos hemos sufrido, en alguna ocasión, molestias por obras o servicios prestados directamente por el sector público o por el sector privado como concesionario de algún servicio. Sin embargo, contadas veces exigimos saber el por qué de esos actos, sus alcances materiales, la duración de las obras, sus costos, los fines que se persiguen con las mismas, los beneficios que acarrearán, todo esto que se vive y, en muchas ocasiones, se sufre se debe, en gran parte de las ocasiones por falta de conciencia y educación ciudadana ya que, desde el derecho a la información sobre los actos de las autoridades, la revisión de los alcances y objetivos, la protección y prevención de los derechos fundamentales ante posibles atropellos de la autoridad, el recurso de inconformidad, y la exigencia de la reparación o indemnización por los daños que se provocan, son todos ellos derechos que no se invocan o utilizan pero que se tienen como personas y ciudadanos, más todavía, son derechos administrativos del particular.

Los elementos característicos de los derechos administrativos se pueden distinguir de cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales en diferentes grados.

115 Este último subdividido en derecho civil y mercantil encaminado a la regulación de las relaciones entre los particulares.

En primera instancia los derechos administrativos son menos conocidos que los otros derechos porque su definición no obedece linealmente al enunciado de "administrativos",¹¹⁶ se tiene entonces que un derecho a la información puede entenderse desviadamente como la obligación de los medios de comunicación masiva a informar, sin que sea esto lo único que preconiza este tipo de derecho. La misma naturaleza u origen de los derechos administrativos constituye el conjunto de los rasgos que los distinguen.

Algunas de estas características y diferencias con respecto a otros derechos ya se han señalado al inicio de este apartado, por lo que aquí se hará énfasis en aquellas que se ligan directamente a la relación entre el Estado y la sociedad.

Entre estas distinciones destacan:

- El sentido de pertenencia de los derechos administrativos al interés público, al emanar, por regla general, de la relación que tienen los individuos con el gobierno y sus instancias administrativas.
- Su fuente de origen jurídico emana del derecho objetivo, reconocido por el Estado, es decir, en la legislación y en la reglamentación principalmente. A partir de este carácter objetivo y material, los derechos administrativos regulan todas las acciones correspondientes a la relación de la autoridad con los particulares. Potencialmente un derecho administrativo puede tener un pleno reconocimiento a partir de una disposición reglamentaria, en cambio, otros derechos del hombre y del ciudadano son producto de procesos legislativos más complejos¹¹⁷. A cambio de esto, el derecho administrativo de los particulares se genera de manera expedita al llegarse al reconocimiento de una corresponsabilidad del servidor público con los particulares, generándose un consenso sobre el reconocimiento de vías alternas o complementarias de actuación basadas en un derecho administrativo.
- Los derechos administrativos tienen una vinculación muy estrecha con el proceso administrativo, en consecuencia su adaptación y alcances pueden incorporarse a procesos activos de planeación, organización, dirección, integración, evaluación y control de la gestión pública. Técnicamente este es el campo teórico en que pueden definirse derechos

116 Puede citarse como ejemplo de la variada denominación de los derechos administrativos, el caso de un *derecho a la tutoría fiscal*, como el que recientemente se ha difundido en anuncios radiofónicos, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en los meses de julio y agosto de 1992), con respecto al papel y funciones que cumple el "Síndico del Contribuyente".

117 Muestra de esta aseveración es la "Carta de los Derechos del Contribuyente Auditado", difundida en el mes de julio en la prensa nacional, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

administrativos para el ciudadano, en aras de la mejor marcha de la cosa pública.

- Otros derechos del hombre tienen que ver con procesos patrimoniales y de defensa o protección de la integridad física y moral del individuo, donde priva el interés de los particulares, en consecuencia su relación es intrínseca consigo mismos. Los derechos administrativos guardan una relación dual: intrínseca, para proteger los derechos particulares del hombre y extrínseca, al hacerlos valer frente al Estado con recursos de gestión y expectativas reales de ser correspondidos con una respuesta positiva y legal de dicha autoridad
- El derecho administrativo sirve tanto al gobierno como a los gobernados en el sentido de regular sus relaciones conforme a la normatividad vigente. En esta regulación nacen los derechos administrativos del hombre con el fin de ser un parámetro de la actividad gubernamental debido a que al hacer efectivos éstos, se obliga a los gobernantes a tomar medidas adecuadas para dar solución a problemas. En otro sentido coadyuvan también a un mejor uso de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Confirmando las apreciaciones externadas en este apartado, se señala que el derecho administrativo es el elemento tangencial que enlaza el cumplimiento de otros derechos y prerrogativas del hombre, ya que actúan como medio y nexa en la procuración de los primeros y como garantía de atención y respuesta frente a la autoridad pública.

Ubicación de los derechos administrativos del hombre dentro de las leyes

La ubicación jurídica de los derechos administrativos del hombre, puede darse teóricamente en todos los escaños de la pirámide normativa del Estado, es decir, desde la propia Constitución, las leyes reglamentarias, generales, federales, estatales y ordinarias, hasta en los bandos, reglamentos y disposiciones administrativas municipales.

La prerrogativa de estos derechos en la escala jurídica es su sentido de vitalidad y su capacidad generadora de relaciones directas entre el particular y la autoridad. Por consiguiente, lo más importante de estos derechos es que se encuentren reconocidos como medios de actuación en el marco normativo de los tribunales especializados en lo contencioso-administrativo, y en las instituciones de procuración de derechos humanos, para que se hagan efectivos sus medios de defensa y perfeccionamiento por vía jurisprudencial.

En virtud de la importancia del reconocimiento jurídico de los derechos administrativos por parte de órganos jurisdiccionales pueden hacerse algunas reflexiones. Una de ellas es reconocer que, al ejecutar y cumplirse las normas dictadas por la administración, puede ocurrir que se afecte negativamente al particular.

En el caso de que el individuo pretenda quejarse de este daño y pedir su reparación se origina la idea de jurisdicción administrativa.¹¹⁸ Para algunos autores, no puede existir una jurisdicción perteneciente al poder ejecutivo en atención a los principios de la separación de poderes; sin embargo no corresponde a este ensayo dilucidar esa cuestión doctrinaria, sino reconocer que el poder ejecutivo tiene una obligación directa para dirimir los conflictos administrativos con particulares. Sin lugar a dudas, su poder reglamentario le permite especificar las leyes, haciéndolas materialmente aplicables.¹¹⁹

Esta experiencia de acción directa es la razón por la que en muchos países se reconoce la jurisdicción administrativa del ejecutivo. En el caso de México, esta jurisdicción no la ejerce directamente el titular del ejecutivo, sino que se desarrolla en el ámbito federal mediante tribunales con autonomía de resolución (sujeta a un control de revisión final según las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de las correspondientes al juicio de amparo), y por los tribunales especializados de los estados en caso de la jurisdicción administrativa de los ejecutivos locales.¹²⁰

En este sentido, el derecho administrativo de los ciudadanos juega un papel de suma importancia al establecer principios de actuación que, al ser

118 La jurisdicción administrativa parte asimismo de la "Justicia Administrativa", misma que comprende "Todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos; el *Ombudsman*; las comisiones de vigilancia de la informática, así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas". Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México: 1991. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 127, pág. 27. En virtud de sus alcances extensos la jurisdicción administrativa "constituye un aspecto especial de la jurisdicción *in genere*, por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función. Por ello sería erróneo partir simplemente de un concepto formal de la función jurisdiccional, pues existen órganos formalmente administrativos que cumplen funciones jurisdiccionales y se encuentran estructurados como verdaderos tribunales". *Ibidem*, págs. 27 y 28.

119 El hecho de un poder reglamentario ejercido plenipotenciariamente, incidiendo incluso en actos de carácter cuasi legislativos, no opaca la concepción del reglamento como instrumento de gestión administrativa. La mesura en la definición reglamentaria y su apego a la ley, puede ser también motivo de una participación activa del ciudadano, llegándose incluso a ejercer derechos de "promoción a iniciativas de ley", "referéndum", y "contraloría social", a cargo de la sociedad y sus grupos organizados, principalmente, *versus* reglamentos que excedan los alcances y prerrogativas de la autoridad o de aquellos que se alejen sensiblemente de la ley.

120 Se entiende por tribunal administrativo: "todo organismo que ejerce funciones jurisdiccionales, resuelve litigios de carácter administrativo, sin importar si se encuentra o no dentro de la esfera formal de la administración... (además que) está dotado de autonomía y por tanto, puede resolver en forma imparcial y *supra partes*, una controversia o litigio de carácter administrativo" Agustín Gordillo, citado en: Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos...*, *op. cit.*, pág. 28.

correctamente ejecutados, reduce el margen controversial entre poderes y da la posibilidad de una respuesta directa y casi inmediata a la resolución del caso en cuestión, de ahí la importancia de dictar normas para la buena marcha de la cosa pública y el logro de una libertad ciudadana con mejores garantías.

Con los derechos administrativos del hombre y del ciudadano, nace un ordenamiento de jurisdicción especial dirigido a especificar las relaciones Estado-sociedad a partir de actos de gobierno de orden material y, en su caso, a dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública. Esta jurisdicción en el caso de México, según se ha visto, es propia de tribunales en materia administrativa.

Hasta ahora la administración ha buscado la legalidad en nombre de los derechos del particular, pero en la historia del derecho administrativo siempre han existido, como lo menciona Garrido Falla, en su tratado de la materia, dos ideas antagónicas y complementarias: la prerrogativa administrativa del Estado y la garantía del particular, conceptos poco compatibles que dan lugar a infinidad de controversias, puesto que se pone en entredicho si es primero la cuestión administrativa, o bien el interés del particular. Lo cierto es que la ponderación del interés público y el interés del particular son de por sí dos elementos que dan vida al campo competencial del Estado para motivar un orden de justicia social y de derechos, regularmente bien delineado, en la protección absoluta del individuo y su interés. Evidentemente no se trata de una relación entre iguales, ya que el individuo, al asumirse como miembro de la sociedad, acepta reconocer al poder público como la instancia que le dará las garantías necesarias para su subsistencia en la propia sociedad, obligándole a sujetarse a los principios del derecho privado, como reserva que el Estado le otorga, pero aparejado y comprometido activamente con las normas del propio derecho administrativo, donde encuentra la razón de ser del Estado y los medios activos para relacionarse legalmente con él. Es preciso reconocer también que esta relación no es de carácter mecánico, ya que en aras del beneficio colectivo, la administración, en diversas ocasiones, abusa del poder que tiene, y el particular en invocación plena de sus derechos humanos tiende también a desvirtuar el papel de la autoridad, desconociendo algunos de sus atributos y prerrogativas. Estas tendencias han sido objeto de serios ajustes, motivados sobre todo por el pensamiento liberal y la apertura de nuevas instancias de participación social, donde se reclama una mejor actuación de los gobernantes.

En consecuencia, la administración debe organizarse de manera tal que sea honesta, eficiente, eficaz y efectiva con el fin de servir a los particulares que además, ostentan una esfera de acción que constituye el límite de la actividad estatal.

Seguridad jurídica del ciudadano y garantías del derecho ciudadano y comunitario frente a los actos de gobierno

Cada vez que hablamos de derecho, leyes, garantías, etcétera, hacemos referencia a la seguridad jurídica. En el caso específico que nos compete, el particular tiene en la Constitución Federal, y en otras leyes como las internacionales el reconocimiento de ciertos derechos y prerrogativas que le son inherentes y dan lugar a una protección jurídica.

¿Hasta qué grado son respetados los derechos y la seguridad jurídica del particular? Esto varía de país en país, principalmente por la interacción existente entre la sociedad y el Estado y el alcance de las garantías que se brinden para un desarrollo integral, lo cual deviene en cultura administrativa.

México se encuentra en un término medio en cuanto a la consistencia en el cumplimiento de la normatividad. Sin embargo, sí se tiene formalmente una seguridad jurídica y garantías establecidas en el orden jurídico federal y estatal, cuya fuente principal está constituida por las garantías individuales de la parte dogmática de la Constitución de la República, las leyes federales, las constituciones de las entidades federativas, leyes estatales y los reglamentos municipales que tienen relación directa con los particulares. Esta seguridad permite el goce de derechos tanto de carácter político, económico, social, jurídico y cultural y, sobre todo, recientemente aquellos de carácter administrativo.

Como un avance en este campo se distingue el reconocimiento de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos como recurso directo del municipio para regular sus relaciones con la comunidad y los particulares.¹²¹ A partir de esta misma fuente pueden surgir derechos propios y locales para los ciudadanos.

Dentro del marco normativo general que el Estado brinda a los individuos, resaltan los ordenamientos civiles, penales y administrativos. El derecho administrativo como instancia de regulación es el medio principal para ordenar las competencias, obligaciones y responsabilidades de la autoridad, llevando implícitamente el reconocimiento de una gestión bajo principios de eficacia y eficiencia, que son los atributos con los que aspira ser atendida la sociedad por parte de sus gobernantes. Este derecho público, para tal cometido, debe ser sistematizado de tal forma que sea sencillo y útil para las partes concernientes, respondiendo de manera ágil a las situaciones y problemas por resolver. Debe coadyuvar además, a salvar los obstáculos de la libertad individual en nuestros días.

121 Pontifes Martínez, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*. Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, México: 1988, págs. 61 a 68.

Como muestra de este derecho administrativo simplificado se reconocen como campos propicios para un tratamiento directo y sencillo de procesos los siguientes:

- La normatividad jurídica y administrativa, relativa a trámites, gestiones, servicios, representación, actos de licitación, concesiones, orientación al contribuyente, etcétera.
- En materia de sistemas y procedimientos organizadores del sector público, considerando en todo caso que la actuación eficaz y eficiente es también una obligación del gobernante y derecho de los ciudadanos.¹²²
- En materia de gestoría, atención y servicios directos a la comunidad y particulares. (como en el caso de las obras de beneficio social, equipamiento, infraestructura, etcétera.)
- En procesos macro y microadministrativos de modernización del aparato estatal.
- En la atención de problemas de adaptación de la administración pública frente a situaciones evolutivas, emergentes y coyunturales.¹²³

En este sentido, el derecho administrativo a nivel de los individuos y los ciudadanos conforma el espacio vital que da una seguridad jurídico-administrativa al particular en su relación con la actividad gubernamental. La flexibilidad requerida por este derecho y, en general, por el derecho público, debe ser tal que no constituya un obstáculo al cambio social, sino que sea vanguardista con alto grado de adaptabilidad para llegar a hacer efectivos los derechos administrativos del hombre. Sin esto, la seguridad jurídico-administrativa estaría en entredicho.

En reconocimiento tácito a la importancia de este derecho, en el sexenio 1988-1994 se han constituido diversos organismos para garantizar los derechos del hombre y del ciudadano (de todo tipo), además de los existentes con anterioridad, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los correspondientes a las entidades federativas; Tribunal Fiscal de la Federación; Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; Dirección de la Propiedad Industrial; Dirección General del Derecho de Autor; Procuraduría Federal del Consumidor; Instituto Nacional del Consumidor; Tribunal de

122 Los sistemas y procedimientos organizadores del sector público "deben juzgarse a la luz de las respuestas que deben darse a las demandas populares muchas veces vehementes y aun violentas". Caso Lombardo, Andrés "Organización de la administración pública en función de los objetivos y metas del plan de gobierno". En: *Modernización de la administración...*, op. cit., págs. 243 a la 244.

123 Las medidas de organización del sector público y la sociedad frente al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, son muestra de una situación que exige medidas económicas y administrativas adaptables a las condiciones del país.

Conciliación y Arbitraje; y en cierta medida la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

En este apartado simplemente se enuncian dichos organismos debido a que su explicación como instancias de protección, armonización y relación del sector público con los ciudadanos rebasa la extensión y fines de este trabajo.

Carácter local vs. regional de los derechos administrativos

En algunos países europeos, entre ellos Alemania y España, hay tendencias para otorgar plena autonomía a las localidades para que ellas mismas resuelvan sus problemas y satisfagan las necesidades del lugar. Sin duda, en México, tarde o temprano se tiene que dar una descentralización. Se han dado los primeros pasos con la desconcentración en dos de sus modalidades, como son la funcional y la territorial, sin embargo falta mucho por hacer, pues aún presenta un carácter incipiente, siendo necesaria una descentralización en términos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos para que las decisiones puedan ser tomadas en las entidades federativas y los municipios.

En las municipalidades se tienen que resolver la mayor parte de los problemas y satisfacer las necesidades colectivas. El por qué de un mayor poder económico, político, social, etcétera, en este ámbito de gobierno se responde de una manera muy sencilla: cada día los conflictos locales presentan problemas muy específicos, diferenciándose unos de otros, según el lugar donde se originan. Para dar respuesta de manera adecuada a ellos es necesario otorgar poder y autonomía de actuación a las autoridades municipales.

Los derechos administrativos deben ser ejercidos por parte de los particulares en el lugar mismo de su aplicación y no en instancias que representen costos al individuo o inconvenientes en distancias y tiempos. De ser así los derechos adquieren plena vigencia y representan una verdadera opción que además, acercaría a la administración con los administrados y viceversa.

En países como Suiza, en algunos cantones, son votados los diversos proyectos a realizar en una localidad por los habitantes de la misma, a los cuales se les hace saber, a través de diversos medios de difusión, el objetivo, el costo y los beneficios del mismo. En un determinado día y hora, previamente establecidos, se convoca a los ciudadanos a votar a favor o en contra del proyecto. Si el voto es favorable se prosigue con la aplicación del proyecto, en caso de que la respuesta sea contraria, se toman las medidas pertinentes para modificarlo o bien desecharlo.

Como se puede apreciar, los ciudadanos tienen una verdadera participación en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y no sólo en éstas, sino

también en la parte administrativa por medio del control y evaluación del proyecto puesto que se da a conocer de antemano el objetivo y metas del mismo.

La propuesta que se recomienda no es trasplantar indiscriminadamente modelos de otros países, pero es bueno saber de otras experiencias con el fin de retomar lo positivo de ellas y su viabilidad para atender casos afines o con un alto grado de resolución por esos medios, en cuyo caso procede adecuarla y adaptarla a nuestras necesidades y realidad. Pero esto no implicaría necesariamente una atención especial del derecho internacional para determinar o tipificar los derechos administrativos, a cambio podría pensarse hipotéticamente en una declaración de los deberes administrativos de los gobiernos frente a los ciudadanos.

El Estado y los derechos del hombre

"Ninguna persona puede ser discriminada en la atención y gestoría de sus derechos e intereses frente a la autoridad por la simple manifestación de sus ideas y parecer ideológico".

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Deber ser y ser (esfera pública y esfera privada)

De acuerdo con la doctrina jurídica por derecho se entiende al "conjunto de normas, reglas de vida social que emana del Estado como organización soberana y responsable y que asegura su observancia por medio de las sanciones... Tanto el derecho como la moral, la religión y los convencionalismos sociales, corresponden a un sistema llamado normativo, porque se integran por un conjunto de normas; pero el derecho, se distingue por su carácter social, por su manifestación externa, por su aplicación bilateral y por una característica más: la sanción, que específicamente recibe el nombre de coacción".⁵²

Los fines del derecho son coincidentes, desde la perspectiva jurídica con los fines del Estado, es decir, la búsqueda y procuración de la justicia, la equidad, el bien común y la seguridad de la sociedad, por lo cual involucra en su campo de acción tanto a las instituciones del Estado como aquellas que se generan en el seno de la sociedad civil y más aún, en otras de carácter privado en el ámbito de las relaciones entre los individuos.

Consecuentemente, con estos dos planos, y en atención a las relaciones sociales y a sus vínculos económicos, el derecho se ha vislumbrado desde la perspectiva de la ciencia política como un instrumento de legitimación formal y, desde el enfoque de la economía política, como una superestructura que ostenta las reglas impuestas por el Estado, como instrumento de dominación⁵³, sin embargo, a pesar de que se aprecie al derecho como una simple relación de

52 Escobar Ramírez, Germán. *Principios de derecho administrativo*, op. cit., págs. 24 y 25.

53 Vid. Fix Zamudio, Héctor. "Derecho, Constitución y Democracia", op. cit., pág. 171.

normas, su aportación es fundamental para la organización del Estado y la regulación del cúmulo de relaciones con la sociedad y aquellas que se dan en el seno de ella misma.

La unicidad del enfoque jurídico se identifica como el sistema que establece en términos de racionalidad, solidaridad y equilibrio la justicia social, esto hace que en su composición existan dos vertientes básicas encargadas de definir la normatividad: la de carácter público y la de carácter social. En algunos países, como es el caso de México, se ha reconocido un tercer campo de acción del derecho: el social;⁵⁴ sin embargo, para los fines que persigue este trabajo se destacan exclusivamente los ámbitos público y privado, mismos que son el núcleo de regulación del sistema jurídico del propio Estado.

Se deslindan así dos ámbitos, uno de actuación propio del Estado (Derecho Objetivo) y un segundo, de carácter privado, de incumbencia exclusiva de la sociedad (Derecho Subjetivo). Ambos órdenes se rigen por el Derecho Positivo como creación del hombre para regular sus relaciones. Este derecho, en tanto que positivo, se distingue del llamado derecho natural, considerado por muchos juristas y científicos sociales, como derecho supremo o primigenio del hombre, dentro del cual se inscriben algunos derechos afines a las necesidades básicas de la existencia humana.

Recientemente se tiene un nuevo concepto de derecho subjetivo, de petición o demanda, el cual "está constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos:

- a) Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de un regla de derecho
- b) Que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales
- c) Que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación".⁵⁵

Habría que agregar en el segundo inciso que la satisfacción debe darse a ciertos intereses individuales pero también para ciertos intereses colectivos, aunado a esto cabe reflexionar acerca del "poder" exigir una prestación, puesto que en este momento deja de ser una simple petición de prestación de un servicio, frente al imperativo improrrogable de dar satisfacción a una necesidad colectiva real. Al exigir invocándose la necesidad social, se tiene la obligación gubernamental de atenderla llevando a cabo las acciones conducentes a dicho fin.

54 La Constitución al definir el derecho al trabajo y a la propiedad como garantías básicas para el individuo da un paso en ese sentido, persistiendo el espíritu social aun frente a las controvertidas reformas del artículo 27 constitucional ocurridas en nuestro país a fines de 1991.

55 Citado en: Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho municipal*. Ed. Porrúa, México: 1985, pág. 414.

Bajo los elementos condicionantes expuestos, los particulares pueden obligar al Estado a cumplir con la prestación del servicio, según lo señalado en los incisos anteriores.

La diferenciación de estos campos de la vida humana son claros aun para las ciencias políticas cuando se explica la separación entre el Estado y la sociedad civil. En este enfoque, recientemente, ante los cambios de fuerzas en la sociedad civil se han manifestado alteraciones en los alcances entre lo público y lo privado, esto se plantea en los términos siguientes: "La emergencia de una nueva manera de entender y hacer la política ha alterado fundamentalmente dos dimensiones de las relaciones tradicionales entre sociedad y Estado. Se ha modificado la dimensión de lo público y lo privado y ha cambiado la dimensión de la independencia de la sociedad respecto del Estado, tanto en el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los asuntos políticos generales. Frente a un crecido aparato estatal, con amplias zonas de propiedad, intervención y regulación, se ha reivindicado y contrapuesto el ámbito de lo privado, lo que se juzga es derecho, competencia y responsabilidad de los privados.

"Hemos vivido así una revalorización del mundo privado, a través de políticas de privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones. Ha comenzado así a esbozarse una cultura valorizadora de las libertades, de la iniciativa individual, de la ciudadanía, emergiendo una concepción más realista sobre las posibilidades efectivas y los efectos sociales de una crecida intervención estatal que angostaba el espacio de las libertades, y de las iniciativas independientes. Al mismo tiempo frente a las formas burocráticas, proteccionistas y corporativo-partidarias con las que se llevó a cabo la intervención estatal en la sociedad, se ha reclamado y contrapuesto un nuevo estilo de gobierno, orientado hacia la participación, la consulta, la descentralización, la cooperación y la corresponsabilidad, con algunas propuestas avanzadas de autogestión de las demandas y también de autogestión de los programas (administración pública indirecta, delegada)...

"Hay también una sociedad que no define (y se resiste a hacerlo) todos sus problemas como problemas públicos ni desea la intervención gubernamental en todos los campos de su vida. En amplios sectores de la población urbana y educada se ha desarrollado un sentido de autonomía, una mayor capacidad para resolver sus problemas privados en intercambios competitivos y cooperativos, a la vez que una mayor disposición de internalizar los costos que puedan comportar sus decisiones individuales, sin llorar siempre en el hombro de los gobiernos por los costos y pérdidas. Más aún, muchos de los grupos sociales necesitados (y demandantes) de la intervención estatal, que por ello podrían tal vez ser considerados proclives a la sumisión, no están dispuestos a

aceptar pasivamente cualquier condición y a pagar cualquier precio a cambio de programas gubernamentales de apoyo."⁵⁶

Frente a estas condiciones actuantes es preciso deslindar con precisión los alcances de la esfera pública y privada, al menos con relación a sus rasgos denotativos frente al derecho.

El reconocimiento de la esfera pública como aquella correspondiente al Estado, y al deber ser, en cuanto a su organización, funciones y actuación legal frente a la sociedad y frente a otros estados, involucra necesariamente a toda instancia gubernamental ubicada en el legislativo, ejecutivo y judicial y en los ayuntamientos, así como aquellas entidades y organizaciones surgidas de las relaciones del Estado con la sociedad. Lo público en sí adquiere ciertos rasgos distintivos:

- Su esencia corresponde al Estado en sus fines, funciones y atribuciones.
- El ámbito público es sujeto de regulación expresa por la legislación, de ahí que todo acto de interés común o público deba inscribirse en los lineamientos que la ley le señale.
- Se rige por el interés común o colectivo, por lo que no debe obedecer a fines particularistas o de clase, por el contrario, la configuración de dicho interés común y su protección corresponde a órganos legislativos y jurisdiccionales en funciones de representación y vigilancia respectivamente.
- Es general, ya que tiende a igualar ante la ley, en las situaciones previstas en ella, a sujetos individuales o colectivos, de tal forma que los alcances del interés público no se vean afectados por resoluciones jurídicas parciales. Consiguientemente, también se rige por un principio de imparcialidad.
- Se identifica estructuralmente con los órganos del Estado y con las instituciones creadas por éstos, por consiguiente, su carácter público las hace sujetos directos del principio de legalidad.
- Los alcances de lo público adquiere un carácter universal, ya que sus componentes involucran directa e indirectamente a los sujetos particulares que se inscriban o entren en el radio de acción de los preceptos y actos previstos por la ley.

El perfil anterior no significa otra cosa que la sumisión total de la esfera pública al derecho, por lo que su actuación está condicionada por el principio de

56 Aguilar Villanueva, Luis. "Política pública y gobierno del Estado", *op. cit.*, págs. 236 y 237.

legalidad y de autolimitación en el sentido que el Estado se liga por el derecho que el mismo consagra.

En contraste con el ámbito público, el espacio de lo privado o del ser, presenta otras condiciones jurídicas en favor de los individuos y sus bienes. Dentro de la esfera de lo privado se manifiesta:

- La preeminencia del interés particular sobre el interés colectivo y el público. Se pondera por tanto el interés egoísta o individualista del hombre.
- La ley no obliga en este campo al cumplimiento de situaciones como condición de regulación indiscriminada de actividades, sin embargo previene la comisión de ciertos actos o conductas, y sanciona aquellas que sean perniciosas o que atenten contra el interés público o el de las personas. Por consiguiente, no sujeta al particular a un principio de legalidad (el particular puede hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley, y en toda acusación que se le haga frente a una autoridad competente, se presume inocente hasta que no se le demuestre alguna culpa o responsabilidad).
- El interés particular de lo privado tiene una relación directa con el derecho natural de los individuos, por lo cual se exige al Estado las garantías necesarias para su preservación y aplicación.
- Es individual antes que general, la perspectiva del individuo exige la aplicación de leyes específicas que se amolden a sus exigencias de justicia.
- Sus alcances frente al derecho son particulares antes que universales, ya que la latencia de la ley que rige el ámbito privado no se concreta ante todos los individuos, sino sólo en aquellos que la infringen o entran en su radio de prevenciones o prohibiciones.

Estos rasgos de lo público y lo privado son el principal motivo de distinción y a la vez de enlace entre el Estado y la sociedad, por vía del derecho, por lo que los sistemas de regulación y verificación del cumplimiento de las leyes quedan a cargo de instituciones autónomas del Estado. Lo anterior garantiza una imparcialidad en la exigencia de su cumplimiento. De hecho, estas premisas sobre la coexistencia de un orden público (objetivo) y un orden privado (subjetivo) es lo que da lugar a la consolidación de un Estado Social de Derecho.

Aun cuando en las tendencias de recomposición de fuerzas, la sociedad vaya recuperando terreno en su autonomía, y el Estado se esté replegando en los excesos de intervencionismo en el ámbito privado, persiste la necesidad de

asumir en lo público la preparación y acondicionamiento de los bienes sociales básicos y de la acción administrativa del Estado para consolidar una verdadera idea de un Estado comprometido con el desarrollo de la sociedad.

Según Héctor González Uribe, el Estado Social de Derecho es la instancia organizativa capaz de conducir armónica y justamente las relaciones entre la esfera de lo público y lo privado, por consiguiente: las piezas maestras de ese Estado de Derecho son las siguientes:

- “1a. Una Constitución de preferencia escrita y rígida que tenga la calidad de superley y sea la raíz y fundamento de todo ordenamiento jurídico del Estado y criterio supremo de validez.
- 2a. Un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, reconocidos y protegidos por la Constitución como garantías individuales y que integran la parte dogmática de la propia constitución.
- 3a. La sujeción de la administración pública al principio de legalidad, conforme al cual ningún órgano del poder público puede tomar una decisión individual que no esté de acuerdo con una disposición general dictada con anterioridad o sea, que toda la actividad del Estado debe realizarse de conformidad con el derecho, debe tener una 'regularidad jurídica'.
- 4a. La vigencia efectiva, en la vida del Estado, del principio de separación de poderes, de tal manera que se de un verdadero equilibrio en la estructura y funcionamiento del poder público sobre la base de mutuas limitaciones y de 'frenos y contrapesos'.
- 5a. Un gobierno representativo del pueblo, emanado del sufragio universal obligatorio y de procesos electorales que garanticen una libre y auténtica participación popular en la integración de los órganos gubernamentales.
- 6a. Una opinión pública libremente organizada y capaz de expresarse sin coacción ni cortapisas algunas mediante los órganos apropiados (prensa, publicidad, medios masivos de comunicación).
- 7a. Un sistema apropiado y eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares frente a las arbitrariedades del poder público.”⁵⁷

Desde el enfoque de este trabajo, se agregaría la definición de derechos administrativos de los particulares a efecto de comprometer a la autoridad en una gestión eficaz y eficiente, relacionada directamente con las necesidades de

57 Citado por: Escobar Ramírez, Germán. *op. cit.*, págs. 27 y 28.

la sociedad y el establecimiento de mecanismos de gestión directa de las políticas públicas y de los servicios públicos⁵⁸, donde los actores y participantes sean el propio gobierno y los grupos organizados de la sociedad. De esta manera se haría posible estrechar en una corresponsabilidad y solidaridad social entre lo público y lo privado.

Atribuciones del Estado

Tal y como se observó en el capítulo 2, es más preciso identificar las funciones del Estado y sus alcances históricos, que la propia misión que lo anima. En consecuencia, se pueden verificar algunas tendencias que denotan cuales han sido las materias de su competencia, es decir, sus atribuciones desde el punto de vista jurídico.

Siguiendo a Gabino Fraga, se identifican algunas de las atribuciones que, a través del tiempo, se han venido asignando al Estado por vía del orden jurídico, y que aún en los momentos actuales detenta; en este sentido se pueden agrupar las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país”.⁵⁹

En este cuadro de atribuciones, Fraga reconoce que existe un proceso dinámico y a la vez consensual en el que se identifica un vínculo estrecho en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en las que las atribuciones del primero tienden a satisfacer las necesidades de los particulares, sin dejar de reconocer que “la ampliación de la esfera de actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros”.⁶⁰

58 Los servicios públicos son una de las fronteras y campos de limitación de la actuación del Estado, ya que si bien, tienden a resolver necesidades colectivas, el ciudadano percibe a través de los servicios una relación de contraprestaciones, defendiendo para sí los términos de utilización o aprovechamiento del servicio, con esto la necesidad originalmente social se convierte en necesidad particular o privada, marcando una pauta de contención del actuar estatal.

59 Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa, México: 1977, 17a. edición, págs. 14 y 15.

60 *Ibidem*, pág. 15.

En atención a un equilibrio de estas manifestaciones del Estado o de los particulares, el mismo autor señala que, en aras de su conciliación, el Estado lleva a cabo diversos actos separables en dos categorías esenciales: actos de autoridad y actos de gestión.

En los primeros actúa dictando ordenes, prohibiciones y reglamentaciones, imponiendo unilateralmente su voluntad, con base en la ley. En los segundos actúa de manera más flexible al gestionar sus recursos en beneficio propio. En ambos actos se delimitan sus acciones con respecto a los particulares; sin embargo, es en esta serie de campos de acción que los particulares pueden tener una mayor participación sobre todo en lo referente a la gestión pública.

Complementariamente a estas consideraciones, el propio autor señala las atribuciones del Estado con respecto a los particulares:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.
- b) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad.
- c) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva”.⁶¹

Los alcances e importancia de estas atribuciones no se cuestionan en esencia ya que tienden a proteger el propio interés particular frente a otros intereses de naturaleza privada o pública. Previene también la posibilidad de atender sustitutiva o participativamente campos de interés para los particulares, y las disposiciones de mando para mantener el orden público, prohibiendo la ejecución de ciertas actividades dentro de la esfera privada.

Algunas de estas atribuciones han entrado en un repliegue y adecuación en función de las tendencias actuales de modernización del Estado, tal y como puede ser la reglamentación de las actividades de los particulares, esto no significa que el Estado deje de regular las relaciones sociales, sino que, la normatividad tiende a establecer más cauces preventivos y de concertación, que imperativos, con lo cual el margen de actuación de la sociedad es más amplio.

Una de las atribuciones que tendría que destacarse, y que de hecho está implícita en las facultades del ejecutivo y de los ayuntamientos, es la de regular la participación de los particulares en los procesos de la administración pública, ya que en esencia esta determinación jurídica sería el preámbulo para una consolidación legal y reglamentaria de los derechos administrativos del ciudadano.

61 *Ibidem.*

Dicho en términos óptimos, la intervención directa de los particulares en la esfera de las decisiones públicas, podría dejar de ser una simple concesión potestativa de la autoridad para convertirse en una obligación para ambos. La simple atribución que permite al Estado regular las actividades de los particulares estaría inconexa con las tendencias de la modernidad, ya que, tal como se define, no implica necesariamente que se esté previendo los medios y recursos mediante los cuales pueden participar los particulares en el proceso integral de las políticas públicas. En otra perspectiva, no existe impedimento metodológico, al menos en el derecho administrativo, como rama de las ciencias jurídicas, para que los particulares accedan a otros mecanismos complementarios o nuevos de participación, que completen o perfeccionen los que ya existen en los sistemas de representación legislativa y en los ayuntamientos, o en los órganos de colaboración y consulta de la administración pública.⁶²

La premisa de la garantía de los derechos humanos como factor clave en la consolidación de la modernización del Estado

Según los requisitos de la modernización vistos en el inciso 1.2, una de las condiciones básicas para su consolidación es precisamente la participación decidida de la sociedad en la gestión pública, no obstante, esa participación debe completarse y salir de la circunscripción exclusiva de los sistemas de representación, para abarcar campos del terreno administrativo, en la gestión y ejecución de políticas públicas, en las relaciones entre el poder ejecutivo y los particulares, en el cumplimiento de la corresponsabilidad Estado-sociedad civil y en infinidad de espacios de interlocución, actos de autoridad y tramitación que se suscitan en la vida administrativa del Estado.

La incorporación de garantías administrativas, en los contenidos y preceptos del derecho público, para la participación ciudadana, da lugar al concepto jurídico de la corresponsabilidad, misma que obliga a los particulares a asumir nuevas formas de organización en la interlocución y participación conjunta con órganos gubernamentales, de tal manera que la sociedad, en estas formas de organización, sea capaz de coincidir con el Estado a efecto de asumir directamente tareas de tipo público, que en términos organizacionales tomarían

62 Las tendencias de la desincorporación de entidades públicas, la prestación de servicios en régimen de concesión o colaboración, la incidencia de los particulares en mecanismos de auscultación y aun de presión, entre otros, son muestras de los campos en que la definición de derechos administrativos de las personas y/o ciudadanos, pueden coadyuvar a establecer los cauces de actuación del Estado y la sociedad civil, pero sobre todo, servirían para redefinir los límites de gestión estadual y los alcances del individuo como gestor o administrador de políticas públicas y asuntos de carácter gubernativo.

la forma de modelos con un amplio margen de autonomía en sus procesos y recursos. Al respecto, los ejemplos de esta posibilidad son muchos, sobre todo en el campo de los servicios municipales y la seguridad pública, entre otros.⁶³

Así como el Estado tiene como atribución intervenir en la regulación de las actividades de los ciudadanos e individuos, tiene también un compromiso y obligación de sujetarse a la legislación, particularmente, cuando sus actos tiendan a involucrarse con los intereses del ámbito privado. En consecuencia, la principal obligación del Estado es la procuración de los principios jurídicos públicos y privados y dentro de estos, como premisa básica de legitimidad, solidaridad y corresponsabilidad, la protección y garantía a los derechos humanos.

En términos genéricos, por derechos humanos se entiende al conjunto de prerrogativas que tiene todo miembro de la especie humana, junto con las garantías públicas y privadas que la ley y el Estado deben aportar para su cabal ejercicio.

Es a partir de esta conexión entre el ámbito del derecho público, el privado y las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde se enmarca, la idea de resaltar la importancia de la participación de los particulares en la gestión pública, a través de una serie de derechos, algunos nuevos o por definirse y otros existentes en favor de la persona, la sociedad y aun la comunidad, ligados a los derechos humanos.

La contraparte en la garantía de estos derechos que tiene que ver con ellos, en primera instancia, es la propia administración pública. Así, dentro del cúmulo de atribuciones del Estado, también se inserta un cúmulo de obligaciones como contraparte y garantía de los derechos humanos.

El ejercicio de estos derechos se sitúa en la esfera de lo privado y lo social, antes que de lo público; sin embargo, sus alcances adquieren una generalidad "natural" por adscribirse como propios del género humano. Es en este caso en que los derechos del hombre, sobre todo los de tipo natural, adquieren una dimensión universal e incuestionable en las apreciaciones de particulares y autoridades formalmente investidas.

En términos axiológicos, el Estado se debe a un acuerdo político de voluntades, asumiendo una forma institucional, por lo que, filosóficamente, se debe al hombre y como creación humana tiene por misión el otorgar garantías al mismo hombre. Esta es una visión eminentemente "acrítica" de los fines del

63 La amplia participación comunitaria observada en los últimos años da razón de estas aseveraciones. La formación de consejos, juntas ciudadanas, asociaciones de vecinos y otras fórmulas participativas, adquieren una mayor consistencia cuando se gestan a partir de los propios núcleos de la comunidad, llegando incluso a ser mas representativos que las propias autoridades auxiliares de los ayuntamientos. En este campo se ubican: comités de planificación, seguridad pública, constructores de obras por colaboración, juntas de agua potable, patronatos de asistencia social, etcétera.

Estado; sin embargo, en atención a su carácter público, se señala a sus instancias gubernamentales como responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos del ser humano.

Revisión del Concepto de Derechos Humanos

Para concebir los derechos humanos existen múltiples definiciones, aquí se señalan únicamente aquellas que ofrecen un planteamiento globalizador que las relaciona en su sentido social, para sí y con respecto al Estado. Este criterio se toma para tratar de demostrar que, el abanico de derechos humanos hasta hoy no se ha completado, la dinámica propia de las sociedades y la recuperación de campos de gestión privada, cada vez más activa, así como la preminencia de tendencias de corte liberalista, hace pensar en el reclamo por múltiples derechos, invocando su naturaleza humana.

Lo que si resulta evidente es que la consolidación de estos derechos tampoco se ha completado en términos de precisiones, más que de disgresiones con relación al papel interventor del Estado, debido a la obiedad en que se deja a las *relaciones administrativas de los hombres*, entendidas éstas como los vínculos que utiliza en su relación directa con el Estado a través del aparato público.⁶⁴

La primer premisa para conceptualizar a los derechos humanos es que se definen a partir de la relación del hombre con el hombre, en un sentido de la protección de su persona física y de sus bienes, los derechos naturales tienden hacia esa postura delimitativa de la libertad e integridad física y material de un individuo, frente a las prerrogativas y libertades de otros.

En un siguiente plano, se definen en atención a la relación que se mantenga con la autoridad formalmente instituida, es decir, surgen de las relaciones con el Estado y sus instituciones.⁶⁵

64 En un sentido paralelo, se habla de otro tipo de relaciones, las sociales, políticas, económicas y las de producción son muestra de ello, pero no se ha consolidado el concepto de *relaciones administrativas*. Por consiguiente, desde la propia definición que se efectúe en este apartado del trabajo, correspondiente a los derechos humanos, se buscará identificar aquellas pautas que den cabida teórica a una justificación metodológica que permita arribar al concepto de los derechos administrativos del hombre. En un enfoque complementario al posible cúmulo de relaciones entre los hombres, se aclara que las relaciones administrativas son en primer instancia relaciones ante, con respecto o por efecto de una autoridad del Estado. En este sentido, el término administrativo rebasa la escala de la división de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, ya que la forma en que se relaciona un individuo con estas instancias se da en términos de una gestión procedimental, que adquiere rasgos materiales (se funda en actos de autoridad, que conminan, previenen, facultan, limitan, prohíben, sancionan, exigen, castigan, resuelven, conducen, garantizan, representan, etcétera, en función de un acto jurídico determinado, que por lo general resulta en sus efectos de un acto administrativo).

65 La institucionalización de un gobierno y la consolidación de esquemas democráticos, la autoridad es responsable en primera instancia de la protección de las personas en su físico, bienes y sus derechos. A ella se encomienda no en términos de una gracia sino en la exigencia de una representación pactada, formalmente instituida y responsable de la protección de los intereses particulares, y de estos a su vez, en conjunción con lo público.

Gran parte de estas relaciones son de carácter administrativo, en el papel que toca cumplir al particular como gobernado y al mandatario o autoridad como gobernante.⁶⁶

En ese mismo sentido, al afirmarse en una relación con la institución estadual, se inscriben como garantías que debe dar el Estado para proteger la integridad e intereses del hombre, en primer instancia y de sus instituciones en un segundo plano de relación.

Desde esta perspectiva, los derechos humanos en su mayoría son producto de una regulación positiva, creada por los mismos hombres, aun y cuando se tiende a reconocer ciertas prerrogativas vitales que se convierten en derechos "naturales", según las proclamas de los principios éticos y morales de la filantropía, y de acuerdo con ciertos elementos, que incluso podrían sustentarse en las teorías de la evolución humana, como el derecho a la vida.

Las prerrogativas de un hombre adquieren una validez dentro del pacto social, siempre que en su protección o ejercicio no se tienda a dañar las prerrogativas de otros hombres. En un Estado "natural" el imperativo de esta relación se daría en favor de aquellos individuos que tuvieran más fuerza "real", incluso física, para imponer como derechos, aquello que preconizan como propio.

En la relación social avalada por el Estado, esta definición de lo que le toca o no a un individuo, como garantías de aquello que el cree sus prerrogativas, o a aquellas que ha heredado de un orden social, corresponde al derecho su determinación y regulación.

Ante esta función del Estado, en el reconocimiento de los derechos humanos, merced a una función normativa, los criterios de la ética antepondrían un carácter valorativo de la especie humana en sus potenciales creativos y su capacidad organizativa, cuando goza de ciertas libertades y se rige por los principios de un respeto mutuo de sus actos con relación a otros seres humanos. De este juicio

66 Se delinearán como relaciones administrativas por el carácter material en que se manifiestan. El particular acude por iniciativa propia o por llamamiento de ley o de un acto de autoridad ante el poder público. Asimismo espera de este poder un conjunto de garantías y obligaciones que le permitan desarrollar en términos progresivos sus expectativas como ser humano. El Estado debe mantener la latencia de estas relaciones, aunque el particular no las promueva, como premisas de un servicio público, con la constancia, permanencia, adecuación, generalidad o universalidad y legalidad, que permitan el enlace permanente y garantizado de la sana relación administrativa Estado-individuo-comunidad-sociedad civil. En esta perspectiva de las relaciones administrativas deviene un derecho administrativo, nítidamente perfilado para el Estado, pero con algunas indefiniciones actuales en lo que respecta al individuo. En todo caso, aquí se sostiene que el hombre adquiere derechos administrativos desde que empeña su voluntad individual en un sistema de representación estadual y en un orden jurídico. En consecuencia estos derechos sirven para invocar el cumplimiento de otros, permaneciendo siempre con un carácter perenne, mientras exista el orden estadual y los principios de legalidad de su régimen. Derivado del enfoque jurídico, y a consecuencia de una delimitación normativa de los campos de actuación entre el Estado y los particulares, el derecho que corresponde al primero obliga al segundo, pero a su vez, el derecho de estos obliga al primero, en un esquema de reciprocidades que dan lugar a un orden de corresponsabilidad pública u objetiva.

se sigue que, el derecho humano adquiere ciertos rasgos innatos a la naturaleza del hombre, es decir, sus capacidades creadoras y su potencial como ser inteligente, sólo puede darse si es capaz de garantizarse a sí mismo las libertades necesarias para dicho efecto.

En función a ese razonamiento los derechos humanos tienden a enmarcarse con un carácter inalienable, no transformable, ni sustituible en favor de la libertad del hombre, es decir, que adquieren una afinidad propia a la naturaleza humana, por lo que no pueden canjearse o negarse como propios. En esta definición de carácter lógico, el Estado debe ser obligado a garantizar este rasgo del derecho de los individuos que conforman su sociedad.

En términos de Karl Deutsch los derechos humanos en su definición y cumplimiento por parte del Estado son una de las pruebas cualitativas de su actuación. En la medida en que los garantice y los haga valer, se estará frente a un Estado con mayor legitimidad con un sentido amplio de justicia social. "La autoridad y la lealtad definen nuestros deberes hacia el gobierno; y si cumplimos con tales deberes no debemos esperar que se nos den las gracias por ello...lo mismo se aplica a los derechos. Lo que nos corresponde por derecho no es un privilegio ni un regalo. Debemos tomarlo sin darle las gracias a nadie, y ejercerlo siempre que sea necesario."⁶⁷ En este contexto la asunción de derechos humanos forma parte de la vitalidad de la sociedad, por ello no se plantean como sujetos de negociación sino como medios de actuación real y conforme a derecho para preservar los mínimos de garantías a los individuos y su desarrollo.

El hecho de tomar una prerrogativa legal como propia e inalienable, invita a pensar en una latencia de protección individual y social, que merma cuando el Estado no cumple con las garantías que el propio derecho implica. El mismo Estado no puede dictar la desaparición de los derechos humanos más preciados, es por ello que se habla también de un carácter imprescriptible de dichas potestades, es decir, su vigencia no está en negociación ni tiende a finiquitarse potencialmente, podrá existir una suspensión de ciertos efectos en algunos derechos, o incluso desconocerlos, pero su carácter sigue latente y su revitalización se genera por vía de las propias libertades humanas reclamadas por el propio individuo.

El derecho humano, consecuentemente, no está en proporción directa de la capacidad intelectual de los seres humanos individuales, sino por ser una construcción social y por su carácter inalienable e imprescriptible que le corresponde como virtud y atributo jurídico.

Como se mencionó, la mayor parte de los derechos humanos se han definido dentro de la relación de la sociedad con el Estado, ya que a éste le corresponde el ejercicio de la autoridad, representativa o soberana, según el sistema político

67 Deutsch, Karl W. *Política y gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica, España: 1976, pág. 241.

que le sustente, pero en todo caso, la definición y reconocimiento de estos derechos es motivo de una relación dialéctica entre la afirmación del tono individual de la sociedad y la necesidad de conducción y organización de la misma a cargo del Estado. Las propias contradicciones del interés particular hacen del derecho humano una construcción social que requiere una validación común.

Consiguientemente, en ese nivel no se reconoce al conjunto de derechos humanos como "naturales", ya que no todos ellos tendrían ese carácter, existen algunos de tipo natural, incuestionables, como es el derecho a la vida, pero la mayoría han sido producto de las relaciones entre el Estado y la sociedad, principalmente en sus vertientes política, social, económica, y aun cultural. Es por ello que la evolución de los derechos humanos, sobre todo en el presente siglo, este aparejada con el grado de evolución democrática del propio Estado. Según Jorge Carpizo, los derechos humanos son uno de los principales temas de la historia, por lo cual toda estructura jurídico-administrativa debe procurar reconocer y consolidar estos derechos; en caso de desconocerlos o dejarlos en suspenso, invariablemente se estaría frente a un Estado de opresión.⁶⁸

Esta afirmación categórica induce a ponderar que en todos los casos de las relaciones Estado-sociedad, el individuo es la parte más sensible y de mayor importancia como esencia de la democracia. Consiguientemente, derechos humanos y democracia van íntimamente ligados y significan un respeto irrestricto al ámbito de lo privado y más aún de lo individual, sin que una instancia pública, social o colectiva violenta, desconozca o suplante esos derechos.

En una consideración ética sustentada en una norma de tipo jurídico, como es la base normativa que da lugar a la creación de un órgano de vigilancia y defensa de esos derechos, como lo es la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, se definen los derechos humanos de la manera siguiente: "Los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano" (artículo 2o. de su Reglamento Interior).

Este reconocimiento obliga a señalar las responsabilidades del Estado para su definición y garantía. En primer término el marco normativo debe reconocer las garantías y la regulación jurídica que se establezca entre el Estado y la sociedad, en un conjunto de relaciones, todas ellas afines a la función gubernativa en el orden legislativo, ejecutivo y judicial, de ahí que, el derecho objetivo sea el que, positivamente, debe reconocer los derechos humanos.

Con esa definición de derechos, debe procurarse que en las relaciones internas de la sociedad no se generen contradicciones o faltas a los mismos,

68 Carpizo, Jorge. "La Convención Americana sobre Derechos humanos y la Constitución Mexicana". En: *Los Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos y la Legislación Mexicana*. México: 1981. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág. 31.

estableciendo un orden normativo de prevenciones y sanciones, regidos por ordenamientos subjetivos o propios de las relaciones entre los hombres. Es por ello que, al establecerse un régimen propio para las relaciones entre los particulares y para las instituciones sociales, implícitamente se da una protección a los derechos de los particulares, y por extensión a los derechos humanos, si el Estado incurre en un desconocimiento de esos derechos individuales o de sus garantías, se estará frente a una violación de los derechos del hombre. En cambio, si un particular infringe una disposición o lesiona el interés de otro, estará simplemente violentando el orden jurídico de los particulares, en cuyo caso se sigue un proceso de derecho privado y no hay en sí una alteración al derecho humano en su esencia.

Concluyendo esta noción, se aprecia que solamente los actos de autoridad tienden a dañar la esencia de los derechos humanos cuando no se sujetan a sus prescripciones o cuando se pierde la perspectiva de que la autoridad es el garante de dichos derechos. De ahí la importancia de reconocer ciertos espacios de interlocución preventiva en el orden público y social que evite en lo posible una relación tensa del Estado con la sociedad, y que permita coadyuvar al establecimiento de garantías para la relación efectiva y benéfica entre el Estado y los particulares, lo cual conduciría a la definición de ciertos derechos administrativos o de actuación frente a la autoridad.

Consolidación jurídica de los derechos humanos

La consolidación de los derechos humanos ha ido de la mano con la propia evolución del Estado moderno y del sistema jurídico internacional del presente siglo; sin embargo, como premisa que iguala en el mismo sentido la evolución de una institución y de dichos derechos, se infiere que su basamento es el reconocimiento de un marco cada vez más perfeccionado de las relaciones entre la sociedad y el Estado, adicionado esto con la experiencia social acumulada para exigir la protección de los espacios particulares de los individuos.

La evolución de los derechos humanos en la época moderna tiene su punto de partida en las declaraciones “clásicas de derechos del ciudadano”, en orden cronológico se tienen antecedentes diversos, por ejemplo, el 14 de octubre de 1774 en un Congreso en que 12 colonias de Inglaterra situadas en territorio americano se votó una declaración de derechos “inmutables de los habitantes de estas latitudes”. Dos años después se llevaría a cabo la Declaración formal de los derechos de Virginia, con rango de ley, entre los principios de la declaración que reconocen derechos se señalaban entre otros, la libertad, el derecho a la vida, a la propiedad y a la seguridad, el reconocimiento del poder con el que está investido el pueblo, la prohibición de emolumentos especiales a persona alguna y la prohibición de heredar cargos públicos, la separación de

poderes, el derecho al sufragio, la protección al Estado de Derecho, el derecho a ser juzgado por tribunales imparciales y justos, la protección a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión, la subordinación del orden militar por el orden civil en tiempos de paz, y el “derecho del pueblo a un gobierno uniforme” (unificado), entre otros.

Trece años después, en 1789, se proclamaría por la Asamblea Nacional de Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, con lo que se da lugar a una consolidación de las llamadas garantías individuales, como principales manifestaciones de estos derechos.⁶⁹ La importancia de esa declaración para la evolución de los estados nacionales fue determinante, sobre todo al inspirar muchos de los principios bajo los cuales se fundamentaron los movimientos de independencia de los países latinoamericanos, al condensar en un documento con fuerza jurídica de alcances universales, los conceptos de nación, la separación de poderes, las garantías individuales, la protección del ciudadano frente a los actos del gobierno y los derechos innatos al hombre, como es la libertad y la vida.⁷⁰

69 Para algunos autores, esta declaración fue una de las condiciones clave para el establecimiento del Estado Burgués, al proclamarse la liberación de la fuerza de trabajo y los derechos básicos del capital, en cuanto a la propiedad privada y la protección jurídica del Estado para sus instituciones, en suma, se estaban proclamando jurídicamente los principios del capitalismo como sistema económico dominante. (Vid. Alvarez del Castillo, Enrique. “Los derechos sociales del pueblo mexicano”, En: *La protección internacional de los derechos del hombre: balance y perspectivas*. México: 1983, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág. 12.

70 La Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 planteaba los siguientes principios: —Derecho a la libertad y la declaración de la igualdad de los hombres. —Los fines de toda asociación política se adscriben a la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. —La soberanía reside en la Nación. —Los límites de los derechos del hombre son los propios derechos de otros hombres, ambos deberán estar previstos en la ley. —Nadie puede ser obligado a hacer algo que la ley no prevea, ni puede impedirse hacer lo que la ley no prohíbe. —Los ciudadanos pueden participar en la formación de la ley, y son admisibles según sus capacidades en todo cargo público. —La detención de los ciudadanos solo puede efectuarse según los principios que determine la ley. —Nadie puede ser castigado o penalizado sino mediante los recursos e instrumentos previstos en la leyes; estas deben ser las que estricta y necesariamente se requieran. —Todo hombre se presume inocente siempre que no se haya demostrado su culpabilidad. —Nadie puede ser reconvenido por sus opiniones, siempre que esta manifestación no altere el orden público. —Los ciudadanos pueden hablar, escribir, e imprimir libremente, considerando la prevención que señale la ley, sobre el posible abuso en que pueda incurrirse en el ejercicio de estos derechos. —La fuerza pública se instituye para garantizar los derechos del hombre y no puede actuar para beneficio particular. —Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de la fuerza pública y los gastos de la administración. —“Los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, las necesidades de la contribución pública, a consentir en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración.” —La sociedad tiene como deber pedir cuentas de actuación a la administración pública. —Si una sociedad no cuenta con las garantías de los derechos del hombre ni una separación de poderes, no tiene Constitución. —Nadie puede ser privado de su propiedad, salvo por necesidad pública determinada por las leyes, bajo los principios de una indemnización justa y previa. Tomado de la traducción del texto original, publicada en: *1789-1989 Bicentenario de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Dirección General de Derechos Humanos. Ed. Sria. de Gobernación y Archivo General de la Nación, México: 1989, págs. 13 a 15.

En el caso de México, la influencia de esta declaración es innegable, tal y como puede constatarse en reacciones políticas que iniciaron el movimiento de independencia”Bastaría con recordar aquellas palabras de la enérgica representación hecha ante el Virrey por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, la tarde del 19 de julio de 1808, en que después de señalar que la abdicación de los monarcas españoles era 'involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto', afirmaba categóricamente: 'es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación. La despoja de la regalía más preciosa que les asiste. Ninguno puede nombrarse soberano sin su consentimiento: y digno, no habiendo legítimo sucesor del Rey que muere natural o civilmente. Ella comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que cede en favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraría el juramento que presto el Sor Carlos 4° al tiempo de para que señale otra dinastía y gobierne el reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación...”⁷¹ Este reclamo se inspira necesariamente en el concepto de soberanía de la Declaración de 1879, recrudescida en su crítica por un acto de virtual usurpación del poder y la consiguiente secuela de vacío para un reinado tan basto como lo era el español.

Siguiendo en esa línea de antecedentes, se verifica también un reconocimiento de los derechos humanos en el primer esbozo de Constitución Política de México: los *Sentimientos de la Nación*, planteados por Don José María Morelos y Pavón, como ideario, el 14 de septiembre de 1813 ante el Constituyente de Chilpancingo, donde se ponderan aspectos políticos y de independencia, así como derechos que deberían asistir a la población de América. En este sentido, Morelos plantea la independencia de América de España y de cualquier nación; la preeminencia religiosa de la fe católica; la declaración de que la soberanía radica en el pueblo; la garantía de empleos públicos para los americanos; la necesidad de establecer un gobierno liberal; la igualdad de los sujetos ante la ley; las garantías a la propiedad privada; la erradicación de la esclavitud y la tortura; y el establecimiento del 16 de septiembre como fecha conmemorativa solemne del aniversario de la independencia de México.

Otro antecedente de valía en el caso de México, con respecto al establecimiento de derechos humanos, puede verificarse en la propia Constitución de 1824, “Los autores de esta Constitución, prominentes diputados como Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala, Carlos María Bustamante, Valentín Gómez Farías y Miguel Ramos Arizpe, lograron un documento que condensa los principios del derecho consuetudinario inglés, la Constitución de Filadelfia y el derecho público español. Enuncia también una serie de derechos humanos que se han consagrado invariablemente en las constituciones

71 Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. Ed. Porrúa, México: 1979, pág. 212.

posteriores o ulteriores: libertad de pensamiento y prensa, prohibición de tormentos en los procesos o la detención arbitraria” (Estas disposiciones constitucionales de 1824, pueden encontrarse, principalmente, en los artículos 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153 y 161).⁷²

A partir de la Constitución de 1824 y ante el enfrentamiento de las fuerzas conservadoras y liberales, que a la postre continuarían en pugna desde el enfoque centralista (intervencionista) y liberalista, las condiciones políticas y económicas del país entran en una situación de precariedad merced a estas luchas intestinas. Las bases jurídicas que regulaban al conjunto de la nación sufrían también los cambios y adecuaciones de las distintas facciones en el poder, ejemplos de esto, posteriores a la Constitución de 1824, son las Leyes Constitucionales (1836), El reglamento provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos (1837), el Decreto para el restablecimiento del federalismo que reinstaura con carácter transitorio la Constitución de 1824 (1846), la reimplantación de las bases Orgánicas de la última República Centralista sustentada en el Plan del Hospicio de López Santa Anna, y la orden para que se reimplantaran los departamentos en 1853, son muestra de ello.⁷³

Como puede inferirse de estos devaneos por el poder, el Estado mexicano difícilmente consolidaría su carácter unificador, por consiguiente, el marco normativo se veía desprotegido de un marco referencial nacional, ya que la legislación suprema se encontraba en etapas de vigencia sumamente breves y accidentadas en su aplicación. No obstante esta situación, algunos Congresos locales, en las etapas del régimen federal, establecieron disposiciones gubernativas que favorecieron la protección de los derechos humanos, no se afirma que esto ocurriera en la generalidad de las entidades federativas; sin embargo, da muestra del ímpetu de los legisladores por reconocer en México nuevas alternativas para sus habitantes. Muestra de esta tendencia es el Decreto del Congreso del Estado de San Luis Potosí de marzo 10 de 1847, que establece las procuradurías de pobres, con antecedentes en la institución municipal de los síndicos procuradores de pueblo y personerías, cuyo objeto es defender a los particulares frente actos del ayuntamiento, con funciones de representación, voz y voto para gestionar el cumplimiento de las garantías para los mismos ciudadanos.

Estas procuradurías tendrían la obligación de “ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen

72 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano, *op. cit.*, pág. 22.

73 Ochoa Campos, *Ibidem*, págs. 229 a 249.

de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público".⁷⁴

Posteriormente a estos antecedentes, la Constitución de 1857, refrenda casi al pie de la letra, en sus artículos 1o. al 17 y 28, 101 y 102, principalmente, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sentando los precedentes que habrían de continuarse en el Estado mexicano hasta nuestros días.

No obstante lo avanzado de las disposiciones jurídicas señaladas, con el advenimiento del porfirismo, diversas garantías institucionales tanto en favor de los gobiernos locales como en materia de derechos humanos quedaron simplemente en la letra. Los antecedentes de esa época no son representativos de un respeto por la autogestión de los pueblos, por el contrario, los abusos con respecto a las capacidades gubernativas de los municipios se vieron limitadas por un régimen en esencia centralista y por la presencia perniciosa de las jefaturas políticas, cuyo antecedente inmediato fueron las prefecturas "injeradas" en México por el liberalismo siguiendo el modelo francés de moda, que actuaban desde el gobierno federal con un carácter "disciplinario", de tal forma que surtiera efecto el famoso adagio "mucho administración y poca política"; sin duda los logros en materia de economía, relaciones internacionales e infraestructura de ese tiempo fueron ciertamente espectaculares, pero a costa de la conculcación de las libertades y de la democracia al mantenerse fórmulas de organización del trabajo extremadamente atrasadas, bajo modelos hacendarios que hacen recordar en sus excesos la estructura feudal imperante en la edad media.

En lo político, tanto la búsqueda de un municipio libre de intermediarismos y sujeciones al control de los gobernadores, las garantías para un acceso social a la propiedad de la tierra, la erradicación de la dictadura y el establecimiento de los principios de la no reelección, entre otras, fueron las banderas políticas del movimiento revolucionario, mismas que fueron asumidas por un movimiento de masas que apreciaba en ese momento una oportunidad de rebelarse frente a los sojuzgamientos de sus economías individuales y a veces por un franco repudio al poder despótico que los gobernantes ejercían alrededor de Porfirio Díaz. Cabe señalar que la influencia del Presidente de la República era crucial para cualquier tipo de proceso electoral, determinándose desde el centro quién y como debía gobernar en las distintas entidades federativas. "A Alberto Morales Jiménez debemos en este punto una valiosa observación sobre las relaciones que existieron en el régimen económico del latifundio y el régimen político de las prefecturas. Dice: 'El latifundio era incompatible con las instituciones municipales. El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la

74 "Ley de Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí del 10 de marzo de 1847". Publicada en: 1789-1989 *Bicentenario de los...*, op. cit., págs.24 a 27.

orden de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo'. Y agrega: 'El Ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz', concluyendo en que 'El Jefe Político era aliado del hacendado y éste del Gobernador'...⁷⁵

El avance en el reconocimiento de los derechos humanos en el presente siglo, tanto en México, como en otros países, no distaba mucho de apegarse, casi en estricto, a la Declaración Francesa de 1789, por lo que tocó a México en su Constitución de 1917, como producto de la primer revolución social del siglo XX, destacar un nuevo enfoque para el reconocimiento de un derecho de tipo social, que globalizaba en un carácter genérico a todo el conjunto de instancias e individuos de la sociedad en materias tales como el trabajo y los derechos del sector campesino para acceder a la posesión de tierras bajo un régimen de usufructo, concretado en la institución del ejido.

Héctor Fix Zamudio señala que a partir de esa aportación social a los derechos humanos la tendencia por reconocer instrumentos jurídicos de protección para tales derechos se continuó activamente en distintos ordenamientos constitucionales de varios países, caracterizando a este movimiento como "uno de los más dinámicos del derecho constitucional de nuestra época, y podemos distinguir dos sectores, uno de carácter procesal, calificado con una frase afortunada del distinguido jurista italiano Mauro Capelletti como 'jurisdicción constitucional de la libertad' (el *habeas corpus* y el derecho de amparo son muestra de ello) y el segundo formado por otros medios jurídicos (los de carácter internacional y el caso del Ombudsman, serían ejemplo de esta segunda tendencia)".⁷⁶ El mismo autor refiere en este movimiento jurídico que "Nos encontramos muy alejados de la idea clásica de las 'garantías individuales', puesto que el mismo legislador constituyente reconoce la necesidad de otorgarles una nueva dimensión, y para seguir con nuestro sistema de señalar algunos ejemplos, el que nos parece más preciso es el contenido en el Artículo 3o. de la Constitución italiana de 1948, en cuya parte conducente se expresa que '...Es una tarea de la República renovar los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país."⁷⁷

En una manifestación amplia del reconocimiento de nuevas posibilidades jurídicas para los derechos humanos, México dió muestra de una concepción más avanzada que el simple respeto a las garantías que se refieren en la cita anterior, muestra de esta aportación corresponde a la Convención de Asilo Político de 1933, que modifica la Convención antecedente de la Habana, sobre

75 Ochoa Campos, *op. cit.*, pág. 311.

76 Fix Zamudio, Héctor. "Derecho, Constitución y Democracia", *op. cit.*, pág. 189.

77 *Ibidem*, pág. 188.

derecho de asilo, suscrita por varios países latinoamericanos en 1928, según la cual se reafirman los principios básicos para considerar a una persona proscrita en su país políticamente por la manifestación de sus ideas, no por la persecución de un delito o una falta flagrante a la legislación de su nación.⁷⁸

En un orden estrictamente discrecional, apeándose a la cronología en que se manifestaron ciertos acontecimientos en la historia reciente de los derechos humanos, se tiene algunos otros antecedentes, como en el año de 1948, en la recién creada Organización de las Naciones Unidas, la expedición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reunía en un solo documento de principios e idearios multinacionales los derechos fundamentales del hombre. En esta declaración se establece que la libertad, la justicia y la paz mundial tienen como base irrestricta el reconocimiento de los derechos del hombre, y sienta las bases para la reafirmación de la primer generación de los derechos humanos, como son:

- La libertad, igualdad y dignidad del hombre y la proscripción de la discriminación racial, idiomática, religiosa, ideológica o sexista
- El derecho a la vida y seguridad de las personas físicas
- La proscripción de la esclavitud y la servidumbre
- La prohibición de las penas corporales y la tortura
- El reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas
- La igualdad de los individuos ante la ley
- El derecho a recursos efectivos frente a tribunales competentes, para amparar los derechos fundamentales del hombre
- La proscripción de detenciones, apresamientos y destierros arbitrarios
- El derecho de réplica de los individuos frente a tribunales imparciales en condiciones de plena igualdad, publicidad y justicia

78 En reconocimiento a la calidad de las personas a las que México ha dado cabida a defender sus ideas como asilados políticos, se encuentran los siguientes casos: "Giusseppe Garibaldi, José Martí, Víctor Haya de la Torre, Anna Seghers, Alaide Foppa, Hortensia Bussi de Allende, León Trotsky, Luis Cardosa y Aragón, Pablo Neruda, Fidel Castro, Nicolás Guillén, Gerard Pierre Charles; Luis Buñuel, León Felipe, José Gaos, Ofelia Guilmain, Pepe Alameda, José María Gallegos Rocaful, son algunos preclaros huéspedes de nuestro país, acogidos según nuestra tradición de asilo. La presencia de perseguidos de varios países y en distintas épocas ha sido fuente de enriquecimiento para el desarrollo político, social y cultural de la nación. Los refugiados han permitido que una parte de la cultura o del desarrollo nacional se vea impulsado por el talento y destreza de centroamericanos, sudamericanos, estadounidenses, alemanes, españoles, rusos, caribeños, etc. Por eso es la importancia de la Convención de 1933 sobre Asilo Político, la cual fue el sustento jurídico para recibir, a partir de 1938, a los refugiados españoles y los perseguidos del fascismo y nazismo en Europa. "1789-1989: Bicentenario de la Declaración de los...", *op. cit.*, pág. 36.

- El derecho a presumir de la inocencia frente a acusaciones hasta que no se corrobore la culpabilidad o responsabilidad de los individuos
- Nadie podrá ser juzgado o sancionado mediante una ley por efectos retroactivos, si la acción no estaba penalizada en el momento de su comisión
- La inviolabilidad de la vida privada, la familia, el domicilio, la correspondencia y la reputación
- La libertad de tránsito en el interior y hacia el exterior del país natal
- Derecho de asilo
- Cláusulas de excepción para reconocer el asilo frente a faltas por delitos del orden común o por actos proscritos por las Naciones Unidas
- Derecho y protección a la nacionalidad
- Derecho al matrimonio
- La declaración de la familia como la base de la sociedad y sujeto de protección por parte del Estado
- Derecho a la propiedad individual y colectiva
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Libertad de opinión y expresión
- Libertad de reunión y asociación
- Libertad a ocupar cargos gubernamentales y de elección popular
- La garantía para la expresión de la voluntad del pueblo para elegir libremente, mediante sufragio, a sus gobernantes
- El derecho a la seguridad social y la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales indispensables para la dignidad y desarrollo de las personas
- Derechos al trabajo y protección contra el desempleo
- Derecho a un salario igual a la carga de trabajo que se efectúe
- Derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria por trabajos prestados
- Derecho a la formación y pertenencia de sindicatos
- Derecho al descanso, disfrutes de vacaciones remuneradas y de tiempo libre

- Derecho a niveles de vida que garanticen adecuadamente al individuo y su familia: salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios.
- La protección a la maternidad y a la infancia y el derecho a la protección social de los niños dentro y fuera del matrimonio
- Derecho a la educación gratuita, al menos en la de tipo elemental y fundamental
- El derecho de los padres a proteger el tipo de educación que recibirán sus hijos
- El derecho de las personas de formar parte de la vida social y cultural de la comunidad
- La protección de los derechos morales y materiales de las obras científicas, literarias o artísticas de las personas
- El derecho de las personas a que se establezca el orden social e internacional que garanticen los derechos y libertades señaladas en la Declaración Universal en cuestión
- El reconocimiento de los deberes de las personas para el desarrollo de la comunidad a la cual pertenezca
- El ejercicio de los derechos de las personas estará sujeta a las previsiones, limitaciones, garantías y ordenamientos que señale la ley
- La proscripción del uso de los derechos y libertades de la Declaración contra los principios de las Naciones Unidas
- La protección jurídica de los derechos y libertades establecidos en la declaración frente a intentos de personas o Estados por modificarlos o desconocerlos fuera de los principios de las Naciones Unidas.

Como puede apreciarse en este resumen, las definiciones de los derechos y libertades del hombre se apegan a los principios básicos del mundo occidental con respecto a las dignidades humanas, y apenas, enunciativamente, en derechos que se consolidarían en el plano internacional posteriormente a esta declaración como son los derechos económicos y los de tipo cultural.

También en 1948, se llevó a cabo la Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, en reconocimiento de uno de los rezagos más vergonzantes de la historia de la humanidad. La manifestación de estos derechos se pronuncian para reconocer la igualdad política del hombre y la mujer y las consiguientes potestades de ambos para votar y ser sujetos de elección en cargos de representación popular.

Complementariamente a esa declaración, en 1952 se efectuó, por parte de la Organización de las Naciones Unidas una Convención sobre los derechos políticos de la mujer, ratificando el derecho de las mujeres a participar en procesos políticos. Las disposiciones principales de esa convención, se circunscriben básicamente en lo siguiente: el derecho al voto y la elegibilidad de la mujer en cargos públicos de elección.

En ese mismo orden, tomando como referencia las propuestas del derecho internacional en la protección de derechos fundamentales del hombre, puede citarse la Declaración de los Derechos del Niño en el año de 1959 (que sería complementada 30 años después, en el otoño de 1989, con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño), en la que se reconocen entre otros derechos: La protección especial para su desarrollo integral, el disfrute de los beneficios de la seguridad social, el derecho de tratamiento y atención especial de los niños impedidos social, física y mentalmente, la obligación del Estado de proteger a los niños que carezcan de familia o que se separen de su seno, el derecho a la educación, el juego y la recreación, y su protección contra toda forma de abandono, crueldad y explotación.

La efectividad de los instrumentos jurídicos internacionales en rubros de protección de derechos humanos consolidó en la década de los cincuenta verdaderos principios de congruencia jurídica a nivel de las naciones que ratificaron las diferentes convenciones, con esta consolidación se vió favorecida la definición de nuevas perspectivas en los alcances de este tipo de derechos. Este es el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos en diciembre de 1966, en la 1496a. sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Con esta definición se suma una nueva categoría o "segunda generación de los derechos humanos ". Encontramos que los tres sistemas —el universal, el europeo y el americano— distinguen dos categorías de derechos humanos: derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales por el otro...la Declaración Universal de 1948 incluye derechos que se pueden clasificar en ambas categorías. En 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que se haría lo mismo en el Pacto único que se proyectó entonces; pero en 1952 cambió su posición y decidió que debería haber dos pactos separados, con tantas disposiciones semejantes como fuera posible, para proteger las dos categorías de derechos...un enfoque igual o similar se adoptó en el Consejo de Europa como en la Organización de Estados Americanos. La Convención Europea sobre Derechos Humanos del 4 de noviembre de 1950, protege doce derechos básicos civiles y políticos; después se añadieron otros siete en el Primer Protocolo (1952) y en el Cuarto Protocolo (1963); por su parte, la Carta Social Europea (1961) se refiere a diecinueve derechos económicos y sociales.

En el hemisferio occidental, la Convención Americana de 1969 protege una amplia gama de derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales no constituyen un objeto de un trato distinto, sino más bien el de un diferente procedimiento...⁷⁹

Según el criterio adoptado por las Naciones Unidas en el mismo año de 1966, se estableció el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, cuyo contenido ratifica los derechos "clásicos del hombre", entre los que destacan: "Los Derechos Civiles y Políticos: derecho a la vida y la integridad física, la no detención arbitraria, proscripción de la esclavitud y el trabajo forzoso, el derecho a la libertad y una regulación sobre las situaciones de detención, libertad de circulación, condición de los extranjeros, igualdad jurídica, procesos humanamente llevados, libertad a la privacidad, de pensamiento, conciencia y religión, libre expresión, libertad de asociación, a tener una familia, nombre, una nacionalidad, participar y ser elegido para cargos públicos, que existan elecciones periódicas y con pleno respeto a la voluntad popular, la proscripción de toda forma de discriminación, etcétera. Con la adhesión y ratificación de este instrumento, el Estado adherente se compromete a informar regularmente al Comité de Derechos Humanos la situación que guardan estos derechos y las medidas implementadas (*sic*) para su cumplimiento".⁸⁰

Con un carácter regional, según se aprecia en las notas de las obras citadas, la Organización de los Estados Americanos como organismo de los países del continente, estableció su propia definición de Pacto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, llamada también Pacto de San José, donde compendia las dos categorías de derechos delineadas como fundamentales y establece los principios para la organización y funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en este Pacto se ratifica en lo esencial el "perfil clásico de los derechos de la declaración Universal de los Derechos Humanos y de los dos Pactos de 1966 de las Naciones Unidas, refuerza además la institución americana del Derecho de Asilo y prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros, entre otras disposiciones de carácter regional".⁸¹

La tipificación de los derechos de estos instrumentos es compendiada en términos comparativos por A. H. Robertson, de la manera siguiente:⁸²

79 Robertson, A.H. "Pactos y protocolo opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos: estudio comparativo". En: *La protección internacional de los derechos del hombre (balance y perspectivas)*. México: 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, núm. 7, págs. 149-150.

80 *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del... op. cit.* pág. 74.

81 Robertson, A.H. "Pactos y protocolo opcional...", *op. cit.*, pág. 152.

82 *Ibidem*, págs. 152 a la 157.

En relación al Pacto de San José, con el Pacto de Naciones Unidas de 1966, existe coincidencia en 22 derechos y libertades:

- Derecho a un recurso efectivo si se han violado los derechos de una persona
- Derecho a la vida
- Derecho a no ser sometido a la tortura
- Derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre
- Derecho a la libertad y seguridad personales
- Derecho a no ser encarcelado por deudas
- Libertad de tránsito
- Derecho a no ser exiliado
- Derecho a un juicio justo
- Derecho a compensación por errores judiciales
- Derecho a la no retroactividad en materia penal
- Derecho al respeto de la vida privada y familiar
- Libertad de opinión y expresión
- Prohibición a la instigación al odio nacional, racial o religioso
- Libertad de reunión
- Libertad de asociación
- Libertad para contraer matrimonio y formar una familia
- Derechos del niño
- Derecho al nombre
- Derecho a una nacionalidad
- Derecho a elecciones libres
- Derecho de igualdad ante la ley

Los derechos que se establecen distintivamente entre los Pactos en cuestión son los siguientes:

1) En el Pacto de San José:

- Derecho de respuesta
- Derecho a la propiedad
- Derecho de asilo
- Prohibición de deportación colectiva de extranjeros

2) En el Pacto de Naciones Unidas:

- Derecho a la autodeterminación de los pueblos (como derecho colectivo)
- Derecho de las personas detenidas a ser tratadas con humanidad y con respeto a la dignidad humana
- Derecho de los extranjeros amenazados de expulsión a la revisión de su caso
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica
- Derechos de las minorías

Complementariamente a este listado, y reconociendo que aun entre los derechos en que existe afinidad, la profundidad y definición tiende a variar entre los distintos Pactos, aquí se transcribe del propio Robertson su comparación entre el Pacto de las Naciones Unidas con la Convención Europea, con una afinidad en once disposiciones en materia de derechos y libertades humanas que son:

- Derecho a no ser sometido a la tortura o a tratos inhumanos
- Derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o a trabajos forzados
- Derecho a la libertad y a la seguridad personal
- Derecho a no ser encarcelado por deudas civiles
- Derecho a la libertad de tránsito
- Derecho a la irretroactividad en materia penal

- Derecho al respeto de la vida privada
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho a reunirse pacíficamente
- Derecho a la libertad de asociación

Las diferencias entre ambos ordenamientos son las siguientes:

- Derecho a la vida
- Derecho a un juicio justo
- Derecho al matrimonio
- Derechos políticos

“Además, encontramos que existen ocho derechos incluidos en el Pacto, pero no en la Convención; los más importantes de éstos son el derecho colectivo de todos los pueblos a la autodeterminación ... y los derechos de las minorías... Por otro lado, existen dos derechos protegidos por el sistema europeo, pero no por el pacto de las Naciones Unidas: el derecho a la propiedad... y la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros...”⁸³

Los Pactos aludidos son los instrumentos jurídicos más importantes en el medio internacional para la defensa de los derechos humanos. Con estos precedentes, en la década de los setenta, se generó un movimiento mundial para la reconsideración de la defensa del medio ambiente que incluyó también un importante cuestionamiento sobre el urbanismo como espacio vital y a veces irremediablemente propio del hombre.⁸⁴ Estas tendencias dieron lugar a la definición de instrumentos jurídicos a nivel local que desembocaron en nuevas responsabilidades de los gobiernos para garantizar un ambiente sano y además propiciaron un movimiento político conocido como de los “partidos verdes o

83 Robertson, *Ibidem*, pág. 157.

84 “Uno de los puntos culminantes del movimiento hacia una mejor protección del ambiente, lo constituye la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. La Declaración allí adoptada, sirve de base, desde entonces, a la evolución que se opera en el plano internacional y, a menudo, también en diferentes países del orbe. Ahora bien, en dicha declaración, el derecho al medio ambiente se proclama desde el primero de sus principios como sigue: El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias, en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar. Tiene el solemne deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras...” Ch. Kiss, Alexander. “El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado” en: *La protección internacional de los derechos del...*, op. cit., pág. 108.

ecologistas” con proyectos alternativos de gobierno sustentados en la protección del ambiente. En México, esta tendencia se manifestó en la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y la expedición de diversos ordenamientos (sobre todo de carácter reglamentario) para la protección del ambiente, tareas gubernamentales como ésta dan lugar a un nuevo perfil de los derechos humanos que se van adecuando a los cambios de la relación Estado-sociedad y a las propias necesidades del entorno ecológico.

En esa misma década se da un nuevo impulso a los derechos de la mujer, reconociendo que aún en nuestros días su carácter de seres humanos iguales al hombre sufre todavía graves atentados que generan una precaria moral de la sociedad y un desajuste en los sistemas democráticos. Bajo la influencia de este movimiento, con antecedentes de conferencias y movimientos feministas a nivel mundial, en 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas efectuó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, calificando cualquier distinción, exclusión, restricción basada en el sexo para menoscabar o limitar sus derechos, como una discriminación. Este instrumento es sin duda uno de los de mayor vigor en sus principios y de una contundencia indiscutible que da pleno reconocimiento a los derechos de la mujer, de hecho es sumamente extenso y detallado en la protección jurídica que debe dispensarse a las personas de sexo femenino y a la garantía de iguales derechos con respecto al hombre.

Otros avances de México en la materia, se registran sobre todo en la erradicación de prácticas de tortura y maltrato para presos y detenidos, tal es el caso del “Decreto de promulgación de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes”, publicado en el Diario Oficial de la Federación en nuestro país el 6 de marzo de 1986, según aprobación del Senado del 9 de diciembre de 1985, sobre esta Convención adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de 1984, y donde se proscriben todas las formas de tortura, maltrato o penalizaciones que atenten contra la dignidad e integridad física y moral de las personas.⁸⁵

En el año de 1986, con la dinámica del derecho internacional y el trabajo de las Naciones Unidas y otros organismos del medio, se da lugar a una tercera generación de los derechos humanos, así la Asamblea General del principal organismo multinacional proclamó, el 4 de diciembre de 1986 el Derecho al Desarrollo en los términos siguientes:

85 Esta Convención dio lugar en México a la expedición de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura, que se publicó en el diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 1986. Complementariamente a la Convención de las Naciones Unidas que proscribe la tortura y a ley mencionada en el párrafo anterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 1987 el “Decreto de Promulgación de la Convención Interamericana para Prevenir y sancionar la tortura adoptada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia”, como instrumento americano en la materia, al cual se adhiere México en sus principios generales.

Artículo 1 "1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él... El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales."⁸⁶

El reconocimiento de este derecho implica medidas obligatorias que debe tomar el Estado para su cumplimiento, muestra de estas medidas que evidencian cada vez más el valor de la fuerza social y el papel de gestor del Estado, son entre otras: el deber de crear condiciones materiales propicias para el progreso del hombre, la cooperación o internacionalización para el desarrollo, el deber de aplicar medidas estrictas para prevenir y erradicar la violación de los derechos humanos, y el deber de garantizar la igualdad de oportunidades, en el acceso a satisfactores básicos y la justa distribución del ingreso. Este derecho, junto con el "derecho a la paz"⁸⁷ y al de un habitat sano y equilibrado forman parte de esa nueva categoría de la cual aún no pueden preverse sus alcances.

En un orden estrictamente local, México ha ido a la par de los otros países en el reconocimiento jurídico de los derechos humanos, sobre todo en materia de protección de población desvalida o en situaciones de marginación, al caso pueden citarse los ejemplos de instituciones federales y locales, que asumen un papel de defensoría y a veces de procuración de estos derechos. Entre ellas destacan los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales de Asistencia Social con una misión de dar apoyo directo a la población marginada en materia nutricional, educativa, jurídica, capacitación, albergue e integración social y familiar, entre otras. Aun cuando su papel es eminentemente asistencial, estas instituciones han consolidado acciones de protección directa para amplios núcleos de población, significando una experiencia de organización comunitaria y un apoyo directo a la educación de estos núcleos. En un sentido de protección jurídica y administrativa directa se tienen ejemplos como : "Dirección para la

86 "Declaración sobre el derecho al desarrollo". En: 1789-1989. *Bicentenario de la Declaración de los...*, op. cit., pág. 154.

87 Vid. Lopatka, Adam."El derecho a vivir en paz como un derecho humano". En: *La protección internacional de los derechos del hombre*, op. cit., págs. 133 a 144.

defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León, de 1979, en donde comisiones o unidades administrativas estatales de tipo gubernamental, son portavoces de la comunidad ante las autoridades competentes para resolver las quejas del ciudadano ".⁸⁸ Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca, de 1986, según el Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del estado de Oaxaca, en su artículo tercero, ordena el establecimiento de delegaciones regionales de la procuraduría en cada una de las ocho regiones socioeconómicas del estado para la defensa de los indígenas, sobre todo, par prevenir abusos contra ellos⁸⁹ y la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero⁹⁰, cuyo fin es actuar como órgano administrativo desconcentrado del Ejecutivo para proteger los intereses de los indígenas y coadyuvar al desarrollo integral de la región y de sus habitantes. Este órgano, a pesar de su denominación adquiere un carácter sui generis al asumir funciones de promoción y fomento del desarrollo en áreas como la planeación, y la protección de los intereses agrarios y penales de los indígenas de esa región. En el mismo sentido se cuenta con el ejemplo de la Procuraduría de Protección Ciudadana en el Estado de Aguascalientes, de la cual se ha dicho que: se enmarca en las instancias mediadoras entre el Estado y sociedad civil. Su concepción jurídica se asemeja mucho a la institución del ombudsman... El defensor del ciudadano, en el Estado de Aguascalientes, enriquece este tipo de figuras que, desde 1847, han florecido en nuestro país."⁹¹

Las últimas referencias de este apartado para reconfirmar la consolidación de los derechos humanos en el orden jurídico internacional y sobre todo en el caso de México, no puede dejar de considerar tres antecedentes institucionales en la materia: el primero de ellos es el de la Dirección General de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, creada mediante disposición reglamentaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989, cuyo fin era proponer los programas en materia de derechos humanos que permitan su cumplimiento; la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada en 1989 como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, para la defensa de los intereses administrativos de los ciudadanos⁹²; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990, como órgano desconcentrado de la Secretaría de

88 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Derechos humanos, documentos y testimonios de cinco siglos*. págs. 168 a 171.

89 Disposición publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de Oaxaca del 26 de septiembre de 1986. págs. 1 y siguientes.

90 "Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña", publicada en el *Periódico Oficial del estado de Guerrero*, 29 de abril de 1987.

91 Presentación del decreto que crea la "Procuraduría de Protección Ciudadana, Aguascalientes, 1988". En: *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los...*, op. cit., pág. 168.

92 Acuerdo publicado el 25 de enero de 1989 en el Diario Oficial de la Federación.

Gobernación y que sustituye en sus funciones a la Dirección General creada en 1989 en esa misma área.⁹³

Para el año de 1990, son creadas Comisiones de Derechos Humanos en los estados de Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Nayarit, Chihuahua y Veracruz. En 1991, Baja California crea la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana como un “organismo de carácter administrativo, de participación ciudadana, dotado de plena autonomía, encargada de velar por la legalidad en todos los actos de la administración pública, promover la justicia y asegurar el respeto de los derechos humanos en todo lo que aquella intervenga...”⁹⁴ En este sentido, se reúnen en un solo órgano la protección del ciudadano, semejante al Ombudsman de origen escandinavo y los derechos humanos, dando particular atención a la difusión y capacitación sobre el tema.

Tipología de los derechos humanos

Construir una categorización que inscriba a los derechos humanos en una tipología no resulta fácil, dada la naturaleza y alcances que algunos de ellos han adquirido, tanto en su propia definición jurídica, como en sus alcances reales en el desarrollo del hombre; sin embargo, ateniéndonos a las tendencias señaladas en los principales ordenamientos internacionales que los han compendiado y ponderado como básicos para todo individuo, podría afirmarse que existen tres generaciones de estos derechos.

A esta clasificación se le llamaría convencionalmente “generacional”, ya que se toma como criterio el alcance de sus principios en función con el grado de desarrollo del propio Estado y la relación multinacional de fuerzas. Su división es la siguiente:

Derechos de la primera generación: Corresponden a este grupo los derechos “clásicos”, denominados así por su correspondencia a los derechos que dieron lugar a todas las otras generaciones, es decir, a los que se establecieron en la declaración Francesa de 1789, relacionados con las garantías individuales que el Estado da a los hombres y los derechos llamados “naturales”. Podría señalarse que la mayor parte de esos derechos tienen un carácter indiscutible en términos de la actual racionalidad del Estado y amparados en la experiencia social acumulada en muchas naciones en relación a sus beneficios.

93 Como órgano afín y antecedente local de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se tiene en el estado de Morelos la existencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos que fue creada por Acuerdo del Ejecutivo, publicado en el Periódico Oficial del estado del 5 de abril de 1989, págs. 22 a 24.

94 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.* págs., 346 a 353.

Derechos de la segunda generación: Bajo esta denominación se retoma la idea de una secuencia en la aparición de nuevos derechos. Dentro de esta incorporación que complementa a los derechos clásicos, se tiene la de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque en términos cronológicos, previo a la creación misma de Naciones Unidas y de sus Convenciones en la materia, México sentó precedentes en derechos sociales con los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, creando genuinamente una tercer rama del derecho: El derecho social.

Derechos de la tercera generación: Corresponden a este grupo los derechos recién perfilados de 1972 a la fecha en materia de protección al ambiente, a la paz y al desarrollo, como nuevos afluentes de la relación Estado-sociedad y el reconocimiento de otras responsabilidades, desconocidas aún algunas de ellas, en esa relación de corresponsabilidad y correspondencia mutua.

<p>PRIMERA GENERACION</p>	<p>DERECHOS CLASICOS, RELACIONADOS CON LA LIBERTAD Y PROTECCION A LA INTEGRIDAD FISICA Y MORAL DE LA PERSONA. TIENEN UN CARACTER "NATURAL", YA QUE INVOCAN AL SENTIDO DE LO HUMANO. SE CONSIDERAN DERECHOS BASICOS DE LOS REGIMENES DEMOCRATICOS.</p>
<p>SEGUNDA GENERACION</p>	<p>GARANTIZAN CONDICIONES DE VIDA INDIVIDUALES Y COLECTIVAS, RESPONSABILIZANDO AL ESTADO DE UN PAPEL DE GESTORIA Y PROMOTORIA, DERIVADO DE LA PROPIA REPRESENTACION QUE ASUME DE LA SOCIEDAD CIVIL. SE RELACIONAN CON ASPIRACIONES DE PROGRESO Y POSICIONES REIVINDICATIVAS DE UNA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL DESARROLLO.</p>
<p>TERCERA GENERACION</p>	<p>SE TRATA DE DERECHOS QUE RELACIONAN AL HOMBRE CON SU HABITAT, CONSTITUYEN EL RECONOCIMIENTO DE UNA RESPONSABILIDAD HUMANA Y DE SUS INSTITUCIONES PARA PRESERVAR CONDICIONES ELEMENTALES DE VIDA. TIENEN UN POTENCIAL MUY AMPLIO Y SE PERFILAN COMO GENERADORES DE UNA CONCIENCIA SOCIAL PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE</p>

Junto a estas generaciones de derechos, reconocidos en el orden internacional, habría que señalar la presencia de otro grupo de derechos que cruzan tangencialmente los momentos generacionales y que adquieren una permanencia y presencia intrínseca en la relación del Estado con la sociedad, nos referimos a los derechos administrativos.

<p style="text-align: center;">DERECHOS ADMINISTRATIVOS</p>	<p>ESTAN DEFINIDOS POR EL CUMULO DE RELACIONES FORMALES ENTRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD Y LOS PARTICULARES. OBLIGAN INDUCEN Y ESTABLECEN PARAMETROS DE ACTUACION, GARANTIZANDO EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA PROTECCION INSTITUCIONAL DE OTROS DERECHOS DEL HOMBRE. SU CARACTER ES INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE E IRRENUNCIABLE, YA QUE FORMAN PARTE DE LA ESENCIA DEL ESTADO, COMO INSTITUCION POLITICA, REPRESENTATIVA DEL PACTO SOCIAL QUE EJERCE SU IMPERIUM CON BASE EN EL DERECHO. SU DEFINICION ESTA INMERSA EN LA LEGISLACION Y NORMATIVIDAD COMPLEMENTARIA QUE PRESCRIBE O DETERMINA FORMULAS DE DERECHOS Y OBLIGACIONES TANTO PARA EL ESTADO Y SUS ORGANOS, COMO PARA EL PARTICULAR EN LAS RELACIONES QUE SOSTENGA CON EL PRIMERO.</p>
--	--

La clasificación anterior sólo confirma la paridad entre el desarrollo de los derechos humanos con respecto a la evolución e imperativos que se le han trazado al Estado, es decir, su marcha en paralelo; sin embargo, el peso específico de los derechos humanos solo puede apreciarse en función de sus alcances, la fuerza histórica que se les imprima en su cumplimiento, y el grado de respeto que el propio Estado haga de ellos, así como el uso que el particular les de frente a la autoridad. Es por ello que para llegar a un conocimiento, primero esquemático, y luego comparativo que de lugar a una noción más precisa de estos derechos se recurre a una clasificación "económica" o sectorial, en función a las materias y afinidades que los hacen correspondientes o distintos.

Para este propósito se han clasificado los derechos en grupos, los cuales se enuncian según fueron apareciendo en los tratados y convenciones internacionales. Estos derechos son los siguientes:

Derechos naturales

Según se anotó en el inciso 3.3, los derechos humanos son en su mayoría reconocidos por el derecho positivo. La polémica sobre la posibilidad de reconocer metodológicamente un derecho natural, remite directamente a discursos que polarizan los valores humanos en sí con los valores sociales para sí y sus respectivas contradicciones. Sin embargo, en función al reconocimiento de las potencialidades intelectivas del ser humano, existen ciertas premisas de irrefutable alcance, al menos en los términos de posiciones hipotéticas dentro de un “Estado natural”, por ejemplo, para que un ser cumpla sus ciclos vitales, debe vivir, para mantener su existencia debe procurarse sus propios medios, por lo cual tiende a ser “libre” para buscarlos. Al buscarlos y hacerlos acequibles a su persona, los posee y crea un sentido de pertenencia, lo mismo hará del medio que le rodea, creando una fijación de territorialidad que le puede generar también un sentido de pertenencia. Estas suposiciones estrictamente metafóricas, pero sujetas a un razonamiento lógico, hacen pensar que sí es posible situarse en una idea de derechos naturales, pero estos derechos deben analizarse planteando la pregunta: ¿se dan con respecto a quién? de lo cual se afirma que, fundamentalmente se dan frente a otros hombres, pero no se manifiestan como tales sino como atributos de una capacidad de subsistencia, por tanto intangible en relaciones regulares y coordinadas, es decir, normadas.

Por consiguiente, la posición que tiende a señalar una “naturalidad” para los derechos del hombre sólo puede concebirse en una proporción directa a su capacidad de relación para garantizar aspectos vitales como entidad individual, que se refuerza mediante el acuerdo social al que llegue con sus semejantes para reconocer en la integridad y vitalidad primaria de ellos los derechos, suyos y los de ambos en un sentido “natural” que le es propio y lo hace sentirse protegidos. Este sería un justificante de la lógica para reconocer la naturalidad de ciertos derechos, eso sí, con estricto apego a un carácter vital, o básico.

“Durante siglos, muchos autores, desde Cicerón hasta San Agustín, Santo Tomás de Aquino y los grandes liberales como John Locke y John Stuart Mill, han sostenido que ciertos derechos son naturales. Con ello han querido decir que estos derechos son innatos. Todo hermano o hermana menores parecen exigir con toda naturalidad derechos iguales al del hermano mayor. Pero **naturaleza** es un concepto difícil de aplicar. A medida que los científicos han descubierto más acerca de la naturaleza, menos libres se han sentido los filósofos para emplearla en sus teorías. Algunos derechos que en el pasado se consideraban naturales, como el derecho de venganza o el derecho de poseer esclavos o grandes extensiones de tierra, han perdido totalmente este carácter en otros tiempos y lugares, y las sociedades funcionan muy bien sin ellos...

“Sin embargo, podemos atribuir al concepto de los derechos naturales un significado funcional. La conducta natural es la conducta probable, que tiende a

ocurrir siempre que no lo impidan obstáculos **artificiales**, es decir, obstáculos que son menos probables y que sólo pueden ser preservados mediante esfuerzos o arreglos especiales. Los derechos naturales son aquellos que las personas tenderán a exigir siempre que no se lo impida algo específicamente, y tenderán a exigir de nuevo en cuanto cese la restricción. El que un derecho en particular sea natural en este sentido —que se exija espontáneamente en muchas épocas y lugares— es una cuestión de hecho, y son los politólogos quienes deben observar los hechos y determinar si tal es el caso y en que medida... Todo derecho humano que sea natural es en este sentido inalienable e irrenunciable. Por definición, los individuos lo exigirán automáticamente de nuevo en cuanto nadie se lo impida; y lo exigirán en cualquier situación si son suficientemente fuertes para ello. En consecuencia, nadie puede renunciar legalmente a su derecho de vida. Tampoco puede renunciar a su derecho a ser libre...⁹⁵

Tal como se refiere en la cita los derechos naturales, tienden a ser inalienables, irrenunciables e imprescriptibles y se refieren a condiciones vitales para el hombre. Muestra de estos derechos pueden retomarse de los Pactos de Naciones Unidas de 1966 y de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, tal es el caso de:

- Derecho a la vida
- Derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre
- Derecho a no ser sometido a la tortura
- Derecho al nombre
- Derecho a la propiedad
- Derecho al respeto de la vida privada y familiar
- Libertad de tránsito
- Derecho a la libertad y seguridad personales
- Derecho a una nacionalidad

Derechos políticos

Como derechos políticos del hombre se entienden todos aquellos que le permiten formar parte y manifestarse en pro o en contra del régimen sustentado por el Estado y que a la vez le permiten acceder en términos reales a un posible

95 Deutsch, Karl W. *Política y Gobierno*, op. cit., pág. 242.

ejercicio del poder público, mediante la ocupación de un cargo de autoridad o representación, dentro del aparato estatal. Representan, consiguientemente, las posibilidades y garantías de un particular para ingresar en procesos alrededor del poder del Estado y de su soberanía, la idea de lo político da idea de procesos electorales, de representación, de manifestación de pensamientos, de capacidad de conciencia e ideología, de organización y acción, de protección contra persecución por manifestar formas de pensamiento opositoras al régimen vigente, el reconocimiento de una identidad nacional, etcétera.

El connotado jurista Gabino Fraga apunta a este respecto que: "Los derechos políticos como poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en la funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como titulares de dichos órganos"⁹⁶

Podría afirmarse que este tipo de derechos son los que mayor dinámica tienen ya que a partir de su ejercicio, el Estado garantiza que la disputa y diferencias por el poder político se efectúen con un apego a las capacidades íntegras de los particulares, es decir, en uso y apego a las organizaciones, instituciones y garantías jurídicas para que todos accedan en términos de la igualdad ante la ley al ejercicio del poder del Estado.

No obstante el reconocimiento de la vitalidad de estos derechos para una vida democrática, son los que en muchas ocasiones entran en un proceso de tensiones y distensiones motivadas por la propia dinámica de la contienda partidista. Prácticamente ningún proceso institucional que el Estado establezca para la disputa por el poder es en sí autónomo, la autoridad normalmente participa en alguna de sus etapas, ya como instancia de gestión o como instancia de resolución, por consiguiente, la violación de estos derechos es responsabilidad directa y exclusiva, imputable y exigible al Estado y sus instancias gubernamentales.

Los derechos políticos son de los primeros derechos que el particular reclama como propios e inaplazables en su ejercicio después de sus derechos naturales. Esta afirmación se basa en la interpretación de la relación y a veces conflagración de fuerzas sociales, que entran en procesos de dominación, cuya manifestación plena de predominio se consolida solamente a través de la conquista del poder político. Los derechos humanos de esta índole son tal vez los más reclamados en bloque, es decir, en demandas colectivas y organizadas, sobre todo por institutos políticos y partidos.

96 Fraga, Gabino. *op. cit.*, pág. 419.

Entre los derechos políticos reconocidos en distintos ordenamientos internacionales destacan:

- Derecho a no ser exiliado
- Prohibición de deportación colectiva de extranjeros
- Derecho de asilo
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos (como derecho colectivo)
- Derecho de los extranjeros amenazados de expulsión a la revisión de su caso
- Derechos de las minorías
- Libertad de reunión
- Libertad de asociación
- Libertad de opinión y expresión
- Derecho a una nacionalidad
- Derecho a elecciones libres
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión

Derechos civiles

Los derechos civiles podemos conceptualizarlos como aquellos que garantizan la individualidad del hombre en su convivencia social, son derechos que el Estado garantiza para que las relaciones entre los particulares se efectúen con apego a un marco de legalidad y bajo los principios de una seguridad moral, física, y aun jurídica del propio individuo. Forman parte del principal sistema de garantías directas que el particular espera y exige del Estado.

Lo civil adquiere un carácter particular antes que general, pero, para llegar a establecer esa individualidad, se precisa reconocer una forma de tratamiento normativo que sea asequible y homogénea aun para casos individuales, es por ello que en estos derechos se consagran los atributos de igualdad jurídica de los hombres y el derecho discrecional de realizar las actividades que más convengan a los individuos. Desde esta perspectiva es el campo de las relaciones sociales garantizadas por el Estado y que, según criterios de la modernización actual, deben fluir libremente y regularse con modelos más preventivos que imperativos.

Entre estos derechos pueden destacarse:

- Derecho a no ser encarcelado por deudas
- Derecho a un juicio justo
- Derecho a compensación por errores judiciales
- Derecho a la no retroactividad en materia penal
- Derecho de las personas detenidas a ser tratadas con humanidad y con respeto a la dignidad humana
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica
- Prohibición a la instigación al odio nacional, racial o religioso
- Libertad para contraer matrimonio y formar una familia
- Derecho al nombre
- Derecho de replica a la autoridad
- Derecho a la propiedad
- Derecho al respeto de la vida privada
- Derecho a reunirse pacíficamente
- Derecho a la libertad de asociación

Derechos económicos

Estos derechos se han definido como premisa o requerimiento conexo para el debido cumplimiento de otros derechos humanos, en el sentido de reconocer que la base material de su desarrollo se sustenta en el potencial de recursos, que la sociedad y el Estado ofrezcan al hombre a efecto de encontrar en lo inmediato satisfacción en su patrimonio individual. Este conjunto de garantías se perfila como un reconocimiento de capacidades colectivas: sociales y comunitarias para proveerse de las riquezas y recursos necesarios a dichos fines.

Las relaciones económicas de los hombres son las que tienen un carácter material, que determina en forma mayúscula la estratificación de la sociedad misma, las grandes divisiones en el mundo moderno en función de la conexión con la producción, el consumo y el trabajo adquieren para cada uno de ellos una serie de derechos, tipificados principalmente en el orden público. Por su parte, el Estado se arroga derechos de regulación sobre la actividad de los particulares, capacidades tributarias y responsabilidades directas en funciones de fomento y

provisión de infraestructura, bienes e insumos estratégicos, obras y servicios públicos; asimismo en cuanto a la producción y al comercio, se reconocen derechos del "capital", en forma de legislación privada en ramas civil y mercantil, de tal manera que se protejan las prerrogativas básicas de los propietarios del capital y sus contrapartes, ya sea el trabajo o bien otros poseedores de medios económicos, complementariamente, en el campo laboral, se reconoce como uno de los derechos básicos del hombre, en este caso de tipo social el derecho al trabajo. Las garantías para éste y la defensa de los intereses de los trabajadores pueden adscribirse a los llamados derechos sociales del hombre.

En este sentido, la frontera de los derechos económicos es su propia definición, relacionada con las condiciones básicas que se juegan en la producción, comercialización y consumo, principalmente, y en el acopio de los insumos y bienes necesarios a los que debe acceder todo individuo para garantizar su pleno desarrollo.

Muestra de estos ejemplos se hallan principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de 1966, donde se identifican básicamente en sus artículos 1, 2, y 6.

De estas disposiciones del Pacto se derivan como Derechos económicos los siguientes:

- El derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (derecho de la libre determinación de las riquezas)
- El derecho a que el Estado provea de las medidas necesarias materiales y formales para que el individuo acceda a condiciones económicas aptas para su desarrollo
- El derecho igual y equivalente de todos los hombres a los derechos económicos
- El derecho al trabajo como medio de desarrollo económico del individuo

Derechos culturales

Complementariamente a los derechos económicos, el mismo pacto señalado en el inciso anterior perfila otros derechos que, por su carácter y alcances en el desarrollo intelectual, moral y social del individuo, son considerados fundamentales.

Los derechos culturales podrían reconocerse como aquellas garantías que el Estado debe proporcionar a la sociedad para que sus miembros puedan acceder a una educación integral, consistente y comprometida con el devenir histórico

de su nación y apegada al propio desarrollo de los medios científicos y tecnológicos que el progreso determine. Es decir, un derecho irrevocable, e imprescriptible del hombre a formarse en el terreno de la educación y la cultura, como afirmación de ser los únicos medios reales para formar conciencia y hacer del pueblo un vigoroso factor de desarrollo.

La educación y la cultura son una tarea que se efectúa desde el propio Estado, en ejercicio de atribuciones de regulación e intervención directa en áreas educativas y culturales, y de la sociedad misma con la creación y desarrollo de instituciones de enseñanza e instancias culturales que tienden a preservar los medios intelectivos y de recreación cultural de una nación. Es por ello que se trata de un campo de corresponsabilidad que debe sujetarse a ciertas disposiciones mínimas, que actúen como garantías para los propios individuos en esa relación.

Los derechos a la cultura son también inembargables, por lo cual toda persona tendrá el reconocimiento de su acceso a la cultura, con un carácter irrevocable e imprescriptible. En este caso los derechos del hombre tienden a la consolidación de garantías para el acceso, existencia, desarrollo, vinculación y compromiso social de los servicios educativos y culturales que existan en las naciones.

Como ejemplo de estos derechos pueden citarse:

- Derecho a la educación
- Derecho a la educación básica gratuita
- Derecho al acceso a la educación media y superior
- Derecho al acceso de becas y al desarrollo educativo
- Derecho de los individuos a participar en la vida cultural
- Derecho a gozar los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones
- Derechos a la protección de la autoría en obras científicas, literarias y artísticas
- Derecho de elección de la institución educativa para menores a cargo de los padres y tutores

Derechos de protección institucional y social de la mujer y el niño

Este rubro de derechos involucra de manera conjunta diversos derechos, tanto de carácter natural, político, económico, social, educativo, cultural, de protección al ambiente, a la paz, etcétera. Su perfil distintivo radica en que están dedicados especialmente a la defensa y protección de los menores y de la mujer. Esta orientación no es sino el reconocimiento de que aún en nuestros días tanto los niños como las mujeres son objeto de múltiples discriminaciones, tanto por parte de las instituciones sociales y privadas, como, en algunos casos, de las instancias del propio Estado.⁹⁷

Esta situación, aunque paradójica está vigente y es una de las "taras" del desarrollo social, económico y político del país que las padece. La definición de derechos para estas personas ha sido determinada por una reacción y negación ante tales improperios. Los avances jurídicos en esa materia han sido consistentes, aun en nuestro país, donde se han tipificado prerrogativas legales de protección a la mujer, sobre todo en materia de maternidad, lactancia, patria potestad, garantías al desarrollo de su familia, protección legal contra el maltrato, ventajas en procesos de divorcio y separación de bienes de matrimonios disueltos, etc. Pero también se ha avanzado en la definición de condiciones igualitarias de tipo político, de acceso a empleos y de participación en campos reservados tradicionalmente a los hombres.⁹⁸

En el caso a la protección de los menores los avances materiales y jurídicos no son tan halagüeños, de hecho, es muy reciente el último reconocimiento internacional para la protección de los niños, que se han dado en el seno de las Naciones Unidas.⁹⁹

En México, esta Convención sobre los derechos del niño fue publicada apenas el 25 de enero de 1991, en el Diario Oficial de la Federación, de lo que resulta un cierto rezago, comprendiendo el proceso legislativo al cual debe someterse y a los compromisos adquiridos en la materia, de la respuesta del gobierno mexicano a dicha convención. Los atrasos no son solamente temporales en este campo, existen incluso serias deficiencias jurídicas en el sistema normativo local para proteger a la niñez. En nuestro país, las instituciones de asistencia social

97 Por ejemplo, en el caso de nuestro país, durante la década pasada el monto de un apoyo económico para que una mujer realizara estudios en otro país, era menor al que se podía otorgar a un hombre. Los juicios y justificaciones para hacer válida esta medida iban desde el simple argumento de que el cónyuge mantendría a su pareja, hasta otros que señalaban hipotéticamente que la mujer podría acceder a ventajas económicas en caso de relacionarse eventual o permanentemente con una pareja.

98 Muestra de los avances en materia jurídica que protege los derechos de la mujer se encuentra en la *Agenda de los derechos y obligaciones de la mujer*, elaborada por Ma. de los Angeles Gastelum Gaxiola., Editada por el Consejo Nacional de Población., México. 1989.

99 La Convención Internacional sobre los derechos del niño fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

han atendido con creces las necesidades emergentes en algunos sectores de esta población infantil, pero el problema de su proletarianización e incorporación temprana a procesos laborales es muy complejo, cuando se contrasta con otras prioridades del desarrollo expuestas por la sociedad y por algunos gobernantes.¹⁰⁰

“La Protección de Menores es una atribución que rebasa los artificiosos moldes y las ficticias fronteras entre los distintos sectores del ordenamiento jurídico. Su tratamiento legal, por ello, se ha visto con frecuencia abocado a una política de incomunicación entre compartimientos, lo que no sólo ha trascendido al orden interno, sino también a la órbita internacional tan preocupada, en estos tiempos, en celebrar Años Internacionales del Niño y en paliar los males endémicos de buena parte del planeta que se traducen, inmediatamente, en la muerte y la desolación de considerables porcentajes de la población mundial infantil”.¹⁰¹

A pesar de los problemas en este campo, los derechos del niño más relevantes son:

- El derecho a la protección contra la discriminación
- La consideración de los derechos a la protección jurídica y social con un enfoque prioritario, por parte de los tribunales de cada país
- El derecho a la vida
- Las garantías del derecho de desarrollo y supervivencia
- El derecho a la identidad del niño
- La protección de la integración del niño en el seno familiar
- El derecho de tránsito y residencia
- Derecho a la libre expresión
- Derecho a libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Derecho a la asociación y reuniones pacíficas
- Derecho al respeto a la vida privada

100 Es necesario reconocer que la definición de derechos conexos a la situación que in situ, viven muchos niños se hace impostergable, muestra de ello es la legislación del trabajo infantil, que saque del anquilosamiento moral y ético las prevenciones que en negativas absolutas se hacen para dicho trabajo, ya que en realidad está dándose en forma desmedida y en condiciones de desprotección absoluta para los menores. Otro campo de atención jurídica podría ser el tratamiento, por etapas del desarrollo, de los derechos y la protección jurídica del menor de edad.

101 Vid. Tolijar Alas, Leopoldo. “Aspectos jurídico-administrativos de la protección a menores”. En: *Revista de Administración Pública*. España: 1991, Centro de Estudios Constitucionales, núm 124, enero-abril de 1991, pág 62.

- Derecho a la información
- Derecho a la educación y acceso a la vida cultural
- Derecho a la atención médica y asistencia social
- Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
- Derecho a la propia vida cultural de grupos étnicos
- Derecho a la protección del Estado contra la explotación económica y laboral
- Proscripción de toda forma de tortura y maltrato
- Tratamiento digno y acorde a las condiciones de su desarrollo frente a la legislación civil y penal

Derechos sociales

En este grupo de derechos se reconocen aquellos de interés público y de aplicación general para todas las instituciones creadas en protección de los intereses de los particulares en su vida colectiva, es decir, en las relaciones que tenga frente a otras instancias de la sociedad, y en ocasiones del mismo Estado. Su carácter general basado en el interés de la mayoría, hace que rebasen la esfera de lo civil y tengan sus límites en la esfera de lo público, en este caso la concepción de lo social adquiere un sentido de “corporeidad” o creación colectiva. El reconocimiento de estos derechos ha sido debatido por las corrientes conservadoras y aun por las liberales, ya que unas y otras se avienen a los derechos que la propia vida civil genera, limitando, o al menos señalando como pernicioso, el exceso de regulación de las relaciones sociales. Sin embargo, los casos históricos dan muestra que esta forma de atender los derechos del hombre incurrió en graves faltas a la dignidad humana. Para ilustrar esto baste recordar el sojuzgamiento de los mineros y obreros relatados por Marx, en sus diversas obras, y en el plano de nuestro país, las huelgas de Río Blanco y de Cananea, como reacción ante el embate de los derechos del capital y la carencia de medios de protección social al derecho de asociación.

Complementariamente, el sentido social implica una relación de corresponsabilidad directa entre la sociedad y el Estado, sobre todo en el establecimiento de garantías en relación a avances sociales. Este enfoque queda diáfano en los artículos 27 y 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al reconocer en el primero que la nación es la propietaria originaria de los recursos naturales y del territorio del país. Sin que esto signifique una negación de los derechos privados sobre estos bienes, por el contrario, en

la asunción de una propiedad originaria, el Estado crea las bases para el reconocimiento de actos de cesión, concesión y usufructo de dichos bienes a la propia sociedad, creando con ello, en términos sociales y jurídicos y no potestativos, la propiedad privada. Esta relación dialéctica entre lo privado, lo público y lo social, hacen que los bienes de la nación se apeguen al interés colectivo, para ratificarse como acto de derecho público que, en tanto objetivo, puede dar bases jurídicas sólidas que consoliden el interés particular y la propiedad privada de dichos bienes. Este mismo acto de apropiación social permite la coexistencia de fórmulas de propiedad privada, comunitarias y sociales, reconocidas ellas, al menos en las recientes modificaciones al artículo 27, como posibilidades de usufructo de los bienes de la nación.

Por otra parte, el reconocimiento de ciertas garantías que el Estado debe aportar a los individuos en su persona y relaciones colectivas es otro de los apoyos, que en aras del compromiso y el sentido de la justicia y la deuda social, es fundamento directo para que se consoliden, los sociales, como derechos humanos. En este caso se ubicarían los derechos de la población a la salud, a la protección del medio ambiente, a la paz,¹⁰² a la asociación sindical, etcétera. En este campo, la administración pública en México adquiere un papel preponderante en la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y otros apoyos directos a la población, con un sentido social, con lo que se materializa la atención de una buena parte de estos derechos.

En los ordenamientos internacionales convenidos en el seno de sus organismos, los derechos sociales tienen apenas algunas décadas de existencia. Las resoluciones dadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalan algunos derechos sociales:

- El derecho a acceder al trabajo y a condiciones equitativas y propicias para su desempeño
- El derecho a la asociación sindical
- El derecho de huelga
- El derecho a la seguridad social
- El derecho de protección a la familia

102 Los derechos a la paz, a la protección del ambiente, al desarme, etcétera, son derechos todavía muy generales, de alguna manera impersonales, y rebasan con mucho las fronteras nacionales puesto que son demandados por la comunidad internacional. En este orden de ideas, los derechos de la tercer generación merecen un tratamiento diferente, en tanto que se refieren a un ámbito mundial, o en su caso regional. La intención de este ensayo es identificar y ubicar los derechos administrativos en el concierto de los demás derechos, por lo tanto el ahondamiento en el estudio de los derechos de la tercer generación se circunscribe a dicho propósito, por lo que una mayor precisión se reserva a otros estudios o investigaciones.

- El derecho a la alimentación, vestido y vivienda
- El derecho a la salud

Derechos administrativos

Tal y como se mencionó al inicio de este inciso este tipo de derechos cruzan tangencialmente a todos los otros. El reconocimiento de las obligaciones del Estado para el cumplimiento de los derechos humanos es premisa fundamental, de hecho, tal y como lo señala Jorge Carpizo: "no existen violaciones a los derechos humanos en las relaciones entre particulares; para que éstas se den es necesario que intervenga, directa o indirectamente, una autoridad o un servidor público. Este es un concepto universalmente admitido (en el caso de las relaciones entre los particulares se trata de violaciones a las normas, y no a la esencia de los derechos humanos, por ejemplo el derecho a la vida, ya que este no fenece al ser asesinada tal o cual persona). En consecuencia, hay que decirlo una y otra vez: existe violación de derechos humanos sólo cuando interviene una autoridad o un servidor público... ahora bien... en la violación puede no intervenir directamente una autoridad o funcionario público, sino otro agente social, pero éste goza de la anuencia o tolerancia de una autoridad; es decir, hay una intervención indirecta de la autoridad; entonces, también hay violación de derechos humanos..."¹⁰³

Por lo que se ha expuesto, se aprecia que la acción de la autoridad en materia de derechos humanos es vigilante y garante de su cumplimiento, en cambio, los derechos administrativos adquieren un sentido de latencia y correspondencia directa entre el Estado y la sociedad, por lo que su infracción puede cometerse en ambos sentidos, de aquí resulta que el campo propicio e inherente de este tipo de derecho son las relaciones de los particulares con los órganos del Estado, principalmente los correspondientes a la administración pública.

En el caso de una violación a los derechos humanos, la acción ejecutoria de las responsabilidades y el resarcimiento de las lesiones que ella provoque, se inicia al comprobarse la intromisión de una autoridad; en el caso de violación de un derecho administrativo del ciudadano, es responsable la autoridad pública en un sentido directo e inmediato. Si el ciudadano infringe uno de los derechos administrativos del Estado, como es el caso del pago de impuestos, la infracción se dilucida primeramente en el propio orden administrativo, es decir frente a la autoridad de lo contencioso-administrativo facultada para su resolución, y en

103 Carpizo, Jorge. "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?". En: *Documentos básicos*. México: 1991, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, págs. 19 y 20.

caso de efectos conexos que infrinjan otras disposiciones del orden civil o penal, el proceso se turna (extiende) al radio de competencia de las autoridades judiciales, iniciándose un proceso civil, penal, mercantil o social, según sea el caso de la responsabilidad resultante.

De lo anterior se deduce que un derecho administrativo es aquel que establece las directrices de actuación, responsabilidades, límites y garantías a las que debe sujetarse el Estado y la autoridad pública en sus relaciones con los particulares. Entendiéndose para el Estado con respecto a los individuos, como una obligación, y de los individuos hacia el Estado como un derecho, pero también, y en esto consiste el cruzamiento tangencial, como una corresponsabilidad de los propios individuos en su gestión directa o como coadyuvante en el cumplimiento de otros derechos. Reforzando esta apreciación, puede citarse a Gabino Fraga, quien da otra pauta para el reconocimiento de estos derechos: "los derechos administrativos tienen un contenido positivo, consistente en el poder de exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes".¹⁰⁴

La autoridad no debe fundar su actuación en un conjunto de ofrecimientos o reiteraciones de tono discursivo, debe concretar por la vía legal, distintos programas de gobierno que conduzcan a la sociedad hacia condiciones materiales de progreso. Su actuación no es unilateral ni libre de controles, además de los propios sistemas de seguimiento que atiende el poder legislativo, los propios particulares, ya como instancias individuales, como núcleos o grupos, como colectividad o como sociedad, encuentran en sus derechos administrativos una alternativa de controlar la gestión de los gobernantes.

No obstante la importancia que revisten estas potestades en favor de los particulares, en las convenciones internacionales no se han perfilado con precisión como derechos, lo cual tiene cierta justificación metodológica, ya que al establecerse como punto de relación entre el particular y la administración pública, sería difícil arribar a fórmulas o compendios capaces de generalizar o a igualar a un rango tendencial equivalente, múltiples derechos creados en el campo de actuación específico de las naciones. Dicho en otro sentido, la internacionalización de derechos administrativos del ciudadano esta impedida en la forma, no así en esencia, para la creación de ciertas garantías básicas de los gobernantes con respecto a su propia actuación frente a la sociedad. Un ejemplo de una declaración universal en favor de estos derechos, podría darse con respecto a los principios de la participación democrática de los individuos en las decisiones públicas que le atañen directamente como comunidad y como

104 Fraga, Gabino, *op. cit.*, pág. 420.

particular. Sin embargo, la resolución del tipo y alcances de los derechos administrativos, está en función directa con el grado de desarrollo de las relaciones entre el Estado y la sociedad y de su avance democrático, con lo cual su definición hoy por hoy, es prerrogativa exclusiva de cada nación.¹⁰⁵

La apreciación metodológica y el análisis de los alcances de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano, entendidos como principios de actuación de la autoridad y garantías para el ciudadano de que la autoridad, en el campo de sus competencias, trabaja adecuadamente, son objeto de revisión en el capítulo siguiente.

105 El derecho a la reparación del daño o consideración de las lesiones provocadas por una resolución judicial equivocada señalada en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966, en su artículo 14, párrafo 6, es muestra de una posible apertura de protección a la integridad humana, cuando se realizan actos administrativos que lesionen los intereses y prerrogativas legítimos de las personas. Sin embargo, el avance diferenciado de la democracia en diversos países, hacen que estos derechos se estén definiendo con un sentido local y regional, antes que internacional.

Tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano

“Los derechos administrativos son vínculo que desencadena una relación continua del particular y la autoridad que sólo se interrumpe por la ilegalidad o incompetencia frente al acto y no por desistimiento de parte del ciudadano. El principio que campea en estos derechos es el principio de legalidad”.

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano

Principios metodológicos

Delinear una tipología de los derechos administrativos del hombre no es tarea simple, sobre todo por la multiplicidad de campos en que pueden establecerse derechos y obligaciones tanto para el Estado como para los particulares; sin embargo, en este apartado se intenta establecer una serie de principios metodológicos que pueden coadyuvar a un sistema de clasificación aceptable dentro de los alcances del propio ensayo.

Como primer criterio para consolidar una tipología de derechos administrativos debe reconocerse que existe para ellos un doble carácter o plano de actuación:

1. El que corresponde a los derechos administrativos del Estado, que se extienden dialécticamente en el plano social como garantías y obligaciones para el particular,¹²⁴ y

124 La composición orgánica del Estado prevista en la Constitución, bajo los principios de una República federal, la división de poderes, composición municipal del territorio de las entidades federativas, y los principios de representatividad política y administrativa atribuidos a las tres instancias de gobierno, son muestra de los derechos administrativos del Estado, en un nivel macro.

2. El perteneciente a la esfera de los particulares como individuos y ciudadanos, que determina para ellos derechos administrativos propios que deslindan la esfera de actuación del Estado y que le dan a las personas un conjunto de medios de protección, garantía, control y actuación frente a los gobernantes y sus acciones administrativas, principalmente.

En tanto que se definan derechos en favor de las personas, se está en reconocimiento de potestades de uno o varios individuos frente a otros, en un conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y aun administrativas. En consecuencia, los derechos administrativos pueden reconocerse también como derechos humanos, por la simple apreciación de que parten por y en favor de la protección de los intereses de los individuos, en este caso frente al ejercicio de la autoridad pública.

En este trabajo se destacan y analizan principalmente los derechos administrativos correspondientes a los individuos y al ciudadano, sin dejar de reconocer que el Estado se desenvuelve en un principio de legalidad, basado en la objetividad del sistema jurídico. De esto se afirma categóricamente que: los derechos que se definan en favor de los particulares constituyen el umbral de la relación Estado-sociedad, determinando para la autoridad pública un límite en su actuación y un conjunto de obligaciones como contraprestación de esos derechos.

Como derechos que enlazan y relacionan al individuo con la autoridad, se hacen específicos en sus derivaciones, pero adquieren un carácter general que los pondera en un rango equivalente entre unos y otros, debido a que obligan con igual fuerza jurídica a la autoridad de los respectivos planos en que se adscriban como derechos en favor del particular.

En la relación dinámica entre la sociedad y el Estado, se presentan momentos de centralización y descentralización política y administrativa, así como de una intervención del Estado en la vida económica y social más activa o replegada, según las tendencias de avanzada o retroceso de las fuerzas sociales. En todo caso, los derechos administrativos del ciudadano tienden a ser convergentes y emergentes en aquellas condiciones en que la sociedad gane terreno al Estado,¹²⁵ y en sentido inverso, tenderán a ser concesiones o provisiones

125 El carácter convergente de un derecho administrativo se da por la concurrencia de factores que motivan al ciudadano a reclamar determinados espacios de garantías a la administración pública, a la vez que inducen u obligan a la autoridad a reconocerlos como válidos por la propia fuerza social que los sustenta. Este puede ser el caso de derechos al tutelaje fiscal del Estado frente a nuevas disposiciones tributarias que afecten los intereses del contribuyente. Con un carácter emergente se dan derechos administrativos ante condiciones no previstas por el sistema de relaciones Estado-sociedad, que se hacen necesarios para garantizar la armonía de dicho enlace. Se presentan también ante contingencias que alteran la vida normal de la sociedad o de sus núcleos comunitarios. Por ejemplo, el derecho al referéndum administrativo ante programas de reconstrucción en casos de desastre.

normales de ley, cuando el Estado asume una posición de tutelaje e inducción frente a una sociedad débil.

De lo anterior se desprende que la posibilidad de definir derechos administrativos es tan vasta como la existencia de materias administrativas en el sector público, y estará determinada por la capacidad orgánica del Estado para ejercer eficientemente sus funciones administrativas; así como por el grado de desarrollo de la sociedad en la procuración de sus intereses sectoriales, comunitarios, grupales y particulares, en sistemas de regulación y verificación del cumplimiento de la función pública, es decir de la actuación de gobernantes y autoridades.

Primera clasificación: bases jurídicas para una tipología de los derechos administrativos

Un primer intento de clasificación de los derechos administrativos del individuo, en un sentido jurídico, enfrentando linealmente al particular con la autoridad pública ha sido definido por el maestro Gabino Fraga:¹²⁶

1er. grupo: Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a la prestación de los servicios administrativos.

Según este conjunto de derechos todo individuo tiene como garantía el que exista un sistema de autoridad administrativa, responsable de la ejecución y cumplimiento de la función pública, dentro de la cual se definen obligaciones para atender ramos de desarrollo administrativo en dos acciones básicas: la gestión y aplicación de recursos públicos en obras, equipamiento e infraestructura, principalmente, y la prestación de servicios de interés general bajo el carácter de servicios administrativos (públicos).

2o. grupo: Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.

Estos derechos representan en sí los medios de garantía, defensa, y procuración, que se reservan a la sociedad y los particulares, exigiendo para sí que la autoridad pública se apegue cabalmente a los principios y postulados de la ley, sin que se gobierne o ejerza autoridad alguna bajo criterio particularista o fuera del cauce normativo. Con esto se consolida un mecanismo de

126 Fraga, Gabino: *op. cit.*, pág. 421.

autoregulación jurídica del Estado y se previene la posibilidad de ejercer acción legal frente a los actos de autoridad que se distancien de aquello que la sociedad ha delegado en el sistema de representatividad estadual. En consecuencia, y según el principio de exclusión, puede reputarse improcedente todo acto de la autoridad pública que no esté previsto o delineado en una disposición jurídica vigente.

3er. grupo: Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Corresponden a este conjunto, aquellos recursos que el particular puede ejercer frente a los tribunales administrativos para reclamar sobre el resarcimiento de daños o lesiones en su integridad física, moral o patrimonial, provocados por la acción, tolerancia o inactividad de una autoridad pública, ya sea que el particular haya entrado en relación directa con dicha autoridad o que haya quedado en la esfera de influencia de la acción administrativa por la cual resultó perjudicado.

Esta primera clasificación tiende a generalizar las posibles relaciones entre el Estado y la sociedad, tomando en consideración el tipo de actos de autoridad que se plantean ante el ciudadano, sin embargo, por su misma generalidad tiende a obviar una serie de tendencias actuales que han determinado un repliegue de la acción directa del Estado en la vida económica y social de una Nación, y que hacen necesaria la inclusión de criterios administrativos complementarios al enfoque jurídico, en consecuencia, pueden retomarse como válidos los tres grupos pero con previsiones que se extiendan y hagan plausible la inclusión de los siguientes factores:

- El reconocimiento de una mayor incidencia de los particulares en la asunción y prestación directa de servicios públicos. Podría afirmarse que en este campo incluso, se está llegando a una privatización absoluta de servicios, lo cual distancia algunos de ellos de su carácter general, permanente, igualitario, continuo y sujeto a la esfera normativa del Estado. Esta tendencia que aquí se polariza implica reconocer un espacio normativo de gestión e interlocución entre concesionarios y usuarios, en beneficio de los segundos y en favor de la conservación del carácter público del servicio.
- La asunción de un carácter promotor del Estado, que determina distintos planos de actuación de la sociedad en acciones concretas de gobierno y en programas de infraestructura económica, social y cultural, por lo que los términos normales de relación política y administrativa, y el uso mismo

de recursos públicos, quedan sujetos a controles mixtos: Estado-sociedad, con alcances jurídicos ambiguos, a veces sostenidos por el simple pacto de concertación.

- El reconocimiento del ciudadano administrador como efecto colateral de la liberalización de procesos estaduales, que significa una mayor participación de los particulares en la cosa pública, sobre todo en fórmulas mixtas de participación sociedad-Estado en la promoción y/o prestación de obras y servicios públicos. En atención a esta realidad pública, se precisa una mayor claridad en la responsabilidad de la autoridad y la determinación de los alcances administrativistas de los particulares.
- La configuración del principio de la corresponsabilidad como una fórmula de concertación entre el Estado y la sociedad, y sus efectos en el despliegue de autoridad pública y la asignación o delegación de competencias hacia el sector social. Ambos actores de la corresponsabilidad deben contar con un horizonte claro del quehacer institucional y de la acción social, precisándose en todo caso los límites de responsabilidad de la sociedad, evitándose con esto desincorporar del Estado las competencias básicas que le son conferidas por la ley y que no debe dejar de atender directamente. Dicho en términos coloquiales, se trata de evitar que se diluya la responsabilidad del Estado.
- El reconocimiento y determinación plena en el contenido de la ley, de los medios de comunicación, enlace e información entre el Estado y la sociedad, de tal manera que se garantice una misma información gubernamental (sobre todo la administrativa) para todo aquel que la requiera en términos de calidad, veracidad, oportunidad y libre acceso a fuentes documentales.
- La garantía de una gestión gubernamental con atributos de alta calidad en la función pública, como consecuencia inmediata de los procesos de modernización y reforma del Estado, y premisa básica en la gestión social de políticas públicas, reconocida como fase de un desarrollo superior de las fuerzas sociales que demandan automáticamente una mayor eficacia y eficiencia de sus cuadros gobernantes.
- La procuración de la justicia administrativa en términos de una acción preventiva del Estado, por sobre una actuación correctiva o coercitiva, precisando a través del derecho los términos de calidad, eficiencia y eficacia entre la carga administrativa del Estado y del ciudadano y los beneficios que obtiene la sociedad de esta doble actuación.
- La prevención de cauces de resolución jurídica para dirimir situaciones y consecuencias de las externalidades negativas de la función pública y de

la gestión privada inducida por programas gubernamentales y determinaciones de la legislación administrativa

- La previsión de situaciones y actos administrativos del Estado y los particulares, frente a nuevas externalidades motivadas por el cambio en las relaciones internacionales (políticas, sociales y económicas) que sustente el país.
- El perfeccionamiento de los sistemas de procuración e impartición de justicia administrativa, enriquecida por criterios doctrinarios derivados del de las relaciones Estado-sociedad.

Evidentemente estos factores tienden a enriquecer la perspectiva jurídica del maestro Gabino Fraga y permiten sustentar que la acción del Estado en materia de derechos administrativos no es la del simple "comendador" de leyes y disposiciones, sino el de un agente de representación de intereses que, como tal, debe abrir los cauces de interlocución con la sociedad y los particulares para delinear en favor de ellos una mejor posición de derechos que les garanticen buenos gobernantes.

Como complemento a estas consideraciones que extenderían sobre todo los derechos al funcionamiento de la administración y la prestación de servicios públicos, señalados por el maestro Fraga, metodológicamente debe procurarse que la tipología de derechos administrativos guarde los siguientes principios:

1. El principio de correspondencia y pertenencia en género y especie de los derechos con respecto al rubro que los agrupa.
2. El principio de identidad y validez de cada derecho con respecto a sus alcances en el ámbito de competencia de los individuos, lo cual determina una relación de obligaciones para el Estado.
3. La prevalencia del criterio de categorización entre cada agrupamiento de derechos, procurándose establecer rubros perfectamente definidos en atributos específicos, que les permita una identidad propia como medio de relación y diferenciación con respecto a otros derechos.
4. El sentido de la lógica del proceso administrativo que indica posiciones secuenciales de previsión, ejecución y control de materias, actos y situaciones que se establezcan en los derechos administrativos.

Segunda clasificación: tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano

En reconocimiento de la evolución de la función pública y la especialización de campos competenciales del Estado y la sociedad civil, pero en atención directa a los puntos nodales de las relaciones entre ambos y en la determinación de nuevos espacios de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, teóricamente el particular, en su carácter de individuo y/o ciudadano, puede tener para sí los siguientes derechos administrativos:¹²⁷

- a) Derechos a la legalidad de los actos de gobierno
- b) Derechos al funcionamiento eficaz y eficiente de la administración pública
- c) Garantías para la prestación de servicios públicos directos
- d) Garantías en la prestación indirecta de servicios públicos
- e) Derechos a la comunicación, enlace e información con las autoridades públicas
- f) Derechos de petición
- g) Derechos a la participación en procesos de planeación
- h) Derechos a la participación directa en políticas públicas
- i) Derechos a la protección y defensa de intereses particulares frente a externalidades de la administración pública
- j) Derechos a la representación y seguridad administrativa
- k) Derechos a la autodeterminación de intereses colectivos
- l) Garantías del enfoque social de programas gubernamentales
- m) Garantías para la prestación simplificada de servicios administrativos
- n) Garantías para el control social de programas gubernamentales

127 Se aclara que este enfoque puede entenderse en un carácter teórico general; sin embargo, en algunos casos se enfatiza o ejemplifica con respecto al caso de México.

Catalogación de los derechos administrativos:

a) *Derechos a la legalidad de los actos de gobierno*

— **La responsabilidad directa de la administración pública** (Garantías de responsabilidad de los servidores públicos);

Estos derechos se convierten en una relación de preceptos de actuación y responsabilidades de los servidores públicos, que en nuestro país se reconoce en un antecedente de suma importancia en las reformas al título IV de la Constitución General de la República que establece los principios generales para responsabilizar administrativamente a los servidores públicos por su actuación, y la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, según la cual todo servidor público es sujeto de una obligación para actuar responsable, moral, eficiente y eficazmente en el desempeño de sus funciones. Quizá lo que falte delinear en complemento de este ámbito normativo, sean las prerrogativas procesales para que un ciudadano haga efectiva las previsiones de la ley para responsabilizar efectivamente, no sólo al servidor público de enlace, sino al propio titular del despacho donde se genere la responsabilidad.

— **Derecho a la legalidad de la gestión pública.** Este más que un derecho es un principio que debe campear en todos los derechos, tanto genéricos del hombre como en los de corte administrativo, significa simple y llanamente que todo acto de relación entre un particular y una autoridad sólo puede concretarse formalmente, si los términos y condiciones en que se pacte, resuelva, prevenga, discuta o dirima, están señalados en la ley; en este sentido, se trata de un equilibrio y medida para las capacidades discrecionales de la administración, sobre todo en aquellos campos de relación directa entre público y autoridad, que son los más propicios para arreglos fuera de norma, corrupción, burocratismos y abusos. Este derecho lleva implícita la obligación de la autoridad para dar fe pública y difusión extensa a los trámites, gestiones, requisitos y actos mediante los cuales se relaciona con el particular, así mismo, implica el reconocimiento a los derechos ciudadanos para que se consoliden procesos de simplificación administrativa.

b) *Derechos al funcionamiento eficaz y eficiente de la administración pública*

— **Igualdad en las cargas y en los beneficios en la acción administrativa** (Derecho de correspondencia y equidad de la acción administrativa)¹²⁸

Este precepto apenas mencionado en el derecho de petición y de respuesta, no se ha consolidado en nuestro país, su determinación corresponde a formas profundas de madurez política y social, que aleje a los gobernantes de intereses personales para plantear programas de gobierno realistas, y por consiguiente proporcionales y equitativos a las capacidades de la sociedad y del propio aparato público.

Su perfil implica también el hecho de que el costo económico y social de un servicio público, una obra, una gestión, debe corresponder directamente a su calidad y cobertura. Al respecto, se plantea como propuesta la obligatoriedad de las autoridades para dar a conocer con precisión las fuentes de financiamiento de la función pública, y las aportaciones reales que los ciudadanos realizan a tal efecto, de esta manera, en uso de un derecho de información, los gobernados estarían en condiciones de apreciar los beneficios y cargas directas de la administración.

c) *Garantías para la prestación de servicios públicos directos*

— **Derecho a los servicios públicos.** Este derecho siempre ha sido una de las prerrogativas que el particular ha tenido frente a la administración, ya que para la autoridad constituyen una de sus principales obligaciones. Sin embargo, en este caso se resalta el derecho a las garantías generales de los servicios públicos, en condiciones de igualdad, suficiencia, equidad, generalidad y legalidad, así como en los derechos que tiene el particular como usuario de dicho servicio.

d) *Garantías en la prestación indirecta de servicios públicos*

— **Derecho a la protección de los intereses del usuario.** En este campo se incluyen todas aquellas medidas sustentadas en la ley y reglamentación correspondiente para prevenir que el servicio público concesionado no se exceda en tendencias de particularización excesiva ni lesione el interés público, representado por los usuarios. La regulación de los servicios es

128 Chanes Nieto, José "El ciudadano y la administración pública", *op. cit.*, págs. 91 y 92.

prerrogativa directa del Estado, por lo que no se justifica en ningún caso la indefinición o vacío normativo, que tienda a situar en ambigüedades las obligaciones y derechos de concesionarios y usuarios del servicio. A este respecto, cabe señalar que es un campo promisorio, digno de considerarse, ya que las fórmulas actuales de prestación de los servicios públicos se inclinan a la concesión y a una participación social en los mismos, consiguientemente, una buena alternativa para garantizar que los concesionarios se apeguen a los principios generales del servicio, es la organización de núcleos participativos de usuarios, ligas vecinales, órganos y comités de vigilancia y consumo, etcétera, que prevengan un adecuado cumplimiento de los derechos ciudadanos con respecto al servicio público.

— **Derechos del consumidor.** Se catalogan dentro de las garantías del servicio público ya que forman parte de las potestades, medios y recursos de defensa de los usuarios a dichos servicios. El carácter de recurso de estos derechos, interpuesto por consumidores de servicios apenas se ha asumido en México como un medio real de defensa, sin embargo, todavía no se pueden obtener resultados benéficos para el particular en el cien por ciento de los casos, debido principalmente a los problemas de orden corporativo que burocratizan la capacidad de respuesta de los grandes concesionarios del país, como es Teléfonos de México.

e) *Derechos a la comunicación, enlace e información con las autoridades públicas*

— **El acceso a los expedientes administrativos,** su complementación así como a aquellos en que se tenga un interés legítimo (derecho a la consulta de archivo); este tipo de derecho se englobaría en un derecho administrativo a la información gubernamental. Hasta el momento, en la mayoría de los países se concreta en la obligación del poder ejecutivo de informar al poder legislativo sobre los resultados de su gestión y de la aplicación de los fondos públicos, sin embargo, esta es una forma indirecta de información para la sociedad, que en casi nada compete al particular. Por consiguiente, se han definido también en otras latitudes derechos que establecen esta prerrogativa del individuo de estar informado libre y abiertamente sobre la gestión de sus gobernantes, así en el caso italiano a través de la ley del 7 de agosto de 1990, sobre Nuevas Normas en Materia de Procedimiento Administrativo y de Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos se resalta el derecho de los ciudadanos a consultar las resoluciones adoptadas por los entes locales y por algún organismo público, definiendo lo que se entiende por documentos

administrativos. Inclusive se llega a crear una Comisión para el Acceso a los Documentos Administrativos.¹²⁹

En España, merced al reconocimiento del principio de publicidad contenido en las disposiciones normativas y del actuar del gobierno, se deriva en el orden Constitucional de 1978, una serie de prerrogativas del ciudadano para acceder a la información pública, en sus formas de expedientes, archivos y registros administrativos, este sistema de información reconocido como obligatorio para el gobierno se sustenta en:

“Principio de publicidad, búsqueda de la transparencia que encuadra nuestro constituyente en un marco ideológico más extenso, deduciéndola, persiguiéndola en su relación con la idea de participación, en su derivación en el derecho de información, pudiendo así afirmarse que, a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, el actuar administrativo se producirá a la luz del día, en la plaza pública, o no habrá tal”.¹³⁰ Este planteamiento vincula necesariamente la idea de un derecho a la información pública como premisa de una colaboración entre el Estado y la sociedad, de hecho este intercambio informativo no es solamente una extracción de datos del sector público, sino el inicio de una relación correspondiente de un diálogo entre gobernantes y gobernados que se expresa en los términos siguientes:

- “La mera consulta ilustrativa dirigida a los administrados por su interés en el asunto o por razón de sus conocimientos especializados.
- Informaciones sobre proyectos, estudios o meras manifestaciones de deseo de la administración encaminadas a obtener pareceres no vinculantes de los administrados, pero que pueden ser tenidos en cuenta si se demostrase que aportan algo más útil o acertado que lo inicialmente previsto.
- Informaciones optativas convocando a la emisión de propuestas formuladas por la administración para que sean los administrados quienes elijan.
- Negociaciones sobre la base inicial de pareceres contrapuestos para estimular la participación y las actuaciones concertadas sobre

129 “Ley Italiana del 7 de Agosto de 1990, de Nuevas Normas en Materia de procedimiento Administrativo y de Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos”. En: *Revista de Administración Pública*. España: 1991, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 124, enero-abril de 1991, págs. 461-465.

130 Pomed Sánchez, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, España: 1989. Colección: Estudios, pág. 95.

materias de mutuo interés para la administración y los administrados."¹³¹

- **El derecho a la información pública** como prerrogativa administrativa del ciudadano es uno de los medios más eficaces para el cumplimiento de otros derechos, tanto del género humano como de carácter administrativo, de hecho gran parte de las relaciones que se suscitan con las autoridades se efectúan por la vía documental, lo cual representa una memoria que debe ser inteligible, consistente, veraz, oportuna, organizada y libre en su consulta.

f) *Derechos de petición*

- **El recibimiento de una respuesta razonada y en un término verdaderamente breve por parte de las autoridades a las sugerencias o solicitudes presentadas** (derecho de petición); Constituye una prerrogativa del ciudadano saber sobre el destino de sus demandas y del propio ofrecimiento de los gobernantes realizados en sus programas políticos y administrativos de gobierno. Como ejemplo de esto se cita el caso colombiano, donde, su Constitución, señala en el artículo 45 que todo ciudadano puede presentar peticiones a las autoridades y esperar que se resuelvan prontamente. El funcionario se obliga a resolver o contestarlas dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se recibió. El incumplimiento de la respuesta genera responsabilidades como causal de mala conducta y otros efectos, denunciables ante el personero municipal o ante la procuraduría en la materia, a efecto de que investigue sobre la posible falta cometida por el funcionario. Los principios y modalidades de este derecho se sancionan en un Código de lo Contencioso-Administrativo, que compendia este y otros derechos tales como el de consulta y el de respuesta (que sanciona incluso el silencio administrativo negativo de las autoridades).¹³²
- **La sustitución de la 'negativa ficta' por la 'afirmativa ficta'**; (Derecho a la atención y respuesta en el servicio público y gestoría administrativa)

El silencio de la administración se interpreta como una negativa a las peticiones efectuadas por parte de los ciudadanos, incluida la solicitud de

131 Fortes Engel, José María. *La información pública en el derecho administrativo*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, España: 1977, págs. 45 y 46.

132 Madrid-Malo G., Mario . "Dialoguemos sobre el derecho de petición". En: *Diálogos*. Colombia: 1989, ESAP, núm. 2, págs. 1 a 16.

información y reportes sobre el estado de un asunto. La erradicación de la *negativa ficta* debe sustituirse por la *afirmativa ficta*; si la autoridad no responde en el término previsto se considerará que su respuesta es favorable a la solicitud del ciudadano. Así se obliga a la autoridad a dar una respuesta fundamentada, suficiente y oportuna, pues de no hacerlo favorece al ciudadano aún cuando no tenga la razón.

Estos derechos se consolidan básicamente en las disposiciones administrativas que regulan los métodos y procedimientos y las formas de atención al público, sin embargo, algunos países como Italia han afinado este derecho a la respuesta, aportando elementos útiles para la simplificación de la gestoría ante autoridades públicas.¹³³

g) *Derechos a la participación en procesos de planeación*

— **La participación en la elaboración y aprobación de planes y programas;** (Derecho a la participación en la planificación)

En México, este derecho se ejerce como una potestad y obligación del Estado para convocar y organizar órganos consultivos, comités de trabajo técnico, instancias de revisión y calificación técnica, organismos de investigación, instancias de opinión, etcétera, que actúan alrededor de procesos planificadores, como es el caso de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatales y Municipales, las organizaciones de profesionales, los foros de consulta, las comisiones especiales, entre otras. Quizá en este rubro se ha avanzado indirectamente en la sensibilización de la sociedad a participar en los procesos de gestión pública, faltaría consolidar estos avances como derechos del particular, es decir, administrativamente como obligación de la autoridad de sujetarse a esa opinión pública y general sobre dichos procesos.

h) *Derechos a la participación directa en políticas públicas*

— **Derecho a la participación, consulta y concertación.** Estos derechos son conexos a los derechos políticos y al derecho administrativo de información, según los cuales, todo acto potencial o planeado de la administración debe someterse, antes, durante y posterior a su ejecución a un consenso y manifestación libre de la sociedad. Según este principio este derecho, desde el plano administrativo, tendría que señalar los casos

133 Vid. Capítulo IV, relativo a la simplificación de la actuación administrativa. En: *Ley Italiana sobre nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos. op. cit.*, pág. 463.

y tipos de programas gubernamentales y aun de acciones y actos específicos que debieran someterse a estos procesos de consulta, asimismo, señalarían los medios organizativos y los requisitos para considerar la actuación de la sociedad en órganos de consulta y colaboración administrativa directa con las autoridades en los programas correspondientes.

- **Derecho a la licitación pública de contratos administrativos gubernamentales.** Tiene que ver con el derecho de los ciudadanos a conocer en que términos y condiciones, así como con quién, la administración pública contrata bienes y servicios de parte de los particulares.
- **Derechos a la participación social y comunitaria en programas de gobierno.** Tienen un sentido extenso, regularmente como derechos derivados de convenios de concertación y mecanismos de “acuerdo” entre gobernantes y gobernados; sin embargo, su carácter emergente o de contingencia tiende a ser cada vez más regular, de lo que se aprecia una conveniencia para tipificarlos como derechos de participación voluntaria en programas gubernamentales.
 - i) *Derechos a la protección y defensa de intereses particulares frente a externalidades de la administración pública*
- **Derecho a la planificación urbana y protección del ambiente.** Este derecho forma parte de diversas declaratorias establecidas en el seno de las Naciones Unidas y forma parte de la tercera generación de los derechos humanos. Su establecimiento es más bien un conjunto de prerrogativas y obligaciones que sujetan a la autoridad a una responsabilidad directa para organizar, ordenar y administrar medios e instrumentos de planeación y regulación del crecimiento de los centros de población y de la protección de los ecosistemas y del ambiente de los propios centros de población. Se liga de manera directa a los derechos de tipo social, ya que su protección atañe a todos los individuos y al Estado mismo, pero tiene evidentemente un carácter administrativo ya que genera relaciones de regulación y protección directa de intereses de los particulares frente a actos del Estado, (por ejemplo una licencia de construcción, el requerimiento de estudios sobre impacto ambiental, las declaratorias sobre reservas de suelo urbano, etcétera). Las posibilidades de este derecho están señaladas en la legislación Mexicana en términos generales; sin embargo, al constituir prerrogativas peculiares de los

gobiernos locales, principalmente de los municipios, corresponde a éstos la definición de los derechos que tendrán los ciudadanos en el plano administrativo, para establecer los nexos de corresponsabilidad y protección efectiva de los recursos naturales y la ordenación urbana mediante una planeación-acción participativa y social.

- **Derechos a la modificación de planes y programas de desarrollo.** Comprenden las prerrogativas del particular para llamar la atención y en su caso, promover adecuaciones necesarias y socialmente justificadas a determinaciones de planes y programas (incluso de leyes y reglamentos en algunos casos), para preservar el interés colectivo de externalidades negativas producidas por dichos ordenamientos. Su campo de definición tiende a darse principalmente en materia de desarrollo urbano, protección del ambiente, y en la vida política y cultural de la sociedad.
 - **Derecho a la protección y prevención de afectaciones a intereses particulares en procesos electorales.** Tienden a situarse como derechos y garantías que la autoridad debe otorgar al ciudadano para que no resulte afectado con movilizaciones, medios propagandísticos o alteraciones del orden público motivados por la contienda electoral.
 - **Derecho a la preservación del patrimonio cultural.** Significa el desconocimiento e invalidez de pleno derecho de toda acción de autoridad o particular que afecte la raíz histórica de la comunidad, en bienes patrimoniales, valores o principios reconocidos como símbolos culturales.
 - **Derecho a la consideración del daño en la integridad física, moral y/o patrimonial provocado por la contaminación del ambiente.** En este rubro deben emitirse resoluciones al caso concreto, basadas en normas técnicas que permitan determinar la responsabilidad y alcance de los daños causados por la contaminación, siendo responsabilidad directa de la autoridad administrativa la procuración de su resolución y la determinación de sanciones y medios de resarcimiento de los daños correspondientes.
- j) *Derechos a la representación y seguridad administrativa*
- **El establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción** (Derecho a procesos equitativos en la justicia administrativa y social)

En este caso, México tiene notables avances cuyos antecedentes se remontan a las siguientes disposiciones normativas en la materia:

- a) Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo del 25 de mayo de 1853.
- b) Tesis de Vallarta.
- c) Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.
- d) Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.
- e) Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1938.
- f) Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1966, y
- g) Ley Orgánica del tribunal Fiscal de la Federación, del 24 de diciembre de 1966.¹³⁴

El antecedente más reciente para el establecimiento de tribunales en esta rama del derecho se tiene en las reformas al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el 17 de marzo de 1987, donde se faculta a las entidades federativas para establecer esos tribunales, en sus respectivos ámbitos de actuación.¹³⁵

— **La defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa;** (Derecho de representación legal y defensa)

La defensoría de oficio está reconocida en procesos judiciales para la aplicación de la legislación del fuero común, pero no así para el caso de litigios administrativos, esto conduce, al menos en nuestro país, a que el ciudadano no se aproxime siquiera a informarse sobre el quehacer para defenderse frente a actos de autoridad que considere injustos. La defensoría de oficio no se ha promovido, retardándose la experiencia de la sociedad en actos de justicia administrativa, misma que por los antecedentes recurrentes de atropellos y falta de reconocimiento de derechos administrativos, seguramente en muchos casos dictaminaría en favor del particular. El establecimiento de esta institución aventajaría en una forma insospechada la cultura administrativa de los ciudadanos y del propio servidor público al ser advertido de su responsabilidad en la infracción de los derechos ciudadanos.

134 Margain Manautou, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Ed. Universitaria Potosina, México: 1980, págs 27 y 28.

135 Vid. *Ley de Justicia Administrativa del Estado de México. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*. Toluca, México: 1990. Gobierno del Estado, diciembre de 1990, págs. 9 a 46.

- **La promoción de los procuradores y ombudsman administrativos.** Representan la institucionalización de medios de protección y defensa de los intereses de los particulares frente a los actos o apremios de la administración pública. Su esfera de actuación se da en torno a los procesos de justicia administrativa, pero también en medidas preventivas y de orientación legal al particular afectado. En este campo puede citarse para México, la existencia del “Síndico del Contribuyente” como agente de mediación entre la autoridad fiscal y el particular.

- **Derecho a la revisión, revocación, y queja.** Estos derechos se consagraron en México según los antecedentes normativos que dan lugar a los tribunales de lo contencioso-administrativo, pero también encuentran sus antecedentes en la legislación orgánica de la administración pública federal, estatal y municipal. Al respecto se aclara que estos son recursos directos para inconformarse frente a la autoridad por actos administrativos que atenten, o se juzguen contrarios a los derechos e intereses de los particulares. Su definición corresponde a la parte procesal preliminar o de primera instancia para la resolución de conflictos entre la autoridad y el particular.

- **Derecho de solicitud de anulación.** Este derecho está enmarcado en distintas disposiciones de lo contencioso-administrativo, de hecho su principal ubicación radica en la acción jurisdiccional de los tribunales en la materia y en los actos jurisprudenciales que dicten sobre casos concretos de litigio administrativo. Al existir una gran dispersión de ordenamientos que prevean una anulación de un acto de autoridad administrativa (en los casos fiscales, en improcedencia de resoluciones de licencias, en interposición de recursos de revisión, etc.) regularmente se le relaciona con el juicio de amparo, donde se alude a la inconstitucionalidad de las leyes a la falta de apego a dicha constitucionalidad por parte de la resolución o laudo administrativo. En sí este derecho es uno de los recursos correctivos y disciplinarios más consistentes que un particular puede ejercer frente a los actos de una autoridad pública.

- **Derecho de apelación.** Este es un derecho vigente en México, pero susceptible de perfeccionarse si adquiere el rango de un poder colectivo, mediante el cual se revise, cuestione o reorienten los efectos de un acto administrativo, la apelación entonces sería una previsión, una confirmación o una negación ante un acto determinado. A la fecha la apelación se realiza principalmente ante los tribunales en la materia y es

promovida principalmente por personas físicas o morales, representantes, estas segundas de intereses de tipo privado, principalmente.¹³⁶

k) *Derechos a la autodeterminación de intereses colectivos*

- **El referéndum administrativo;** (Derecho de ratificación) Según el Doctor Chanes Nieto, el referéndum que más se ha desarrollado es el de tipo político, incluso ha degenerado en procesos plebiscitarios para validar la arrogancia de algunos gobernantes. El referéndum en un sentido estrictamente administrativo significaría una forma de consulta y decisión abierta, que se pronuncia en favor, en contra o en soluciones alternativas con respecto a una acción o programa de gobierno en especial. Dicha ratificación quedaría a cargo de la población que supuestamente sería la beneficiada o perjudicada directamente por la acción gubernamental.¹³⁷
- **Derecho a la iniciativa popular político-administrativa.** Este derecho es en esencia la posibilidad que tiene la colectividad de promover ante una autoridad legislativa o administrativa proyectos que tiendan a modificar, crear, derogar o abrogar una disposición jurídica vigente. Desde este punto de vista, el criterio moral del grupo sustentante es la principal fuerza para que se considere la procedencia de dicha iniciativa. En un sentido general y de mayor envergadura, esta iniciativa popular también puede aplicarse a la denuncia de actos de ilegalidad, falta de probidad, abusos de autoridad, ineficiencia e ineficacia de servidores públicos y denuncias sobre fallas de gestión de una autoridad o de un aparato público, para promover la destitución, sanción o llamamiento al orden de una autoridad o servidor público. Asimismo, en un sentido todavía más completo, la iniciativa popular podría aplicarse en planos de propuesta en materia de programas gubernamentales gestados en la sociedad, proyectos de obras, infraestructura, modelos organizativos, fórmulas financieras, técnicas y administrativas para la prestación de servicios públicos, medios de participación directa de la comunidad en las decisiones relativas a las

136 En México, un caso conexo al recurso de apelación, puede ejemplificarse con la agregación del "cargo 1148", por concepto de mantenimiento, que viene incluido en el recibo de consumo de energía eléctrica. Dicho concepto (porque así aparece sin mayor explicación), se entiende en labores de conservación y mantenimiento en instalaciones generales, o al menos se presupone, pero nunca se verifica en arreglos o mantenimiento de redes donde los vecinos puedan constatar su aplicación. Esta medida por demás difusa es motivo de reacciones a nivel individual; sin embargo, un recurso de "reconocimiento de los derechos del consumidor", interpuesto ante las autoridades competentes, de manera colectiva, colocaría a la CFE y a la Cía. de Luz en una situación obligatoria para explicar y desglosar públicamente la aplicación de dicho cargo. Lo anterior no significa la desaparición del cobro, pero sí el esclarecimiento de su destino y aplicación para poder reclamar que se cumpla en efecto.

137 Chanes Nieto, José. "Referéndum e iniciativa popular", *op. cit.*, págs. 29 a 36.

políticas públicas, etcétera. Al momento apenas se considera esa iniciativa popular para el caso de promoción legislativa, con un campo muy limitado y ambiguo que no aporta gran cosa a los derechos administrativos del hombre y del ciudadano.¹³⁸

l) *Garantías del enfoque social de programas gubernamentales*

Correlativamente a los derechos de las comunidades para determinar el orden de atención a sus prioridades e intereses, debe delinarse enunciativamente en la legislación orgánica de la administración pública, la obligación de los gobernantes para definir con base en consulta y evidencias probadas, programas y políticas públicas con un enfoque social, es decir, con la preeminencia del interés común relacionado con la comunidad, antes que con la sociedad en su conjunto. Con esto se compromete, desde el punto de vista jurídico, que los programas gubernamentales no estarán permeados por criterios de política unilateral del grupo gobernante. En lugar de ser un mecanismo para retardar las decisiones gubernamentales, constituye un medio real para garantizar el éxito de sus programas.

m) *Garantías para la prestación simplificada de servicios administrativos*

- **La existencia de condiciones mínimas de comodidad en las áreas de atención al público;** (derecho al buen trato y atención del particular) forma parte de un conjunto más amplio de derechos, señalado por nuestra parte como derechos a un trato digno del particular por parte de la autoridad y la administración pública. Tiene que ver también con los derechos a la simplificación y orientación frente a procesos y gestiones en oficinas gubernamentales que eviten pérdidas de tiempo, desgaste físico y mermas materiales en la persona y bienes del particular frente a procesos dispersos, burocráticos, sobresaturados de autoridades y complejos dentro de una misma organización, en la que se hacen concurrir, la mayoría de las veces, innecesariamente múltiples pasos de un proceso que debiera ser en esencia simple, muchas veces para elaborar estadísticas que nadie usa y menos confía en ellas.

138 Vid. Chanes Nieto, José "Referéndum e iniciativa popular", op. cit., págs. 36 a 40.

- **La disposición de sistemas expeditos y fáciles para cumplir obligaciones**, (Derecho a la gestión eficaz de asuntos administrativos); Que tiene que ver con el derecho a la simplificación administrativa.
- **Derecho al trato justo**. Este derecho forma parte de una cúspide administrativa que conjugaría una actuación libre, consciente y respetuosa del particular y una actitud receptiva, comprometida y social del servidor público que darían un alto grado de dignidad a la relación Estado-sociedad. Implicaría, por supuesto, la consolidación de medios de gestión, información y administración, aunados a condiciones físicas idóneas y un ambiente armónico en las relaciones públicas que se susciten entre el particular y la autoridad.
- **El derecho a la corresponsabilidad de la “carga de la prueba”**. Constituye un medio de responsabilidad compartida con la autoridad en la conservación de documentos probatorios del cumplimiento de obligaciones del particular. Si bien es conveniente que el ciudadano conserve las pruebas de su cumplimiento administrativo, no se justifica en ningún caso que la autoridad no lleve registros paralelos de las mismas. Al respecto debe planearse un sistema de comprobación moderno que evite al ciudadano una excesiva carga archivística de estos documentos.

n) Garantías para el control social de programas gubernamentales

- **El aseguramiento de la participación social en la evaluación del quehacer administrativo** (Derecho de evaluación y revisión de la gestión pública).
- **Derecho a la Contraloría Social**, referidos a la potestad de los ciudadanos para dar seguimiento y evaluación a la gestión de programas gubernamentales pactados o concertados con la comunidad y sus grupos representativos.¹³⁹

139 En México esta figura ha sido reconocida en el ejercicio de recursos federales asignados al Programa Nacional de Solidaridad; sin embargo, se enfoca más hacia una condición orgánica, señalada para un núcleo de ciudadanos que asumen dicha función, que como un derecho de carácter comunitario. En el enfoque de este ensayo se parecería más una potestad de todos y cada uno de los individuos que sean beneficiarios o afectados por la acción gubernamental del Estado, y no solamente de un programa.

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano

El derecho a la seguridad administrativa tiende a reconocer un campo especial de derechos humanos; desde esta perspectiva aquí se establece una declaración de principios que pondera como prerrogativas del hombre y del ciudadano las siguientes:

- Ninguna persona física o moral puede ser desconocida como interlocutor ante la administración pública si funda su actuación en los medios legales y técnicos conducentes.
- El derecho a la seguridad administrativa implica el cumplimiento de la oferta programática política y administrativa por parte de las autoridades públicas.
- Ninguna persona puede ser discriminada en la atención y gestoría de sus derechos e intereses frente a la autoridad por la simple manifestación de sus ideas y parecer ideológico.
- Los derechos administrativos son un vínculo que desencadena una relación continua del particular y la autoridad que sólo se interrumpe por la ilegalidad o incompetencia frente al acto y no por desistimiento de parte del ciudadano. El principio que campea en estos derechos es el principio de legalidad.
- El Estado se obliga a dar cabida a las sugerencias directas que para el mejoramiento de la administración propongan los ciudadanos, aun y cuando lo hagan sin la intermediación de las autoridades de representación política.
- La tarea de cumplir y hacer cumplir los derechos administrativos es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil.
- La seguridad administrativa representa la tranquilidad del hombre de contar con gobernantes aptos y comprometidos con los intereses del Estado, del pueblo y de los individuos. Cualquier presunción de una incapacidad del gobernante, genera una revisión y seguimiento estrecho de su desempeño. La seguridad implica también erradicar los malos elementos de la gestión pública.

El reconocimiento de estos principios depende de una doble acción, por una parte, de la apertura que tenga la autoridad para promover en normas el reconocimiento de derechos administrativos, y por parte del ciudadano, su ejercicio libre y sostenido de los mismos.

Importancia política, social y jurídica de los derechos administrativos del ciudadano

“El Estado se obliga a dar cabida a las sugerencias directas que para el mejoramiento de la administración propongan los ciudadanos, aun y cuando lo hagan sin la intermediación de sus autoridades de representación política”

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Alcances e importancia de los derechos administrativos

Los intereses colectivos tienden a ser interpretados por los responsables del poder político y la administración pública está subordinada a la gestión de dichos intereses mediante acciones directas o indirectas, lo cual significa que el funcionario en muchas ocasiones tiende a procurarse una mayor libertad de acción frente al ciudadano. Así, la pugna sociedad-Estado debe entenderse más como confrontación sociedad-gobernantes, de ahí que generalmente los gobernantes tiendan a orientar la actuación de la sociedad por medio de la regulación, disciplina o estímulo de las actividades de los particulares, y debe entenderse que será una confrontación, choque de intereses, y discrepancia de procedimientos que no habrá de tener fin.

Al desglosar esta premisa, resalta la importancia que encierra la participación de los particulares en el desarrollo de la sociedad, y por extensión los medios por los cuales se relacionan con el Estado para fomentar dichas condiciones propicias para el desarrollo.

Políticamente, son más o menos conocidos los derechos y obligaciones de los ciudadanos, como el derecho al voto para elegir a sus representantes, la posibilidad de ser elegido para desempeñar un cargo público, etcétera; este punto conlleva una gran importancia debido a la politización de la sociedad que

se viene dando desde hace varios años. El despertar político significa una conciencia del quehacer en torno al poder y una incipiente exigencia por parte de la sociedad en la formulación de las políticas públicas y en la toma de decisiones.

Políticamente, el Estado gana legitimidad al reconocer y cumplir las decisiones ciudadanas y se acerca a la sociedad al cumplir los designios colectivos.

Por su parte, la importancia que revisten los derechos administrativos, como los mencionados en la tipología expuesta en el apartado 5 de este trabajo, es categórica al coadyuvar a la legitimación del sistema y reconocer la labor del ejecutivo cuando los derechos son respetados y cumplidos.

Mediante un aparato administrativo que articula las necesidades y demandas ciudadanas de manera oportuna, el gobierno puede obtener un consenso ciudadano que le permitirá ganar día con día la confianza del pueblo, en tanto que conseguirá una gran credibilidad de parte de la sociedad para una correcta y cada vez mejor actuación pública.

En este sentido, la importancia política de los derechos administrativos es bilateral, puesto que se benefician los individuos y grupos sociales y el propio gobierno.

La sociedad que ve respetados sus derechos confía en el Estado y en sus gobernantes, y se acerca a la administración sin temores, con la seguridad de hacerlos valer hasta el límite de lo legal. Una sociedad que apoya a su gobierno y viceversa tiene posibilidades reales de desarrollarse y erigirse en un edificio tan fuerte y alto que difícilmente las adversidades, internas o externas, podrán resquebrajarlo. De esta manera, se puede lograr una cooperación y complementación del gobierno y la sociedad.

En materia jurídica el Estado mexicano es un Estado social de derecho y únicamente puede realizar lo que está estipulado en la ley, por tanto los ámbitos federal, estatal y municipal fundan su actuación en marcos normativos. Cabe hacer algunas reflexiones acerca de dicha legalidad.

En el régimen legal mexicano no está totalmente aceptado el principio de responsabilidad del Estado por dos motivos esenciales que el maestro Gabino Fraga resume así:

- 1) "el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior a actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide considerar al Estado como responsable cuando se mantiene dentro de dichas limitaciones.

- 2) "el Estado sólo puede actuar dentro de los límites legales... si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por tanto, sobre él debe recaer la responsabilidad".

En suma, en el país tiende a regir una responsabilidad difusa del Estado, y en algunos casos se delinea para él una responsabilidad subsidiaria, cuando algún funcionario cause daños en el ejercicio de sus funciones y no tenga bienes, o el monto de los mismo no sea suficiente para reparar el daño causado; en este caso se debe exigir primeramente al funcionario la reparación del daño y en el supuesto de que no pueda reparar el mal por falta de recursos, el Estado de manera subsidiaria tendrá la obligación de resarcirlo.

Esta posible irresponsabilidad es criticada en diversos países con Estados modernos al prever la necesidad de adoptar medidas frente al creciente ámbito de su influencia en la vida social (a pesar de su retiro en diversas ramas económicas) lo cual crea múltiples riesgos que llegan a amenazar los derechos de los particulares en su frecuente contacto con el poder público. Se llega inclusive al punto de decir que la situación de atraso de la legislación mexicana tocante a la responsabilidad del Estado, hace pensar que no se ha consolidado del todo el principio del Estado social de derecho "... pues un sistema de responsabilidad de la administración... es esencial a la existencia del Estado de Derecho".¹⁴⁰

En términos jurídicos la posibilidad de responsabilizar al Estado está siempre latente y en la actualidad los individuos cuentan con mejores instrumentos para su defensa, como sería el caso de la igualdad de los beneficios del particular frente a las cargas públicas.

Bajo este supuesto, si la actuación del Estado causa daño a algún particular considerado individualmente, la igualdad producida respecto a los demás administrados fuerza al Estado a resarcir el mal y se hace cargo del daño causado, el cual se paga finalmente con los dineros públicos.

Aunado a lo anterior están las complejidades de la normatividad y de la maraña jurídica existente (heredada de la época colonial, por la administración de desconfianza que existía de la metrópoli hacia sus colonias). Al tener los ciudadanos la posibilidad de obligar a la administración a sujetarse a la normatividad, se tiene la oportunidad de lograr un respeto mutuo entre los particulares y la administración. Concomitantemente, se abre la puerta para hacer menos complejo nuestro derecho administrativo al simplificarlo, actualizarlo y aproximarlos a un modelo más claro de responsabilidad estadual,

140 Legaz, Lecambra "El Estado de Derecho". Citado por Fraga, Gabino, *op. cit.*, pág. 423.

para que no se quede rezagado con respecto a los dinámicos cambios sociales de nuestros tiempos y no constituya un obstáculo al cambio social.

V.E. Orlando, afirma que se puede obligar al Estado únicamente cuando se trata de cuestiones patrimoniales, no obstante ser el propio Estado, fuente de derecho.

Planteado de esta manera, el Estado se encuentra a nivel de un particular, el cual puede obligar al primero, hasta el límite de la legalidad para asumir las responsabilidades que le competen.

Una propuesta para México se refiere a responsabilizar al Estado en su relación con la sociedad en términos jurídico-administrativos e inclusive económicos, para resarcir daños en los casos en que exista una violación de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Con una responsabilidad tal, los individuos obligan a que el Estado y sus funcionarios actúen de la mejor manera posible en sus ámbitos de competencia, para servir mejor a la sociedad en su conjunto.

Socialmente hablando, la importancia del ejercicio pleno de los derechos administrativos puede conducir a una gran participación y cooperación de los individuos y colectividades para con el Estado, ya no por necesidades vitales, sino por la confianza de contar con un aparato público que realmente sirve a su comunidad. En este sentido se puede hablar también de una solidaridad colectiva tanto entre particulares, como entre éstos y el Estado, que puede redundar en un mejoramiento sustantivo de las relaciones Estado-sociedad, recuperando espacios perdidos en lo referente a la deuda social con los diferentes grupos y estratos que han quedado rezagados en el devenir del progreso.

El contar con servicios sociales acordes a las necesidades de la población y cercanos a las comunidades e individuos, permite que éstos se acerquen más a la administración pública y que confíen en los servidores del Estado, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal, y se cree un verdadero diálogo entre la propia administración pública, como brazo ejecutor del gobierno, y los particulares, contando con una realimentación sumamente necesaria en los tiempos actuales para tener oportunidad y flexibilidad de respuesta, por parte del gobierno, en las diversas demandas y en la satisfacción de necesidades.

En este ámbito, son destacados los esfuerzos presentes del gobierno en materia de concertación social en el país, sobre todo por los resultados positivos alcanzados en el corto plazo, los cuales han permitido beneficios no sólo en el terreno social, sino en el económico y aun en el político.

El acercamiento que permite el ejercicio de los derechos administrativos, entre el gobierno y los particulares, es una apreciable fuente de contacto para la

previsión de actividades en el sector público y una fuente inagotable de intercambio de información para el actuar administrativo presente y futuro.

Aportaciones a la relación Estado-sociedad de los derechos administrativos del hombre

Como resultado de las reflexiones anteriores, se crea y en la realidad así está sucediendo, una nueva red de relaciones entre el Estado y la sociedad, no sólo por el ejercicio de los derechos administrativos (los cuales son una parte, de suma importancia, en la relación mencionada) sino por las nuevas condicionantes internas y externas de ambos.

En las nuevas relaciones que se gestan diariamente entre la sociedad y el Estado, es riesgoso perder de vista las diferencias entre un proceso de estatismo y otro de socialización (presente en la actualidad). En la primer doctrina están primero los intereses sociales y después los individuales, por su parte, la socialización se refiere al actuar de la sociedad en grupos.

Al darse cuenta de la importancia de sus cuerpos colectivos, la sociedad ejerce una presión cada vez mayor, como persona moral, para hacerse oír por el Estado y lograr una actuación real y acorde para la obtención de respuestas positivas y favorables a sus intereses de progreso.

Los Estados contemporáneos, vislumbrando un posible divorcio entre sus administraciones, y los particulares, en su carácter de individuos y ciudadanos, tratan que la evolución de sus aparatos gubernamentales esté influida por una tendencia que busca lograr una cada vez más amplia, variada y activa, participación de la sociedad en campos como el económico y social, así como en los planos político, jurídico y administrativo.

En los momentos actuales la participación ciudadana debiera abarcar en mayor medida el campo de la administración, aprovechando dicho aprendizaje como referencia para tomar medidas tanto "internas" como "externas" a las organizaciones sociales y, alternativas de desarrollo presentes y a futuro en beneficio de la sociedad y de la propia administración, sin esperar a que esta última cambie y supere condiciones estáticas para después adecuarse a ellos.

Adicionalmente, es necesario lograr que las organizaciones integrantes de la administración alcancen un buen grado de efectividad además de elevar su productividad, medida no sólo en términos económicos sino políticos y sociales.

La conclusión de este punto hace referencia al ejercicio de los derechos administrativos, los cuales coadyuvan a aportar de manera muy importante nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, y marcan una etapa diferente que podríamos denominar "superior" a la vivida en nuestro país hasta la fecha.

Regulación social del sector público a partir del ejercicio de los derechos administrativos

Por medio de la reglamentación y de la coparticipación del Estado con la sociedad en la construcción de nuevas estructuras, el sector público tiene la posibilidad de retomar con renovadas fuerzas la regulación social. El ejercicio de los derechos administrativos ayuda, como pieza clave de la maquinaria administrativa, a crear un nuevas corresponsabilidades entre el Estado y la sociedad.

En fechas recientes los partidos políticos han perdido oportunidad en su capacidad de convocatoria y aun en su legitimidad y representatividad; se podría inclusive decir que la situación por la que atraviesan tiene consecuencias serias para sus propias organizaciones político-sociales y para el Estado en cuanto al afloramiento de otros núcleos, en su mayoría como grupos de presión, que pueden desvirtuar la institucionalidad de los procesos en torno al poder y la legitimidad.

No obstante la pérdida de representatividad de los partidos políticos, un fenómeno que viene aflorando es la manifestación de los ciudadanos en las urnas (por ejemplo en Francia) como una forma de participación que adquiere nuevos matices como freno al Estado o como una inconformidad con las políticas llevadas a cabo por un gobierno y ejecutadas por su administración pública. Este renovado impulso de la participación ciudadana deja un tanto de lado la apatía del pueblo en los comicios electorales para replantear una situación en la que los ciudadanos demandan y hacen ver al Estado su inconformidad con las políticas gubernamentales.

La sociedad de nuestros días busca nuevas formas de hacer valer sus derechos tanto humanos como administrativos, vía organizaciones que nacen en el seno mismo de la sociedad, por ejemplo: organizaciones profesionales, colegios, comités de vecinos, ligas de usuarios, juntas de autoadministración de unidades habitacionales, comités de consumidores, comités de compras, etcétera, por las cuales hacen oír su voz, ejercen presión, tratan de participar en la formulación de políticas, ejecución de obras y servicios y control y evaluación de actividades gubernamentales. Estas organizaciones encierran un potencial insospechado; se puede afirmar que no han sido aprovechadas del todo por las organizaciones sociales de más arraigo ni por el propio Estado, ambos no han sabido aprovecharlas y conducir las en aras de un nuevo modelo de gestión, teniendo en ellas una veta rica en materia de relaciones y regulación social. Al ejercerse los derechos administrativos de forma individual o por medio de estas organizaciones o de otro tipo, ya existentes con anterioridad, se podría dar la pauta para una más fructífera relación sociedad-Estado.

Es obvio que las relaciones pasadas entre la sociedad y el Estado sirven de base a las presentes, pero éstas, al igual que las anteriores, tienen características propias, política, social, económica, jurídica y administrativamente hablando, todas ellas están reguladas en los mismos términos de sus características. El reto actual es identificarlas, preverlas y coptarlas más que remediarlas una vez que se han dado. Con ello, se podría estar mejor preparado para regular las relaciones ya mencionadas entre el Estado y la sociedad.

A principios de éste siglo en México, las relaciones tenían una situación inversa, es decir, del Estado como “recomponedor” de la sociedad. Actualmente, es la sociedad la vanguardista en las relaciones para con el Estado. Como se mencionó en el primer capítulo, la reforma del Estado se refiere a una serie de cambios, adecuaciones, modificaciones con el fin de adaptarse a situaciones presentes y futuras.

El papel de la autoridad y el servidor público en la procuración de los derechos administrativos

El Estado moderno puso al individuo directamente frente a la administración pública. Las razones política y social ampliaron y fortalecieron la autoridad de la burocracia en el sentido weberiano; sin embargo, frente al aumento del poderío burocrático quedó casi sin defensa el propio individuo.

La burocracia en un sentido peyorativo, provoca una incomunicación entre servidores y ciudadanos. Al ponerse distancia de por medio se da una incompreensión mutua en perjuicio del mejoramiento político, social, económico y cultural de todos. Si se lograra una colaboración mutua la administración se depuraría y, para esto, es necesario, según José Chanes Nieto “dignificar al ciudadano frente al servidor público y a éste ante aquel”.

El ciudadano tiene el poder de decidir en términos de elegir a sus representantes, no obstante que tiene participación política, raras veces la asume en materia administrativa y cuando quiere obtener un resultado rápido o favorable, ejercer un derecho y, de vez en cuando cumplir una obligación es necesario “aceitar la maquinaria administrativa” vía los favores, el soborno, el parentesco, tráfico de influencia, y otras manifestaciones de corrupción.

Por regla, una mala administración produce deterioro en el sistema en general y, en muchas ocasiones es sinónimo de burocratismo, convirtiéndose este último, en un eslabón intermedio, con poder, entre la sociedad y el Estado. La independencia adquirida por la burocracia la coloca en una posición de privilegio, conoecedora de los “trámites requeridos” utiliza su posición en su provecho al constituirse como un filtro que deja permear o no las inquietudes de los particulares.

Cuando el funcionario abusa de su posición provoca un alejamiento de la sociedad para con el Estado, el gobierno y la administración pública. La burocracia a quien compete la acción administrativa puede, en su momento, ser la autora de violaciones que afectan al particular provocando un distanciamiento entre administradores y administrados. En reacción directa a lo anterior, es preciso que la administración haga sentir al ciudadano su carácter de servicio, puesto que si no es así, la consecuencia es una frustración e impotencia del ciudadano al sentir una gran desconfianza ante un monstruo que no tiene pies ni cabeza. La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, y para resolverle sus problemas cuando lo amerite o requiera. Para esto, los servidores públicos deben reunir características adecuadas, de acuerdo al papel que desempeñan, aunadas a la vocación, educación, honestidad, formación, capacitación, y actualización tanto de su persona como de sus conocimientos.

Por su parte "el servidor público debe estar abierto al diálogo social"¹⁴¹ y mostrarse sensible ante las iniciativas populares encauzándolas para conseguir objetivos y resultados tangibles con formas de participación efectivas y ágiles para obtener un intercambio recíproco de problemas y soluciones.

El servidor público, al ser un "termómetro" de las necesidades y demandas de los individuos debe utilizarlas en el mejoramiento de la administración, en áreas como los servicios públicos y en términos de gestión, reducir trámites, hacer más eficiente y eficazmente sus tareas, entre otras. De hecho, los ciudadanos actuales, al exigir el cumplimiento de sus derechos, obligan al servidor a realizar mejor su trabajo, pero aún falta mucho por hacer para llegar a conjuntar verdaderamente el actuar administrativo con las necesidades de la sociedad.

141 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública", *op. cit.*, págs. 103 a 104.

Situación de los derechos administrativos del ciudadano en México

"La tarea de cumplir y hacer cumplir los derechos administrativos es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil"

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Tendencias generales

La mayoría de las críticas referidas al caso de México inciden en que en este país no se ha sabido "crear garantías efectivas en materia social a escala de grandes grupos, o bien de colectividades locales",¹⁴² tampoco en asuntos políticos y económicos y, sólo en cierta medida en el renglón cultural y jurídico. En este último, se da la tendencia a crear preciosismos, es decir, normas que en el papel parecen perfectas, pero en la realidad son poco prácticas y demasiado parciales.

No obstante la modernización administrativa, subyacen complicaciones entre el particular y la administración y un gran retraso en la legislación producto de la gran celeridad de los cambios sociales, agravado por el desconocimiento de la norma imputable al individuo, o la desactualización jurídica, atribuible al legislador.

Con el propósito de superar estas tendencias y conseguir un mejor vínculo de los administrados con respecto a los objetivos nacionales del programa gubernamental, el gobierno federal ha instrumentado diversos mecanismos entre los que destacan:

- 1) Foros de consulta popular; para que los ciudadanos participen en las políticas públicas, establezcan prioridades y estrategias e identifiquen

142 Janusz, Letowski. "Los deberes de la administración frente a los ciudadanos", *op. cit.*, pág. 77.

las áreas en las que pueden concertar acciones entre la administración pública y las organizaciones sociales. En su caso, son espacios donde se puede tener participación en las decisiones gubernamentales. Al momento esta forma de participación se ha constreñido activamente a dos momentos que tenderán a reproducirse en la víspera de futuros planes nacionales de desarrollo.

De hecho alrededor de los dos planes nacionales de la época moderna de México es cuando se ha dado con mayor impulso este proceso de consulta. Al respecto, cabe señalar que podrían ensayarse mecanismos indirectos más acabados para la realización de estas auscultaciones, incluso, se podrían generar propuestas técnicas muy depuradas, si la consulta se hace de manera combinada, aleatoriamente y en relación directa con los expertos, líderes de opinión, gremios y sectores más compenetrados con la materia que se esté auscultando. Asimismo, la apertura para considerar en activo las propuestas más novedosas y viables, debería reconocer también el derecho de autoría social, de tal suerte que se ratifique y palpe que el gobierno sí toma en cuenta las propuestas resultantes de dichos procesos.

- 2) Oficinas de quejas y denuncias. En el sexenio 1970-1976 se instituyó en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal un sistema de quejas y sugerencias; en el de 1982-1988 recibió el nombre de quejas y denuncias; hasta la actualidad siguen sin lograr una completa aplicación del sistema. Asimismo ha existido una unidad de quejas, primero en la Secretaría de la Presidencia de la República y después en la Presidencia de la República, además de las unidades internas para tal efecto en las instituciones.

De acuerdo a un estudio realizado empíricamente, en el proceso de una queja, desde que se deposita en el organismo correspondiente hasta llegar a su destinatario final, se encontró que éstas siguen un proceso circular.

Al reconocer las variables de este fenómeno se da lo siguiente:

- a) El quejoso plantea su queja o denuncia generalmente por escrito
- b) La denuncia pasa al órgano interno competente para darle trámite
- c) Una vez turnada la queja o denuncia al órgano competente, ésta empieza un camino ascendente por las diversas jerarquías administrativas del órgano en cuestión

- d) Una vez llegada la queja a la cima, empieza un camino descendente por las propias jerarquías
- e) Finalmente, muchas de las quejas y denuncias caen en manos de los órganos o funcionarios de los cuales se queja el individuo, en tanto que son aquéllos los responsables de darles solución.

En este sentido se vuelve un círculo en el que la queja cae en “manos muertas” debido a que los funcionarios difícilmente aceptarán su responsabilidad por un trabajo mal desempeñado.

- 3) Tribunales de lo contencioso administrativo; frente a la administración pública, los mecanismos de defensa legal instituidos en beneficio de los ciudadanos son poco requeridos en rubros que no sean el fiscal, el urbanístico y ahora el ecológico, mostrando inconsistencia para acercarse a la defensa de los particulares y, a veces, son incorpóreos al existir solamente en alguna ley o código administrativo.¹⁴³

Esta situación se agudiza en entidades federativas y municipios, donde el cumplimiento de las prerrogativas de los ciudadanos por parte de las autoridades y aun de ellos mismos entran en un verdadero desierto normativo. En muchos casos, el desistimiento de los particulares ante la recurrencia frente a estas instancias, han sido las evidencias de que los recursos administrativos son convertidos por la burocracia en recursos de justicia diferida a tiempo discrecional o indefinido, y la prepotencia administrativa que desalienta de la confianza como instrumento de justicia.¹⁴⁴ Entre las razones técnicas del rezago en la actividad de estos tribunales, sobre todo en el ámbito estatal, es su reciente creación (a nivel Constitucional se reconoce la posibilidad de su establecimiento en marzo de 1987) y la combinación de salas fiscales y administrativas. En sí lo fiscal da materia prima para consolidar sendos tribunales especializados en dicho campo.

Estos antecedentes, junto con los señalados en el capítulo 3, sobre todo a nivel de procuradurías de derechos administrativos y sociales, permiten vislumbrar una clara intención de los gobernantes y la sociedad mexicana para recomponer el rompecabezas del equilibrio entre gobernantes y gobernados, recuperando sobre todo la confianza en que los actos de gobierno son actos de justicia y no actos de favoritismo social, político o económico.

143 Tal es el caso de los tribunales en materia de lo contencioso-laboral para los trabajadores al servicio de una entidad federativa. Existen en la ley pero no se han materializado.

144 Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico y perspectivas de evolución de la administración pública*. Reunión de trabajo, INAP, México: agosto de 1987, pág. 56.

Según la versión del doctor Jorge Carpizo, del reconocimiento de antecedentes de distintos organismos encaminados a la protección de los derechos del hombre y del ciudadano en México, "se desprenden las siguientes características:

- a) Se crean nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que subsisten con los órganos clásicos;
- b) Se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas;
- c) Los nuevos órganos vienen a completar no a suprimir ni a substituir o duplicar a los órganos clásicos;
- d) La mayoría de ellos se crean en el ámbito local y municipal, es decir, la nueva corriente de defensa de los derechos proviene primordialmente de la periferia al centro y después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por parte del Presidente de la República;
- e) Son órganos gubernamentales que coexisten con múltiples organizaciones no gubernamentales de protección de derechos humanos que la sociedad organiza en su propia defensa;
- f) Estos órganos gubernamentales no sólo no son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se completan y persiguen las mismas finalidades. La defensa de los derechos humanos se vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno y se configura una fuerza social que absolutamente nadie puede ya detener y que arrullará a las autoridades, sea la que fuere, que se atrevan a violar los derechos humanos;
- g) Este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse en dos lemas: Nadie está por encima de la ley y No a la impunidad."¹⁴⁵

Complementariamente a esta relación de medidas gubernamentales puede hacerse una breve referencia hacia los órganos que nacen o son transformados en la presente administración:

1. Dirección General de Derechos Humanos; creada a finales de 1988, dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo era la promoción, defensa y salvaguarda de los derechos humanos en lo

145 Carpizo, Jorge. *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, op. cit., págs. 11 y 12.

particular y en lo general. Fue sustituida en sus alcances y propósitos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos; como un organismo público descentralizado, con poder de sugerencia, elevado recientemente a rango constitucional mediante la reforma del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos reales, este organismo actúa en línea directa con el titular del poder ejecutivo y fue creado por el Estado para conocer y prevenir las violaciones a los derechos humanos, mismas que en su definición primaria se cometen por las propias instancias del Estado. En atención a las competencias de intervención directa de la Comisión en casos de violación de los derechos humanos, se señalan básicamente:

Artículo 3o. del reglamento Interior de la Comisión

“La Comisión tendrá la competencia para intervenir en los siguientes casos:

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público;
- b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y
- c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.”

Con la creación de la Comisión se tiene un reconocimiento tácito de la existencia de algunas violaciones a los derechos humanos, lo cual constituye un buen principio, para que utilizando parte del derecho administrativo se conozcan y proscriban actos de autoridad que promuevan, provoquen, induzcan o dejen pasar violaciones y faltas a los derechos humanos. En este sentido y retomando la idea de los derechos administrativos del ciudadano como vínculos en las relaciones con el Estado, la propia Comisión es una instancia que actúa aprovechando este derecho administrativo para dar a conocer y promover la sanción a dichas faltas por parte de las autoridades y servidores públicos.

Los alcances de la Comisión están excluidos de materias tales como las sentencias definitivas y disposiciones jurisdiccionales de fondo, asuntos laborales, y procesos electorales.

Por lo demás las competencias de la Comisión le dan pauta para la creación de las bases para la política nacional en materia de protección de los derechos humanos, un papel de gestor y promotor de dichos derechos, una función preventiva para evitar violaciones en esa materia y funciones de coordinación, asistencia técnica y colaboración con instancias afines tanto de la sociedad como de los ordenes estatal y municipal, en sus respectivas jurisdicciones.

3. Procuraduría Social del Distrito Federal. Creada por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal en 1989, su propósito es conocer y coadyuvar en la defensa de los particulares ante los abusos y controversias suscitadas en la relación de los particulares con las autoridades, funcionarios o empleados del Departamento y sus Delegaciones.
4. Comités Delegacionales de Seguridad Pública, establecidos en 1989 como órganos de análisis, consulta y opinión de las delegaciones del departamento de Distrito Federal en materia de procuración de justicia y seguridad pública. Su integración está dada por:
 - a) El delegado político de la delegación correspondiente
 - b) El jefe del sector de la policía de la Secretaría General de Protección y Vialidad en la delegación respectiva
 - c) Por el subdelegado jurídico y de gobierno y un representante de las funciones institucionales en materia de participación y organización comunitaria

Los comités tienen la facultad de expedir su propio manual de operación.

5. Gestoría Ciudadana como un área del Consejo Consultivo de la ciudad de México que presta asesoría, atención y apoyo a los ciudadanos en la solución de sus problemas, ya sean relacionados con el suministro de servicios públicos como agua, drenaje, luz, entre otros y consultoría ya sea de índole jurídica o de policía y buen gobierno. En gestoría directa de las peticiones, sugerencias y reportes ante las autoridades correspondientes para la búsqueda de resoluciones a problemas a la mayor brevedad posible. Cuenta asimismo con "buzones del ciudadano"

en cada una de las delegaciones políticas para hacer que los ciudadanos tengan cerca y a su alcance estos servicios.

6. Defensoría de Oficio, creada para proporcionar de manera obligatoria y gratuita servicios de asesoramiento, patrocinio y defensa en materia penal, civil, familiar, administrativa y arrendamiento inmobiliario. Este servicio lo proporcionan las agencias del ministerio público en materia penal y los juzgados penales de primera instancia.
7. Contralorías Sociales; organismos creados en el ámbito municipal, coordinados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo propósito es vigilar las acciones gubernamentales realizadas a través del Programa Nacional de Solidaridad. Por medio de estas contralorías, la comunidad controla y vigila la realización de obras y servicios básicos financiados con los fondos de dicho programa.
8. Organismos estatales de defensa y procuración de los derechos humanos. En este ámbito se ha propiciado una corriente de creación de instancias revisoras y vigilantes del cumplimiento de estos derechos, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, creada por Acuerdo del Poder Ejecutivo de dicha entidad el 5 de abril de 1989, cuyo fin es "la vigilancia del respeto a los derechos humanos en el territorio estatal"¹⁴⁶
9. Sindicaturas fiscales, creadas en 1992 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la orientación y asesoría legal de contribuyentes

En general, estos son los organismos (aunados a los mencionados en el capítulo 3) que garantizan el derecho particular y colectivo frente a actos de gobierno. A pesar de este gran avance falta mucho por hacer puesto que los individuos todavía no ven con buenos ojos este tipo de entes, por desconocimiento o falta de trato con ellos, y persiste una gran desconfianza debido a que forman parte de la propia administración pública o se presume una liga de afinidad y dependencia para con ella.

En cierta medida esto es natural por lo incipiente de dichos órganos y por grandes antecedentes administrativos que desalentaban a los particulares a ejercer sus derechos por carecer de entes que los garantizaran mínimamente.

Aunado a los problemas mencionados, la escasa difusión de las funciones de los organismos para la defensa de los derechos de los particulares hace que sólo unos pocos conozcan tanto a los propios organismos como la forma de acceder a ellos para demandar la defensa de sus derechos. El problema de la

146 Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad". Ed. Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, 5 de abril de 1989, págs. 22 a 24.

información y difusión se da en gran parte de las actividades desarrolladas por la administración pública y, es más grave aún, en materia de derechos administrativos, cuando son reconocidos tácitamente por la ley.

Por otra parte, en incontables ocasiones, se tratan de adecuar las normas a los cambios operados a través de procedimientos indirectos dejando intacta la estructura, la cual, a la postre, frena en cierta medida las adecuaciones planteadas. Otro tipo de variables que condicionan el derecho administrativo son: la perspectiva procesal y el punto de partida de la realidad jurídica y de la realidad social de la administración.

Ubicación constitucional de los derechos administrativos

El derecho administrativo mexicano tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede decir inclusive que concreta al derecho constitucional. Como lo menciona Arturo González Cosío¹⁴⁷ la justicia administrativa en México está asegurada mediante dos sistemas jurisdiccionales, el judicialista, de raíz anglosajona, representado por el proceso de garantías constitucionales (juicio de amparo), y los tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo, originarios de la familia jurídica romano-germánica en su versión institucional francesa. Ambos sistemas han surgido en respuesta a necesidades de la realidad mexicana, el judicialista a mediados del siglo XIX y el contencioso-administrativo autónomo en la primera mitad del siglo XX. No obstante, existen otros antecedentes con la ley Lares de 1853 y durante el segundo imperio de este último.

Específicamente, dentro de la Constitución Política de México quedan incluidos un gran número de derechos en general, y derechos administrativos en particular. En especial los más importantes o representativos están previstos dentro de la parte dogmática, en los artículos 14, 16, 17 y en la orgánica el 103, 104, 107 y 116.¹⁴⁸

El artículo 14 Constitucional menciona la no retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, asimismo hace referencia a que ningún individuo puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o

147 González Cosío, Arturo. *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*. Ed. Porrúa, México: 1976, pág. 124.

148 El artículo octavo de la Constitución especifica que: "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

derechos si no es a través de un juicio legal, con todo un procedimiento formal y ante tribunales establecidos con anterioridad.

En este punto surgen reflexiones acerca del procedimiento que esencialmente es de carácter judicial pero, también es aplicable a procedimientos administrativos. Si el propio procedimiento administrativo está sujeto a respetar el proceso legal, con el simple cumplimiento de las formalidades exigidas en dicho precepto constitucional se cumplirán los requisitos del mismo, para lo cual la administración es experta.

Cabe resaltar el proceso legal, mismo que es parte fundamental de los derechos civiles del individuo y, en su caso, de los derechos administrativos en peticiones demandadas a la autoridad, exigencias dirigidas al gobierno o en la reparación de un daño causado por el Estado hacia los individuos de forma directa o en afectación de sus intereses.

En suma, el artículo 14 da pie al establecimiento de los requisitos a cumplir en resoluciones judiciales, civiles y penales y únicamente se infieren los correspondientes a la materia administrativa, puesto que dicho artículo no consigna propiamente una garantía administrativa; sin embargo, la interpretación actual, no escrita, del precepto incluye la materia administrativa como un área que abarca esta garantía individual de la Constitución.

Aunado a lo anterior, corresponderá al poder judicial aplicar la privación de propiedades, posesiones o derechos a individuos en el caso de que ejerza este poder coactivo, por lo tanto, el poder ejecutivo y la propia administración no tendrían competencia "para emplear una acción directa en ejecución de sus propias resoluciones"¹⁴⁹ y se someterían a la rigidez judicial en perjuicio del propio funcionamiento de la administración, la cual requiere de una flexibilidad en la interpretación de normas administrativas por los diversos intereses en juego en el actuar administrativo.

El artículo 16 Constitucional nuevamente se refiere al procedimiento legal para afectar a una persona, su familia, domicilio, papeles o posesiones. Dentro de este procedimiento legal, con raíces anglosajonas, se imponen tiempos y materias aplicadas en el mismo. Al referirse a la autoridad administrativa, en el párrafo segundo, marca su competencia legal en las visitas domiciliarias y los límites de su actuación que se circunscriben a una supervisión y vigilancia de los establecimientos y papeles fiscales para que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y normas que de ellas deriven.

149 Fraga, Gabino, *op. cit.*, págs. 290 y 291.

En la protección de los particulares, la interpretación actual del artículo 16 se extiende casi a cualquier acto de autoridad competente cuando esta lleva a cabo procedimientos infundados legalmente. Sin embargo, el precepto parece insuficiente en el control de la administración, por parte de los particulares, puesto que aquella cuenta con muchos recursos para "satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular".¹⁵⁰ Adicionalmente los particulares en la mayoría de los casos desconocen los procedimientos legales y esto los convierte en presa fácil cuando se enfrentan a la administración y a su selva semántico-jurídica. En otros capítulos se resalta la necesidad de gestorías y asesorías administrativas y jurídicas.

Con respecto al artículo 17 de la Constitución, se aborda el derecho de toda persona para que se le administre justicia por tribunales, los cuales tendrán la obligación de emitir sus resoluciones en corto tiempo, de manera completa e imparcial y sin costo alguno para las personas afectadas.

Este artículo es una garantía para el particular, puesto que a partir de este precepto "hallará justicia en los tribunales y una obligación de los órganos del Estado de dar justicia, sancionada inclusive con penas para los jueces que no la den, que no fallen aun por insuficiencia de la ley. Cuando no hay normas de derecho positivo que establezcan ese régimen y cuando el Estado se encuentra en una posición similar a la de un particular, sí está vinculado por el artículo 17 de la Constitución, fuera de estos casos no lo está."¹⁵¹

El mismo artículo en su párrafo tercero menciona que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (simplemente habría que reflexionar en lo comentado acerca del artículo 14 constitucional). Por otro lado, parece ser que en el párrafo tratado se tiene la intención de sentar las bases para una delimitación de funciones entre los poderes ejecutivo y judicial. No obstante, Gabino Fraga argumenta que el artículo 17 constitucional no constituye un obstáculo para la actuación directa de la administración, en tanto que su actuar está sumamente ligado a otras prerrogativas, es decir, que no es un acto aislado sino una prerrogativa natural de todos los órganos que en la vida social poseen una vida autónoma.¹⁵²

Al hacer una revisión de los preceptos constitucionales abordados hasta aquí, se puede concluir que desde un punto de vista constitucional, la administración

150 *Ibidem*, pág. 461.

151 Carrillo Flores, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Ed. Porrúa. México: 1939, pág. 73.

152 Gabino Fraga cita a Hauriou al referirse a la acción de oficio de la administración. Vid. Fraga, Gabino, *op. cit.*, págs. 290 y 291.

pública en su actuar puede decidir sobre su área y resolver problemas de carácter administrativo sin necesidad de intervención del poder judicial. Siguiendo a Fraga, él encuentra el origen y fundamento de este poder de la administración en el artículo 89 de la Constitución, fracción I, "ya que en ella se otorga al ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es natural que se entienda que el propio Poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos".¹⁵³ Por su parte, el régimen legal mexicano expone la tesis de que un mismo poder no puede ser juez y parte en un mismo asunto, por lo que trata de delimitar sus competencias en la Constitución.

A pesar de las discusiones jurídicas en torno a estas materias, dichos artículos constitucionales dan la pauta para que los particulares cuenten con instrumentos para la defensa de sus derechos, instrumentos insuficientes hasta la fecha, pero su existencia legal puede constituirse en el principio de una gama amplia de derechos administrativos del hombre y del ciudadano en México.

Al pasar a la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 103 fija la competencia de los tribunales judiciales de la federación para resolver las controversias que se susciten por violación de garantías individuales.

El artículo 104, fracción I-B, establece los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo referidos en la fracción XXIX-H del artículo 73.¹⁵⁴ Si bien el Congreso tiene facultades en cuanto al establecimiento de normas para la organización y funcionamiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo, y en el procedimiento y recursos contra sus resoluciones, generalmente todas estas normas son formuladas por el ejecutivo y revisadas por el propio Congreso para su aprobación o, en su caso, modificación. Los mayores recursos, tanto humanos como materiales, del poder ejecutivo le brindan la oportunidad de influir en gran forma en materia administrativa y de lo contencioso-administrativo, teniendo una preeminencia y cierta independencia real para manejar este tipo de asuntos y problemas con rasgos de autonomía.

Como puede observarse, se reserva al poder legislativo la facultad de instituir tribunales de lo contencioso-administrativo como instancias especializadas y calificadas para resolver, de manera directa, asuntos del orden material generados en la relación autoridad-ciudadano. Adicionalmente se habla de los

153 Fraga, Gabino, *op. cit.*, pág. 293.

154 El artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión y en su fracción XXIX-H dice que el propio Congreso está facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

casos en que procede, por parte del poder judicial, el recurso de revisión en contra de resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

El artículo 107 se destina al juicio de amparo, el cual se aborda en un apartado específico por ser de importancia en el ejercicio de los derechos individuales en general y de los derechos administrativos en especial, mismo que lo hace tener un desarrollo preferente dentro del presente estudio.

El artículo 116 constitucional fue reformado en 1987, en su fracción IV permite crear tribunales de lo contencioso-administrativo en las entidades federativas. A diferencia de lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H, no se especifica si es facultad del legislativo local instituir este tipo de tribunales, dejando el poder de decisión para su creación a las diferentes entidades federativas de la República.

En los estados, dichos tribunales tienen las mismas características de los federales, es decir, plena autonomía para dictar sus fallos, dirimir controversias entre la administración pública estatal y los particulares, establecer normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones. Estos tribunales representan un gran avance puesto que los estados pueden resolver controversias en sus ámbitos de competencia; sin embargo, el ámbito municipal todavía carece de ordenamientos jurídicos dinámicos para resolver este tipo de conflictos locales.

En países como los Estados Unidos, los particulares pueden demandar a la municipalidad por servicios mal prestados o por obras mal ejecutadas. Por ejemplo, cuando un particular daña su vehículo por hoyos, baches, etcétera, en las calles, tiene la posibilidad de obligar a la municipalidad, por este tipo de perjuicios causados a un bien de propiedad particular, a resarcir el daño. Como este podríamos enumerar una buena cantidad de ejemplos.

En el caso de México, los particulares se encuentran ante una imposibilidad real para obligar a los ayuntamientos, y en el caso del Distrito Federal a las delegaciones o al propio Departamento para subsanar perjuicios causados por obras o servicios. El ejercicio real de los derechos administrativos de los individuos puede conducir a obligar en sentido positivo, a que los fondos públicos (los cuales se conforman en gran parte del pago de impuestos), se gasten de una manera adecuada, es decir, en obras bien planeadas, ejecutadas, controladas y en servicios con la calidad y cantidad demandada, entre otras "tareas" administrativas.

Ubicación de los derechos administrativos en la legislación mexicana

Antes de entrar totalmente en materia, es conveniente realizar algunas reflexiones acerca del derecho administrativo.

Como tal, este derecho es una unidad conceptual expresada en dos palabras y no como una agregación debido a que lo administrativo da sentido al género. Según José Luis Melian el derecho administrativo es el derecho común relativo a la regulación y gestión subordinada de intereses colectivos,¹⁵⁵ sin embargo, está sujeto al derecho, bajo esta sumisión, construye y ofrece un sistema de garantías para el administrado que es adecuado a formas de convivencia fuertemente socializadas.

Para precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los legislativos y judiciales, es necesario tomar en cuenta el órgano de donde emana y el carácter específico de cada uno. Los actos administrativos son los emanados de un órgano de la administración pública.

Al respecto puede hacerse una revisión sumaria de los sistemas implantados en otros lugares.

En países parlamentarios, el magistrado tiene la función de juez y la de administrador debido a que está constituido por órganos de la administración local, bajo la vigilancia de los tribunales supremos. En Francia, los juicios administrativos están encomendados a tribunales que son colegios administrativos y forman parte de la administración (Consejos de Prefectura y Consejo de Estado).

Tanto en el sistema judicialista como en el contencioso-administrativo, no cuentan con una clara delimitación de competencias y es sumamente necesaria una complementariedad para lograr su eficiencia y coordinación.

Cabe mencionar que el derecho administrativo marca la frontera entre la actuación del poder ejecutivo con el legislativo y judicial, pero además es el comienzo y el límite entre el Estado y los particulares. Al señalarse la unión del Estado y la sociedad en términos administrativos, funge como un enlace entre los mismos. Por su parte, los derechos administrativos del ciudadano son, al igual que el derecho administrativo genérico, un punto para dirimir controversias y un enlace entre los particulares y el gobierno, representado por conducto de su brazo ejecutor, es decir, la administración pública.

155 Melian Gil, José Luis. *El proceso de la definición del derecho administrativo*. Ed. ENAP, España: 1967, pág. 85.

Una vez planteadas las consideraciones anteriores se presentan en términos sumarios las disposiciones normativas donde aparecen señalados directa o indirectamente derechos administrativos del hombre y del ciudadano:

- En las garantías individuales de la Constitución General de la República
- En las prerrogativas que la Constitución de los estados otorga a ciudadanos originarios de la entidad
- En las disposiciones constitucionales sobre juicio de amparo
- En la legislación fiscal federal, estatal y municipal
- En la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos
- En la Ley General de Asentamientos Humanos
- En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente
- En los códigos de procedimientos administrativos y leyes de justicia administrativa del orden estatal
- En la reglamentación del Departamento del Distrito Federal
- En las leyes orgánicas de las administraciones federal, estatales y municipales
- En la legislación federal y estatal en materia de planeación
- En los decretos que crean organismos para la defensa de los derechos humanos
- En la legislación urbanística local
- En los reglamentos expedidos por los ejecutivos federal y estatales
- En los bandos y reglamentos municipales

Ejercicio de los derechos administrativos

La vía mas adecuada, hasta la actualidad, para ejercer los derechos administrativos son los tribunales y órganos creados para dirimir las controversias entre la administración y los particulares.

El ejercicio de los mismos puede ser de manera individual o colectiva, ya sea por medio de organizaciones establecidas o mediante grupos a los que les sean afectados sus derechos. En el ejercicio de los derechos administrativos, el

particular puede estar ubicado en tres situaciones: 1) preventivas, 2) actuando *in situ* y 3) correctivas.

Las primeras, preventivas, son prácticamente inexistentes en México puesto que los individuos rara vez conocen los proyectos a realizar por parte de la administración pública. Por lo mismo puede suceder que sean ejercidos los derechos más bien a futuro. La segunda, *in situ*, se ejerce al momento en que el ciudadano se ve afectado por las extralimitaciones del poder estatal. En este momento el individuo tiende a actuar de forma inmediata y forzada para hacer valer sus derechos. Podría decirse que esta forma de ejercicio de derechos es la más recurrente. Las terceras, correctivas, permiten que el particular defienda sus derechos una vez que el daño ha sido causado. La autoridad en este momento trata de reparar el perjuicio causado o de mantenerse en el acto dictaminado, cuando éste hace uso de sus derechos.

En el país, los particulares difícilmente pelean por sus derechos administrativos aunque hayan sido afectados. Esta situación responde a una gama de variables que por experiencia han resultado negativas para el propio particular. La sociedad inclusive llega a conformarse y ver estos agravios como normales, sin embargo, la situación actual empieza a cambiar aceleradamente. Si se sigue por el camino trazado hasta ahora, llegaremos a un punto, en corto tiempo, en el cual la sociedad en general y, los particulares en específico, hagan valer sus derechos administrativos utilizando los órganos existentes, o bien ejerciendo presión para la creación de nuevos.

No es obra de la casualidad que en el presente sexenio surjan organismos para defender los derechos particulares, los cuales nacen como una demanda y reclamo social ante los constantes y, cada vez mayores, abusos de poder de los órganos estatales.

Las acciones preventivas conforman el mejor medio de ejercicio de los derechos administrativos, a la vez de constituirse en un buen camino en las relaciones sociedad-Estado. Definitivamente, es necesario dar la importancia que requieren las acciones preventivas para un pleno goce de los derechos administrativos de los particulares dejando en segundo término el actuar *in situ* y las acciones correctivas.

Situación vigente de los derechos administrativos

A partir de 1936 se tiene un antecedente en materia jurídico-contencioso-administrativa con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer lo contencioso fiscal. Para 1938 es creado el Tribunal de Arbitraje en materia laboral y, en 1971, nace el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal (no obstante que desde 1967 el artículo 104 constitucional

autorizó la institución de tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de autonomía para dirimir controversias entre la administración pública federal, del Distrito y Territorios Federales y los particulares) cuyo objetivo actual es dirimir las controversias y conocer de los juicios promovidos contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento dicten, ordenen o traten de ejecutar en agravio de los particulares. Este Tribunal está dotado de "autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Puede inclusive anular un acto y condenar a la autoridad impugnada pudiendo obligarla a la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adicionándolo"¹⁵⁶

Con el Tribunal Fiscal se da una pauta, con los códigos fiscales de la federación de 1937 y 1939, para consolidar un tribunal contencioso-administrativo de anulación. Es necesario mencionar que el Tribunal Fiscal carece de facultades para ejecutar sus fallos.

En la justicia administrativa mexicana, los tribunales administrativos son instancias que forman parte del ejecutivo (en términos reales por la preponderancia de este poder) en los diferentes ámbitos de gobierno, aunque su creación quede dentro de las competencias del poder legislativo federal o estatal.¹⁵⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, mediante el recurso de revisión, tomar una decisión definitiva aún en contra de los tribunales administrativos.

Otros órganos que resuelven administrativamente asuntos entre gobierno y particulares son: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Dirección de la Propiedad Industrial, Dirección General del Derecho de Autor, entre otros. La primera rige entre las compañías de seguros y los asegurados. La segunda comprende la Ley de Propiedad Industrial en materia de patentes y marcas y la tercera refiere a la Ley Federal sobre derechos de autor. Estas tres autoridades administrativas dictan resoluciones de primera instancia que pueden llegar, en su caso, hasta el juicio de amparo.

El perfil general de los derechos administrativos en México es promisorio, de hecho, existen antecedentes que aún y con sus limitaciones, ya dejan entrever una apertura a nuevas formas de participación social, tal es el caso de los recursos de referéndum (actualmente derogado) y la incitativa popular (que aún subsiste), en el Distrito Federal, previsto en el artículo 73, fracción VI, base 4a, merced a las reformas constitucionales del cuatro de octubre de 1977. De la misma manera, en posteriores cambios a dicha fracción, se establecen legalmente los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias del actuar del gobierno

156 González Cosío, Arturo. *El poder público y la jurisdicción en...*, op. cit., pág. 96.

157 *Ibidem*, pág. 94.

del Distrito Federal. En este sentido, la acción gubernamental, dirigida a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y el mejoramiento en la utilización y aplicación de los recursos disponibles, estarán bajo la supervisión del ciudadano.¹⁵⁸

Otros intentos de reconocimiento del derecho de respuesta, como el que se verifica en la iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, enviada en noviembre de 1991, a la Comisión de Puntos Legislativos del Congreso Local, por parte del ejecutivo del Estado,¹⁵⁹ o los derechos de representación colectiva de intereses, que están siendo promovidas en campañas radiofónicas, a partir de diciembre de ese mismo año, son muestra del deseo de no quedar a la zaga con respecto a los movimientos emergentes de la sociedad. Podría decirse que el perfil de estos derechos en la actualidad es el siguiente:

- Se encuentran dispersos en múltiples ordenamientos y por la existencia de un régimen federal, se distribuyen en el orden de las competencias federales, estatales y municipales, con las que el particular guarde relación directa.
- Presentan una definición media en cuanto a la capacidad de acción de los particulares para su uso, se establecen más bien como obligaciones, responsabilidades y compromisos de la autoridad, más que como medios de apercibimiento para una actuación del servidor público en términos de eficacia y eficiencia.
- Se tienen mejor precisados jurídicamente aquellos derechos administrativos de carácter clásico, como son los de tipo fiscal, los recursos de petición, revisión, reconsideración, anulación y queja, entre otros.
- Sus alcances y ventajas no son del dominio general de la población.
- La experiencia de defensoría de estos derechos mediante un sistema de oficio es inexistente.
- Los procedimientos para hacer valer estos derechos en litigios están inmersos en disposiciones mixtas administrativas y de carácter fiscal.

158 El artículo 73, fracción vi, Inciso J, Base 4a, Párrafo tercero, de la Constitución-Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala esta supervisión ciudadana en los términos siguientes: "La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización de los recursos disponibles".

159 Riva Palacio López, Antonio. *Iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*. Poder Ejecutivo del Estado. Oficio de Presentación del 8 de noviembre de 1991. Cuernavaca, Morelos: 1991.

- Los derechos administrativos de consulta, participación en la toma de decisiones, no han trascendido en formas jurídicas más abiertas que las previstas para la integración y funcionamiento de órganos de consulta y colaboración.
- La reglamentación federal, estatal y municipal no ha actuado como fuente generadora de esos derechos.
- Existe la intención de las autoridades para perfilar un nuevo enfoque de las relaciones sociales, pero no han explorado los potenciales del derecho administrativo del hombre y del ciudadano.
- La experiencia de tribunales autónomos ha permeado a muy pocas capas de la sociedad; sin embargo, algunos resultados son inmediatos, como el caso de la protección a los derechos del consumidor, de lo cual se infiere aprovechar la difusión en cadena de estos resultados.
- Se están desarrollando acciones en la Ciudad de México para proporcionar una amplia información de los derechos ciudadanos y servicios públicos, como es la edición del periódico “El ciudadano”, publicado por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
- Los problemas de la contaminación están despertando necesidades de regular administrativamente las actividades de los particulares en los grandes núcleos urbanos, de lo cual se pronostica una amplia movilización social en favor de los derechos a la protección del ambiente.
- Se está promoviendo un proceso de aproximación de las procuradurías y defensorías de derechos ciudadanos, entre ellos los administrativos, mediante programas de servicios modulares y unidades móviles para la recepción de quejas y denuncias.

Con estas tendencias se concluye que en México, la definición de los derechos administrativos es propicia y puede estar muy próxima si las autoridades se deciden a promover los medios que formalicen las nuevas relaciones Estado-sociedad.

Alcances de los derechos administrativos con respecto al derecho de amparo

El derecho de amparo es una aportación de la doctrina jurídica mexicana en la protección de los particulares frente al Estado.¹⁶⁰ Grandes juristas nacionales han desarrollado vastos estudios en la materia, sin embargo no es intención de este trabajo analizar exhaustivamente el derecho de amparo.¹⁶¹ Por tal motivo se hace necesario abordarlo de una manera un tanto superficial, sin dejar de reconocer la importancia del mismo en nuestro país, y únicamente se referirá al tema que aquí interesa, o sea, el de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano.

El juicio de amparo tiene su fundamentación en la defensa del hombre ante el Estado, defensa de su ser como tal, misma que es inherente a la naturaleza humana, defensa de su libertad, seguridad jurídica, igualdad y propiedad y, en términos legales, defensa de sus garantías individuales y defensa como gobernado. Si bien el Estado, dentro del derecho positivo objetivo crea una serie de garantías de los derechos del hombre en nuestra nación no basta que éstas se eleven a un principio constitucional o que se encuentren en la legislación; hace falta que sean respetadas, para ello el juicio de amparo ofrece al particular el contar con un instrumento para su defensa en abusos del poder del Estado, sobre todo cuando éste afecta al individuo de manera directa en sus constantes relaciones.

El amparo surge en el sistema jurídico mexicano como un reclamo social y político para la preservación de los derechos individuales en el país y como un medio para mantener y preservar un régimen normativo a través de la legalidad. Esto se puede constatar en los antecedentes del juicio de amparo. Los externos se tienen en los Estados Unidos de América, al tomar México ciertos lineamientos jurídicos que fueron adaptados a nuestra realidad en el siglo pasado.¹⁶² Internamente los antecedentes más sobresalientes están contenidos

160 Baste recordar la inclusión del concepto amparo en el artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de las Naciones Unidas que a la letra dice: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pág. 67.

161 Para un estudio del tema pueden consultarse los textos de Ignacio Burgoa, Arturo González Cosío, Fernando Arilla Bas, entre otros connotados juristas.

162 En la Constitución Federal de los Estados Unidos de América se tienen una serie de procedimientos para mantener la constitucionalidad, mismos que se pueden resumir en: 1) Interpretación constructiva de las leyes, adecuándolas a situaciones, económicas, sociales y políticas cambiantes. 2) Declaración de inconstitucionalidad: por violación del proceso legal cuando se ataca la libertad jurídica y económica, cuando se priva a la gente de propiedad o cuando se restringe la libertad de contratar. 3) Avisos y opinión, a través de informes oficiales que rinde la Suprema Corte, a petición de otro poder (generalmente el legislativo) respecto a la inconstitucionalidad de alguna ley. 4) Juicio declarativo, promovido por los particulares ante un juez, previamente a una situación contenciosa, para una

en la Ley Lares de 1853, en garantías diversas establecidas durante el segundo imperio, Constitución de 1857, artículo 101 y 102 y en la Constitución de 1917, en sus artículos 103 y 107, los cuales reconocen y regulan el juicio de amparo.

En ambas constituciones el juicio mencionado presenta su característica fundamental en tanto sistema de control constitucional y respeto a las garantías de los individuos. Actualmente la concepción del amparo recoge su sentido de defensa y protección, de hecho el gran diccionario enciclopédico ilustrado, define al amparo como el abrigo o defensa y la acción o efecto de amparar. Amparar proviene del latín *anteparare* que significa favorecer, proteger, a los débiles, o disponer las defensas de algo. Como protección, proviene de *emparamentum* (protección otorgada por los reyes a sus súbditos en la edad media y el absolutismo).

En la Constitución de la República, el amparo es prácticamente un sinónimo de protección y “es un medio de protección constitucional, ejercido por el órgano jurisdiccional, con el objeto de amparar al actor en los casos señalados en el artículo 103 constitucional, restituyéndole en el pleno goce de una garantía individual violada, estableciendo las cosas al Estado que guardaban antes de la violación, u obligando a una autoridad a respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, mediante la anulación del acto violatorio”.¹⁶³ Resumiendo, a través del amparo, se vigila la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público frente a los particulares.

Mencionado ya en otros puntos, se ha dicho que la norma suprema en cuanto a derecho es la Constitución. La supremacía es material y formal. Habrá que limitarse a la primera: “En la constitución yacen los presupuestos políticos esenciales del orden jurídico y derivan en dos consecuencias: el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y de los actos de autoridad, y la indelegabilidad de la competencia de los órganos de poder, ambas de capitalísima importancia para la fundamentación político-jurídica de los procesos constitucionales, entre ellos el amparo”.¹⁶⁴

El tratadista Héctor Fix Zamudio distingue los alcances de la institución del amparo en los términos siguientes:

declaración judicial sobre la constitucionalidad o no de una ley. 5) Funcionamiento de los *writs*, los cuales son recursos extraordinarios presentados ante la Suprema Corte de Justicia por violaciones constitucionales. Ellos son: *writ of error*, *writ of certiorari*, *writ of mandamus*, *writ of prohibition*, *writ of injunction* y *writ of habeas corpus*. Tomado de González Cosío, Arturo. *El juicio de amparo*. Ed. Porrúa, México 1985, págs. 23 a 25.

163 Arilla Bas, Fernando. *El juicio de amparo*. Ed. Kratos, México: 1991, 4a. edición, pág. 17.

164 *Ibidem*, pág. 5.

- a) Como instrumento protector de la libertad personal, similar al *habeas corpus*;
- b) como el único medio para impugnar las leyes constitucionales, y entonces recibe el nombre de amparo contra leyes;
- c) como medio de impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto locales como federales, al que se ha denominado amparo judicial o casación, por su cercanía con el recurso de casación;
- d) como instrumento para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades administrativas, cuando las mismas no pueden combatirse ante un tribunal administrativo, por lo que funciona este sector como un proceso contencioso-administrativo, y
- e) finalmente, a partir de las reformas a la legislación de amparo de febrero de 1963, se han introducido modalidades especiales para tutelar procesalmente a los campesinos sujetos a la reforma agraria... (esta última modalidad puede entrar en proceso de revisión merced a las recientes reformas al artículo 27 constitucional).¹⁶⁵

Arturo González Cosío define al amparo "como un sistema de control constitucional que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede por las violaciones de parte de una autoridad, a través de leyes o actos que lesionen derechos fundamentales o invadan esferas locales o federales. Sus efectos son concretos y benefician exclusivamente al quejoso y no fundan precedente oponible en otro juicio".¹⁶⁶

El artículo 107 Constitucional habla del amparo, sus modalidades y procedencia o improcedencia, revisión, resoluciones, etcétera. Para efectos de este estudio se concretará, en lo posible, a la materia administrativa.

En la fracción primera y segunda del citado artículo, se dice que el amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada y su sentencia se ocupa sólo de individuos particulares, protegiéndolos únicamente sobre el caso que verse la queja.

En la fracción cuarta y quinta, inciso b), se aborda la procedencia del amparo en materia administrativa en resoluciones tomadas que causen agravio no reparable mediante algún recurso legal existente, en estos casos no es

165 Fix Zamudio, Héctor. "Seminario sobre la acción de las autoridades nacionales en la protección de los derechos civiles y políticos". En: *La protección internacional de los derechos del hombre...*, op. cit., págs. 55 y 56.

166 González Cosío, Arturo *El juicio de amparo*, op. cit., pág. 231.

necesario agotar todos los recursos de defensa para suspender el acto reclamado y únicamente con cubrir los requisitos establecidos en la ley reglamentaria del juicio de amparo se podrá decretar su suspensión.

Por su parte, la fracción séptima hace referencia a terceras personas afectadas en amparos contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido éste. La fracción octava, inciso a) y e) describen los casos en que procede la revisión de sentencias. Ante esta situación, las sentencias de los jueces de distrito pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el supuesto de violaciones directas a la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 Constitucional y reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de las entidades federativas y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad y, en amparo administrativo, cuando la autoridad responsable sea federal, con las limitaciones de competencias que establezca la ley.

Un análisis más detallado del juicio de amparo permite ver sus alcances y limitaciones en la defensa de los particulares frente al poder público.

En todo juicio de amparo intervienen cinco elementos y, en algunos casos seis, de tal forma que se pueden listar de la siguiente manera: una violación constitucional que se hace valer ante un juez y un tribunal competente; una ley o acto reclamado; una autoridad responsable; una parte agraviada o que presenta una queja; una persona del ministerio público federal y, en su caso, un tercero perjudicado.

Como se puede apreciar, de las diferentes fracciones del artículo 107 constitucional mencionadas surgen los elementos descritos, resaltando que el juicio de amparo se lleva a cabo a petición de la parte afectada, de manera individual o por un caso específico. El tiempo es un factor adicional a considerar para promover el juicio de amparo, puesto que la ley reglamentaria del mismo señala un límite de tiempo una vez que se han agotado todos los recursos legales ordinarios.

La doctrina jurídica divide al amparo en directo e indirecto, el primero se lleva a cabo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias definitivas de tribunales judiciales y administrativos. (En el área administrativa sólo existen sentencias definitivas en materia de amparo, las cuales deben resolver totalmente una controversia). En este tipo de amparo se cuidan y vigilan las violaciones a los procedimientos cuando afectan al particular y estos tienen un peso específico en las resoluciones y resultados del juicio. Se interpone ante los jueces de distrito y generalmente es por violaciones de autoridades legislativas y ejecutivas o administrativas, con el fin de recomponer alguna situación que afecte a un particular. Cabe mencionar que este tipo de amparo tiene la posibilidad de ser revisado por los tribunales

colegiados de circuito y por la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando la parte afectada lo solicite.

En una secuencia lógica del juicio de amparo se tienen en primera instancia las partes necesarias para su concreción, mismas que ya han sido expuestas con anterioridad. Dentro de esta secuencia se tiene que considerar también su procedencia o improcedencia, sentencias, resoluciones y el recurso de revisión. De una manera un tanto genérica y superficial se aborda cada una de estas partes dentro del proceso del juicio de amparo.

Los particulares pueden proceder a ampararse contra todos los actos de autoridad administrativa, solicitando el amparo contra la autoridad que ordena y la que ejecuta.

De acuerdo con los requisitos del acto jurídico, no puede sustentarse una acción sin que la autoridad deje de cumplir o se aleje de sus capacidades legales, por lo que el ejercicio de la discrecionalidad que se distancie del derecho debería ser sujeto de penalizaciones judiciales, aun y cuando el particular pretendiere no iniciar acción alguna por este desvío, también en el propio acto jurídico, los requisitos de forma son necesarísimos para investir adecuadamente los procedimientos y reunir los requisitos y pruebas necesarias que le den legalidad al acto. En consecuencia, la omisión de ciertas formas por parte de autoridad administrativa debiera ser también motivo de una penalización. De hecho este incumplimiento puede motivar de pleno derecho la nulidad del acto al no haberse cumplido dichos requisitos de forma.

En concordancia con Ignacio Burgoa la improcedencia del juicio de amparo es la imposibilidad legal de ejercer la acción de amparo, por no reunir los elementos que la hacen posible en términos jurídicos o por llevar a cabo otro juicio procesal que persigue los mismos efectos de proteger a la parte agraviada. La improcedencia surge en los siguientes casos:

- Por índole de autoridad. El juicio de amparo es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en, tanto máximo tribunal federal.
- En materia política. En lo referente a resoluciones y declaraciones en materia de elecciones y en elección, suspensión o remoción de funcionarios dictadas por el poder legislativo en el ámbito federal y estatal cuando están facultados para ello. En esta parte se habla del individuo en el ejercicio de uno de sus derechos políticos como es la elección de sus gobernantes.
- Por litispendencia. En el sentido de que se trate de amparar un individuo contra leyes o actos que ya son materia de otro juicio de amparo pendiente

de resolución o en revisión, y sea el mismo quejoso el que lo promueva ante las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aun en el supuesto de violaciones constitucionales diversas.

- Por razón de cosa juzgada. O sea contra leyes y actos que hayan sido juzgados en otro juicio de amparo anterior.
- Por ausencia de agravio personal y directo. En las leyes que por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso y requieran un acto de autoridad posterior que lesione a algún individuo. En tal caso la sola expedición de la ley no es motivo de amparo de un individuo.
- Por razón de irreparabilidad del acto reclamado. Sobre todo en cuestiones materiales y cuando el acto ha sido consumado, siendo imposible restablecer las cosas a la situación que se encontraban antes de llevar a cabo el acto.
- Por cesación de los efectos del acto reclamado o ausencia de los efectos del mismo. Si la violación del acto reclamado deja de existir el amparo es improcedente ya se porque se reparó el daño o por desaparecer la violación.
- Por consentimiento tácito o expreso del acto reclamado. Por parte del agraviado puede darse un consentimiento escrito, verbal o por manifestaciones de voluntad que consientan el efectuar un acto. En este sentido la única forma comprobable es la escrita, siendo muy difícil demostrar los demás tipos de consentimiento en el supuesto de un agravio en perjuicio del quejoso.
- Por violación al principio de definitividad. En materia judicial y administrativa en tanto existan medios legales ordinarios para hacer valer los derechos de los afectados y restituir el agravio.
- Por disposición legal. Permite la posibilidad de que cualquier disposición legal estime improcedente la acción de amparo, principio debatido y criticado por Ignacio Burgoa al considerarlo inconstitucional por restringir y denegar la procedencia del juicio de amparo e infringir el artículo 103 constitucional, el cual consagra la procedencia de la acción del amparo por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales o produzcan una contraversión al régimen federativo.¹⁶⁷

Conforme a la ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, fracción XV dice lo siguiente: "El amparo en materia administrativa no procede en los

167 Para un tratamiento más completo de la improcedencia del juicio de amparo consúltese a Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*. Ed Porrúa, México: 1983, págs. 455 a 497.

casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente”.¹⁶⁸

Las sentencias atendiendo a su contenido regularmente son las siguientes: cuando una instancia atiende a hechos o situaciones que se derivan de un procedimiento y no solucionan la inconstitucionalidad reclamada por el afectado, este acto procesal, en términos jurídicos es llamado sobreseimiento; de protección, cuando procede el amparo y se protege al individuo quejoso; de tutela jurídica, cuando se niega el amparo por ser improcedente, de acuerdo a los diferentes supuestos mencionados con anterioridad en materia de improcedencia del amparo, y compuestas, conformadas por un sobreseimiento, por una parte, y la negación del amparo por la otra.¹⁶⁹

Siguiendo con el orden lógico del estudio y análisis del amparo se tienen las resoluciones. Estas pueden ser definitivas cuando son dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien cuando resuelven incidentes en el sentido de nulificar un acto o bien ciertas actuaciones en beneficio del amparado; suspensión de un acto reclamado que afecte a un quejoso y la competencia referida a los órganos que tienen facultades en la materia y pueden ser tanto jurídicas como administrativas, o bien una combinación de ambas.

En el segundo caso mencionado, su improcedencia es de vital importancia debido a que impide la irreparable ejecución de un acto, y como se analizó en el caso de improcedencia, en el hecho de la imposibilidad de reparar un daño, si el juicio de amparo no procede, en este sentido, este problema haría perder la finalidad del amparo mismo. La suspensión evita daños y perjuicios de una reparación difícil si no es que imposible para el afectado, o bien evita poner en peligro la vida o integridad física del individuo, la privación de bienes agrarios, como son los ejidos y “los que por su naturaleza, al consumarse, hacen imposible la restitución de los derechos reclamados por el quejoso”,¹⁷⁰ en sus modalidades de suspensión ordinaria y de oficio respectivamente.

Finalmente, en cuanto a las resoluciones o sentencias tomadas en un juicio de amparo proceden tres recursos esenciales por parte del particular:

168 *Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1936. Texto revisado y puesto al día con las reformas publicadas en la misma fuente el 5 de enero de 1988.

169 Arturo González Cosío dedica dos capítulos de su libro sobre el juicio de amparo a las sentencias en la materia. *op. cit.*, págs. 124 a 157.

170 González Cosío, Arturo. *op. cit.*, pág. 235.

1. De revisión, el cual procede a su vez, en cinco casos específicos:
“a) Contra el auto que desecha la demanda de amparo indirecto o la considera no interpuesta; b) En el caso de que sea concedida o negada la suspensión definitiva; c) Cuando se tenga por desistido al quejoso o se dicte acto de sobreseimiento; d) Contra las sentencias de los jueces de distrito o del superior del tribunal responsable (art. 37 de la L. A.) dictadas en la audiencia constitucional; e) Contra las resoluciones de los Tribunales Colegiados que decidan sobre la interpretación de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional, siempre que dicha decisión o interpretación no estén fundadas en la Jurisprudencia de la Corte.”¹⁷¹
2. De queja, contra autoridades responsables, contra resoluciones de jueces y tribunales respecto de quejas interpuestas ante ellos y “contra jueces de Distrito o superiores del Tribunal responsable: al admitir demandas notoriamente improcedentes, al resolver ciertos incidentes (arts. 105, último párrafo y 129 de la L. A.), al conceder o negar la suspensión provisional y, finalmente, al dictar cualquier resolución cuya naturaleza trascendental y grave pueda dañar o perjudicar irreparablemente a alguna de las partes”.¹⁷²
3. De reclamación, el cual procede contra acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y por alguno de los presidentes de las Salas de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Analizando el artículo 107 y lo descrito con anterioridad, puede decirse que el amparo arregla violaciones constitucionales a través del poder judicial federal con el fin de obligar a la autoridad responsable a reparar esa violación. De hecho el amparo se lleva a cabo contra un acto de autoridad que puede ser legislativo, jurisdiccional y administrativo. Por tanto, no se juzga el poder público puesto que no puede ser sujeto a un proceso judicial, más bien se procesa un acto ejecutado por un funcionario o una autoridad.

Si bien el juicio de amparo es una gran aportación en materia de protección individual frente al Estado, su ejercicio es a posteriori, una vez que se ha afectado a un individuo. Por su parte los derechos administrativos que aquí se han delineado, se ejercen sobre todo en el momento mismo de la acción, en muchas ocasiones, se pretende que puedan ser ejercidos con anterioridad al hecho.

171 *Ibidem*, pág. 233.

172 *Ibidem*, pág. 234.

Gabino Fraga comenta acerca del juicio de amparo que “ ha sido en múltiples ocasiones un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos”,¹⁷³ sin embargo es necesario hacerle algunas modificaciones para que sirva a los administrados en la defensa de sus derechos y a la administración en el cumplimiento adecuado de sus funciones. Adicionalmente Arturo González Cosío argumenta, en torno al juicio de amparo, la necesidad de afrontar problemas que aún presenta este recurso, los cuales se resumen en lo siguiente:

- “1° El rezago sigue impidiendo el funcionamiento expedito de los tribunales federales.
- 2° El incontenible avance de la garantía de legalidad, en la práctica menoscaba la protección de la constitucionalidad propiamente dicha.
- 3° El abuso del amparo, utilizado como subterfugio procesal, casi lo ha convertido en un simple medio para evadir el cumplimiento de las leyes y para obstaculizar la acción administrativa y judicial.
- 4° El amparo, en su estructura actual, no satisface ciertas necesidades de la vida contemporánea que requiere recursos adecuados de defensa de los derechos de los particulares, en asuntos aparentemente de poca importancia pero de gran repercusión en la vida cotidiana. Por ejemplo, el reclamo de eficacia en la prestación de los cometidos del poder público no sólo en los cometidos esenciales y “servicios públicos” en sentido estricto, sino igualmente en los cometidos sociales y en los cometidos industriales y mercantiles o en la exigencia de responsabilidades que de ellos se puedan derivar.”¹⁷⁴

Como se puede apreciar, en ambos autores se hace manifiesta la necesidad de un cambio en el juicio de amparo a fin de actualizarlo y adecuarlo a las circunstancias vividas en el país en nuestros días. Cabe agregar que los individuos en el ejercicio de sus derechos administrativos y en el efectivo cumplimiento de éstos, tendrían una menor necesidad de utilizar el juicio de amparo, por lo menos en materia administrativa si cuenta con otros recursos para ejercer sus derechos. En este sentido se propone crear más y mejores instrumentos en la defensa legal de los derechos de los individuos.

Aunado a la necesidad de cambiar y actualizar el juicio de amparo, podría sugerirse la defensa de individuos y de grupos, en tanto que en la actualidad el amparo defiende a individuos particulares. En diversos países, y México no es la excepción, los grupos toman una gran relevancia dentro del concierto de la

173 Fraga, Gabino. *op. cit.*, págs. 460 a 461.

174 González Cosío, Arturo. *op. cit.*, págs 235 y 236.

sociedad en su conjunto. Estos tienden a conformarse por similitud de intereses, por cercanía territorial, por conocimientos afines, etcétera y su actuar se desarrolla no como la suma de individuos, sino como un grupo total. Ante esta avasalladora circunstancia, es posible que en un futuro cercano el juicio de amparo pueda modificarse y abarcar en su protección a grupos y no únicamente a individuos aislados.

El amparo como instrumento para revisar las resoluciones o actos de las autoridades administrativas, es el que interesa destacar. Las procuradurías y tribunales administrativos actúan como entidades de primera instancia en la resolución de conflictos administrativos, por consiguiente, la conclusión que puede darse en este punto es que, los derechos administrativos con respecto al amparo, deben agotar instancias preliminares de carácter más específico y afín, que los valide y proteja. En consecuencia, el amparo debe ser el último recurso para defensa de esos derechos.

Hacia un modelo de definición político-jurídica y construcción de la figura del derecho administrativo del hombre y del ciudadano en México

"Su pertenencia a las garantías básicas del hombre se da como producto del acuerdo de voluntades por el que accede la sociedad a ser representada, en consecuencia la propia sociedad (y por extensión, los particulares), conserva derechos de revisión, validación, seguimiento, reclamo e iniciativa moral para exigir una correcta gestión de los gobernantes. Este derecho no prescribe en el orden individual sino que, precisamente en él se materializa, al tratarse de personas físicas o morales que se relacionan con el Estado, desde la perspectiva del hombre, del particular y del ciudadano"

Premisa básica para la constitución de derechos administrativos.

Rasgos generales de la problemática en la aplicación de los derechos administrativos

México persigue en la actualidad, con la modernización, un desarrollo integral y armónico en las áreas: política, económica y cultural pero sobre todo en su sociedad. Este consenso requiere de un saneamiento jurídico y de la administración, además de la dignificación de la función pública, por ser ésta un reflejo del aparato y quehacer estatal. No cabe duda que los gobernantes tienen más medios de ampliar su poder, de aumentar las prerrogativas del Estado, que los gobernados de frenarlas, es decir, existe una mayor dosis de poder que de garantía. No obstante, la propia sociedad se ha encargado paulatinamente de

hacer valer sus derechos con el consecuente repliegue del poder del Estado para con ella.

Aunado a esta pujanza social, la administración día a día, tiene que hacer más frente a una creciente demanda social con los mismos medios gubernamentales, lo que le exige mayor creatividad y una atención al público más eficiente y eficaz y menos formalista.

Aunque existen mecanismos formales y legalmente constituidos para proteger al ciudadano, es indispensable reactivar su diversificación y efectuar una amplia difusión de sus servicios, de tal forma que la sociedad, conozca, se acerque y haga uso de las instancias respectivas y apropiadas. Se hace necesario acercar la administración al "usuario" no sólo para defensa y protección del mismo, sino, sobre todo, establecer canales adecuados para tramitar inconformidades resultantes de la diversidad de aparatos gubernamentales y de las decisiones políticas. Hacer que no únicamente los especialistas en derecho se acerquen sin temores a la administración, sino que cualquier ciudadano pueda tener confianza hacia el gran ente que sirve a la sociedad.

Cabe resaltar que en México, la mayor parte de la normatividad existente tiene costos muy grandes en su aplicación y administración, afectando con ello a grandes grupos que cuentan con menos recursos para defenderse; estos grupos se ubican en zonas urbanas pobres y en municipios con rezagos muy marcados en su desarrollo, de carácter rural y semiurbano. En esas y otras municipalidades de las entidades federativas más atrasadas, es donde se ubican grandes grupos que no cuentan con recursos para defender sus derechos, ya sea porque no existen organismos para tal efecto o bien, por excesos de autoritarismo y frente a ello un desconocimiento de sus prerrogativas ciudadanas.

Alternativas de definición jurídica de los derechos administrativos

Según Germán Escobar Ramírez, las leyes que dan nacimiento al derecho administrativo en México son principalmente: "la Constitución, las leyes orgánicas que estructuran a los órganos del Estado, las leyes reglamentarias que... desarrollan algunos artículos de la Constitución, las leyes ordinarias que constituyen la actividad normal del poder legislativo, el Decreto Ley que se expide en casos de emergencia y el Decreto Delegado que faculta al ejecutivo para controlar el comercio internacional mexicano."¹⁷⁵ Además de los decretos,

175 Escobar Ramírez, Germán. *Principios de derecho administrativo*, op. cit., pág. 45.

acuerdos y disposiciones administrativas del Presidente de la República y las regulaciones de las dependencias en aplicación de las normas administrativas.

En todas estas leyes se encuentra disperso el derecho administrativo, pues no se cuenta con un Código que lo compendie en su totalidad. A diferencia del derecho administrativo, en el derecho privado si existen códigos que comprenden toda una materia como el Código Civil o el Penal, respectivamente.

“Gastón Jèze es partidario de que no haya un código que de rigidez a la materia administrativa... En Francia no existe código administrativo. Los principios de este derecho han sido desarrollados paulatinamente por los numerosos fallos dictados con motivo de otros tantos litigios. No existen reglas rígidas como las insertas en los códigos. El Consejo de Estado va introduciendo reformas, a medida que se producen los cambios a las condiciones generales, económicas y sociales. Así, el derecho administrativo francés evoluciona constantemente y siempre se halla adaptado al medio. Esta es una de las características de este derecho. No es cuestión de cambiar de método y de codificar estas reglas, la codificación impide la evolución, sería un obstáculo para el progreso. Los parlamentos resultan, por otra parte, incapaces de formular los principios. Únicamente los juristas pueden tener éxito a condición de proceder por reformas sucesivas. Esto es sobre todo verdadero para el derecho administrativo... A diferencia del derecho privado que cambia lentamente, el derecho público tiene necesidad de una flexibilidad mucho mayor.”¹⁷⁶

El riesgo que implica la rigidez de un Código radica en su posible anquilosamiento o rezago normativo frente a la dinámica social, sin embargo en México, el principio de legalidad obliga a la autoridad a sujetarse, al pie de la letra, a la legislación. Esto no quiere decir que únicamente atiende lo que está escrito, sino que, la doctrina mexicana opta por una labor legislativa que se genera en un proceso, en aquella materia donde se atienden iniciativas formuladas por el propio ejecutivo y sus órganos, siendo éstos los de mayor experiencia en la rama, sin que necesariamente esta responsabilidad técnica recaiga en exclusiva en el jurista.

No obstante, tratándose de los derechos administrativos del hombre, sería conveniente compendiarlos en una disposición codificada, por la dispersión que actualmente presentan los escasos derechos en esta materia, definidos en la legislación mexicana. Por su parte el derecho público, en especial el administrativo, requiere de una evolución dinámica y flexible frente al propio desarrollo de la relación sociedad-Estado, pero creemos que mucho se avanzaría si esta relación se propicia garantizando a los particulares un acceso directo en los procesos decisorios, instrumentales y de evaluación de las

176 Citado en: Escobar Ramírez, Germán. *op. cit.*, pág. 45.

políticas públicas, sin duda esto sería el enfoque más dinámico de transformación del basamento normativo de la administración pública misma.

Adicionalmente, es necesario "depurar la legislación en términos de simplificación de trámites, purificación de las disposiciones jurídico-administrativas, disminución de controles, desenmarañar procedimientos y evitar que la comparecencia persistente de los interesados supla incompetencias administrativas".¹⁷⁷

Como parte fundamental de la política de modernización, es necesario depurar los ordenamientos jurídicos y difundirlos en forma tal que la ciudadanía conozca, por lo menos, las disposiciones más importantes.

En otro orden de ideas, debido a la socialización vivida por la sociedad actual, es necesario replantearse la situación del derecho administrativo y tal vez, del derecho en general, para que los dinámicos y constantes cambios sociales no rebasen y dejen muy atrás la normatividad (y su reglamentación) existentes a la fecha. En este sentido, habría que poner especial atención en los tribunales administrativos, propugnando tal vez en una especialización entre lo fiscal y lo estrictamente administrativo, ya que de no ser así se estaría frente a un anquilosamiento prematuro en su capacidad de respuesta por el cúmulo de demandas en la materia fiscal que en ellos se resuelven.

Los tribunales deben conformarse en intermediarios indispensables para que el particular ejercite sus derechos.

Paralelamente, el recurso administrativo debe ser incrementado en su uso a fin de revocar o reconsiderar las resoluciones dictadas por las autoridades. Este recurso debe proceder e interponerse en primera instancia, ante la misma autoridad que dicta la resolución que afecta a un particular.

Gabino Fraga dice que el recurso administrativo constituye un medio legal para el particular, en la afectación de sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado. A través de este recurso el particular puede obligar a la autoridad administrativa a revisar su propio acto a fin de revocarlo, anularlo o reformarlo en el caso de existir ilegalidad o inoportunidad del mismo.. Sin embargo, no se debe limitar a una mera revisión de los actos administrativos en los que la propia administración pueda deshacer sus errores y recomponer sus fallas, sino en instrumentos en donde la intervención de los particulares pueda demandar, con efectividad, la recomposición benéfica de los actos de la administración, misma que puede proporcionar gestorías administrativas y de oficio para que los particulares tengan un mejor conocimiento de sus derechos, la forma de ejercerlos y hacerlos cumplir por la autoridad competente.

177 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública", *op. cit.*, pág. 97.

Otro tipo de acciones y alternativas en materia de derechos administrativos se tienen en las siguientes recomendaciones:

- Aumentar cualitativamente la participación ciudadana en el proceso administrativo para llegar a conformar un cuerpo que conozca y, en este sentido pueda ayudar a los particulares en el ejercicio de sus derechos administrativos y aun a la propia administración, vía sugerencias, para un mejor funcionamiento de la misma.
- Crear un código del ciudadano que compile y registre los diversos derechos que el particular deba conocer en materia administrativa.
- Divulgación administrativa utilizando los medios de comunicación masiva escrita y electrónica.
- Dar cauce a las inconformidades del ciudadano de una manera formal (pero sin solemnidades), gratuita, expedita y efectiva, ahorrándole tiempo, gastos, disgustos, inhibiciones y tentaciones de cohecho, permitiendo a la administración su autoconocimiento y evaluación. Este tipo de acciones pueden generar una alternativa eficaz en la procuración de justicia.
- Exigir a los servidores de los diferentes ámbitos de gobierno su responsabilidad política, administrativa, civil y penal conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las de los estados y de acuerdo a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos o del ordenamiento civil o penal según el supuesto de que se trate, superando en todos los casos la “falacia de autoridad” de la gran investidura o la impunidad política que tiende a ofrecer un cargo.

Sin un afán purista, los planteamientos para una alternativa de definición de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano podría basarse, propositivamente, en los siguientes principios:

- La consolidación definitiva del proceso jurídico de redistribución y descentralización de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal, a efecto de reconocer con precisión las competencias directas tradicionales y nuevas, así como las de carácter remanente y complementario que se asuman entre dichos órdenes. Esto conduciría a la asimilación inmediata de los legisladores locales sobre las implicaciones administrativas de dichas competencias, generándose los procesos conducentes a particularizarlas en favor de las correspondientes administraciones públicas.

- El reconocimiento a los derechos del referéndum administrativo, la participación social activa en decisiones públicas, la extensión de las funciones de los representantes en gestión y auscultación directa con las autoridades administrativas, el reconocimiento del poder social de convocatoria, el diseño de modelos jurídicos para legalizar los procesos de concertación por vía del acuerdo administrativo, son derechos administrativos que podrían reconocerse en el corto plazo. En México el proceso ha ido un tanto inversamente proporcional, en la creación de instancias protectoras de derechos que, a veces, no encuentran jurídicamente derechos que defender, quedando su papel en la fase conciliadora, sin el peso ni la capacidad de obligar a las autoridades infractoras al cumplimiento de la ley. A ese respecto, el doctor Jorge Carpizo establece los lemas: "*Nadie por sobre la Ley y No a la impunidad*". Si no se establecen los medios materiales de actuación del ciudadano, qué se va a compartir con él ¿solamente sus querellas?
- El medio idóneo para el señalamiento de los derechos administrativos del ciudadano, sería, en atención a la comodidad y arraigo del instrumento en los medios procesales mexicanos, un Código en la materia, que condensara al menos los derechos de reciente cuño y los medios de vinculación, relación, gestoría y enlace del particular frente a la administración, dejando otros derechos, como son los derivados de la materia fiscal, en los ordenamientos originales que los contienen.
- En función a la naturaleza localista de los derechos administrativos del ciudadano, se propone que su definición se de en primer lugar por parte de los ayuntamientos y de las autoridades del Distrito Federal y que de ahí, en función de su cobertura, alcances y aportaciones, se incluya de manera ascendente en ordenamientos de carácter superior, con esto se comprometería a las autoridades de primera instancia a cumplir con respecto a los ciudadanos y sus comunidades. Este enfoque inductivo en la definición de los derechos garantizaría cierto arraigo y "acostumbraría" a los individuos a contar con garantías directas en orden creciente, pudiendo además erradicar el temor psicológico, fundado o no, de lidiar, más que de dialogar con las autoridades.
- El reconocimiento de instancias de protección de las prerrogativas y potestades del hombre como es la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, es también motivo de responsabilidad ética de dichas instancias para asistir a los legisladores y ediles en la composición de un cuadro básico de derechos administrativos, los principios de ese cuadro básico se dan a continuación:

- a) Derechos que otorguen garantías de una gestión pública legal, eficaz y eficiente
 - b) Derechos de participación individual y social en la gestión de políticas públicas
 - c) Derechos a la información y al diálogo entre gobernantes y gobernados
 - d) Derechos de iniciativa y referéndum administrativos
 - e) Derechos al trato justo y adecuado
 - f) Derechos inherentes al uso y aprovechamiento de servicios públicos
 - g) Derechos a la protección del medio ambiente
 - h) Derechos a la defensa administrativa del particular frente a actos de autoridad
 - i) Declaración de los principios de la seguridad jurídica del ciudadano
- El reconocimiento de los derechos administrativos del ciudadano requiere necesariamente un cambio de actitud frente al servicio público desde dentro y desde fuera, así como un proceso de “aculturación” de servidores públicos y de la sociedad. Sin estos elementos los derechos administrativos se verían como formas de presión y como armas de actuación en cada plano respectivamente.
- El momento de apertura y el reconocimiento de las fuerzas sociales emergentes, marcan como momento político propicio el trabajo de definición de estos derechos. El riesgo es más fantasía que realidad, ya que el proceso que se plantea a tal efecto es de abajo hacia arriba, con lo cual se preservarían dichos derechos de un sentido paternalista o impositivo que los llevaría irremediamente a ser letra muerta. De esto se deduce que la experiencia administrativa debe ser de autoaprendizaje entre el individuo y la instancia de gobierno mas próxima a él.

Alternativas de difusión y consolidación de la seguridad jurídica y administrativa del ciudadano

En primera instancia, es preciso propugnar por un aumento en la efectividad social de la administración, así como obtener resultados satisfactorios de los servicios públicos y del actuar administrativo de los servidores públicos.

En segundo término, un control y corresponsabilidad directa de los actos de gobierno por parte de los habitantes del país para hacer más transparente la administración y coparticipar activamente en el cambio.¹⁷⁸

En tercera, las instituciones deben tratar de minimizar el “enfrentamiento” de los individuos contra el gobierno y la administración pública puesto que éstos no son más que la organización del pueblo mismo.

En cuarto lugar, es necesario asegurar a los ciudadanos su participación dentro de la administración, sobre todo en necesidades sociales tratando de perfeccionar la administración a la vez de satisfacer todas las necesidades sociales.

Quinto punto, volver al planteamiento original en donde la administración sirve al ciudadano y no a la inversa, es decir “la administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio”.¹⁷⁹

Sexto, tanto el ciudadano como el servidor público deben conocer y saber de la administración, en palabras del doctor Chanes Nieto, crear una cultura administrativa.

Séptimo, es preciso estudiar y establecer nuevos medios de defensa de los individuos y de la legalidad.

Octavo, el derecho administrativo debe ocupar los espacios de toda manifestación de poder administrativo, pues en la actualidad es incompetente para conocer recursos contra actos de organismos aparentemente autónomos (como los sindicatos) que no están reconocidos como entidades de la administración pública y contra los cuales el ciudadano puede ser atropellado todavía, como es el caso de la invocación a una agrupación gremial, efectuada por algunos empleados, frente a reclamos por impunidad e ineficiencia, en algunas compañías concesionarias de servicios.

178 La experiencia de los informes periódicos que da a la sociedad y al parlamento el Ombudsman, hace de ese instrumento un medio de apercibimiento indirecto pero contundente de los servidores públicos incumplidos o ineficientes, sembrando un verdadero terror por la sola posibilidad de aparecer en la nota roja de ese reporte. Medios como éste se basan en el simple derecho a la información y no requieren grandes erogaciones ni desgaste técnico o moral de las autoridades.

179 Chanes Nieto, José. “El ciudadano y la administración pública”. *op. cit.*, pág. 93.

Noveno, compendiar en un código los derechos administrativos de los individuos con el fin de compensar la dispersión actual y darlos a conocer ya que contadas personas tienen conocimiento y hacen uso de ellos.

Décimo, la modernización del Estado debe comprender los derechos administrativos para que sea integral, sobre todo por la nueva y compleja red de relaciones que se entrelazan entre el Estado y la sociedad.

Undécimo, para un mayor acercamiento de la administración pública con los administrados se hace necesario el ejercicio de los derechos administrativos en el proceso administrativo desde la planeación hasta la evaluación y control.

Duodécimo, la socialización y estatización moderada, a la vez de provocar nuevas relaciones Estado-sociedad, forman un pilar en los derechos administrativos.

Decimotercero, si bien los derechos del hombre tienen grandes antecedentes históricos, los derechos administrativos aún no están reconocidos internacionalmente, aunque en la realidad existen desde varios siglos atrás. Es hasta fechas recientes cuando retoman un renovado impulso e importancia.

Decimocuarto, dentro de las funciones administrativas del Estado se encuentra el dar un marco, de manera obligatoria, para respetar, proteger y defender los derechos humanos en general y los derechos administrativos en particular.

Decimoquinto, el derecho administrativo debe ser más específico respecto de los derechos administrativos, los cuales se encuentran muy ambiguos además de sumamente dispersos en la legislación.

Decimosexto, los derechos administrativos tienen rasgos totalmente distintivos, pero en el ejercicio de los mismos se abordan campos sociales, económicos y, de manera muy específica, políticos.

Decimoséptimo, los derechos administrativos pueden llegar a jugar un papel primordial en la regulación social del sector público por parte de la sociedad.

Decimoctavo, dar una amplia difusión de los derechos administrativos y las vías de ejercicio de los mismos.

Decimonoveno, además de los órganos existentes para el ejercicio y goce de los derechos administrativos, es necesario crear nuevos cauces de resolución conciliatoria, directa y de "amable composición" para las controversias entre el gobierno y la sociedad.

Vigésimo, en la conformación del derecho administrativo, debe participar un grupo interdisciplinario de profesionistas además de los abogados, ya que en términos de reglamentación y aun de simplificación, los servidores públicos que actúan dentro del poder ejecutivo, cuentan con experiencias prácticas y

concretas de la relación gobierno-particulares, mismas que les da a una voz de autoridad debido a conocimientos en la materia.

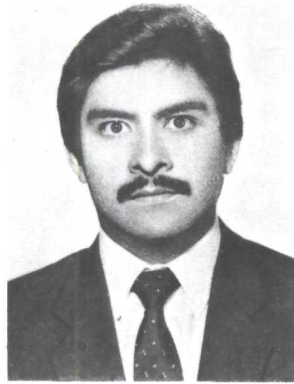
Vigesimoprimero, el derecho de amparo puede llegar a constituirse en el último medio para la defensa de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano, y no utilizarlo como hasta ahora de primera intención.

Vigesimosegundo, el derecho público debe tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a los constantes cambios sociales, políticos, económicos y culturales actuales, así como administrativos.

Vigesimotercero, los particulares, de manera individual o colectiva, deben ejercer con toda su fuerza los derechos administrativos y exigir a las autoridades el cumplimiento de los mismos en términos legales.

INAP

**INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**Daniel
POBLANO CHAVEZ**

Nació en la Ciudad de México el 3 de enero de 1962. Es egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cursó el Programa de "Actualización para Agentes de Cambio en la Administración Pública", impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Ha sido profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en las materias Teoría de la Administración Pública I y II y Empresas Públicas.

Ha impartido diversos cursos para funcionarios y autoridades de los ámbitos municipal y estatal, en varios estados de la República Mexicana.

Trabajó en dos órganos de la Presidencia de la República de 1987 a 1990. En la Dirección de Administración tuvo el cargo de jefe de departamento y, en la Unidad de la Crónica Presidencial, fue coordinador de unidad. De 1990 a 1992 colaboró en el Instituto Nacional de Administración Pública como investigador en la Coordinación de Investigación y Documentación.

Actualmente es Subdirector en el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.

Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano,
de Arturo Pontifes Martínez y Daniel Poblano Chávez,
se terminó de imprimir por Federación Editorial Mexicana,
en el mes de enero de 1993.

La edición en tiro de mil ejemplares estuvo al cuidado
de la Coordinación de Investigación y Documentación del INAP.

Bibliografía

Libros

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. Ed. Porrúa, México: 1984.
- Arilla Bas, Fernando. *El juicio de amparo*. Ed. Kratos, México: 1991, 4a. edición.
- Braibant, Guy; Wiener, Céline; Questiaux, Nicole. *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens: étude comparative*. Ed. Cujas, Instituto Internacional de Administración Pública, Francia: 1973.
- Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*. Ed. Porrúa. México: 1975.
- Carrillo Flores, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Ed. Porrúa. México: 1939.
- Delgado Moya, Rubén. *El derecho social del presente*. Ed. Porrúa, México: 1977.
- Delvolvé, Pierre. *L'act administratif*. Ed. Sirey, Francia: 1983. Colección: Droit Public.
- Departamento del Distrito Federal. *Procuraduría social*. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México: 1991.
- Deutsch, Karl W. *Política y gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica, España: 1976.
- Eco, Humberto. *La estrategia de la ilusión*. Ed. Lumen, Barcelona, España: 1986. Palabra en el tiempo 164.
- Escobar Ramírez, Germán. *Principios de derecho administrativo*. Ed. Solidaridad, México: 1988. Colección: Textos de apoyo académico.
- Faya Viesca, Jacinto. *Administración pública federal*. Ed. Porrúa, México: 1979.

- Fortes Engel, José María. *La información pública en el derecho administrativo*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, España: 1977.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa, México: 1977, 17a. edición.
- Garrido Falla, Fernando. *La Ley del procedimiento administrativo*. Ed. ENAP, Madrid: 1966, Colección: Estudios Administrativos.
- Gessner, Volkmar. *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México: 1986. Serie G. Estudios Doctrinales núm. 61.
- González Cosío, Arturo. *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*. Ed. Porrúa, México: 1976.
- González Pérez, Jesús. *Los recursos administrativos y económico administrativos*. Ed. Civitas, Madrid 1975.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La protección internacional de los derechos del hombre: balance y perspectivas*. Ed. UNAM, México: 1983.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*. Ed. UNAM, México: 1981.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico y perspectivas de evolución de la administración pública*. Reunión de trabajo, INAP, México: Agosto de 1987.
- Margain Manautou, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Ed. Universitaria Potosina, México: 1980.
- Meilan Gil, José Luis. *El proceso de la definición del derecho administrativo*. Ed. ENAP, España: 1967.
- Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. Ed. Porrúa, México: 1979.
- Pérez Carrillo, Agustín. *Introducción al estudio del derecho*. Ed. Porrúa, México: 1982. Colección: Textos Universitarios.
- Pomed Sánchez, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, España: 1989. Colección: Estudios.
- Pontifes Martínez, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*. Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, México: 1988.

- Presidencia de la República. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México: 1990.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Ed. FCE, México: 1978.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho municipal*. Ed. Porrúa, México: 1985.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *La detención preventiva y los derechos humanos en derecho comparado*. Ed. UNAM, México: 1981.
- Secretaría de Gobernación. *1789-1989 Bicentenario de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Ed. Archivo General de la Nación y Dirección General de Derechos Humanos, México: 1989.
- V.E. Orlando. *Principios de derecho administrativo*. Ed. INAP, España: 1978, Colección: Clásicos de la Administración.
- Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México: 1991. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 127.
- Wahl, Jean. *Tratado de metafísica*. Ed. FCE, México: 1986, 2a. reimpresión.
- Wennergren, Bertil. *Protection of the citizen in administrative procedures: excluding judicial review*. IIAS, XIV International Congress of Administrative Sciences, sep. 3-6, Dublin 1968.

Artículos de libros

- Basáñez, Miguel. "Organización de la administración pública para el logro de los objetivos de gobierno". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.
- Carpizo, Jorge. "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?". En: *Documentos básicos*. México: 1991, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Caso Lombardo, Andrés. "Organización de la administración pública en función de los objetivos y metas del plan de gobierno". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.

- Chanes Nieto, José. "Modernización de la administración pública dentro de un marco equilibrado de competencia". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.
- Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública". En: Bravo Ahuja, Víctor E. (Coord.) *Tendencias contemporáneas de la administración pública*. México 1989, Ed. Diana, Serie: Ensayos sobre la modernidad nacional.
- Crozier, Michael. "¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?" En: Angeles, Luis (Coord.). *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. PRI, México 1990.
- Eckersley, Robyn. "Políticas verdes y la nueva clase: ¿egoísmo o virtud?" En: *Vertientes de la modernización política*. PRI, México 1990.
- Gómez, Emetrio. "Reflexiones sobre el neoliberalismo". En: Angeles, Luis (Coord.). *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. PRI, México 1990.
- González Parás, José Natividad. "La coordinación y articulación sectorial para la realización de las acciones de gobierno". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.
- Jeannetti Dávila, Elena. "Optimización de trámites a la ciudadanía". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.
- Madrid-Malo G., Mario . "Dialoguemos sobre el derecho de petición". En: *Diálogos*. Colombia: 1989, ESAP, núm. 2.
- Offe, Claus. "Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales". En: *Vertientes de la modernización (Perspectivas de la modernización política)*. PRI, México 1990.
- Preciado Gutiérrez, José Luis. "Capacidad gubernamental para organizar la sociedad". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.

- Sierra Olivares, Carlos. "Presentación". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.
- Valadés, Diego. "Participación y protección al ciudadano". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.
- Villarreal, René. "La planeación y la administración para el desarrollo como un proceso político burocrático". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. PRI, México 1982.

Publicaciones periódicas

- El Ciudadano*. Ed. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, , Publicación mensual, año III, núms. 25, 26, 27, 28, 29 y 30, enero a julio de 1992.
- Instituto de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. España: 1991, núm 124, enero-abril de 1991.
- Instituto Nacional del Consumidor. *Revista del Consumidor*. México: 1990, núm. 157, marzo de 1990.
- Memorial del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*. Ed. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Toluca, México: año II, núm.10, oct-dic 1990, 337 p.

Artículos de publicaciones periódicas

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Política pública y gobierno del Estado". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., año II. núm 4, octubre de 1990.
- Boquera Oliver, José María. "Derecho administrativo y socialización". En: *Estudios Administrativos*, España: 1965, Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, núm. 25.
- Chanes Nieto, José. "Referéndum e iniciativa popular". En: *Teoría y Praxis administrativa*. México, 1987, Ed. IAP-Nuevo León, vol I, núm 3, julio-septiembre de 1987.

- Chavez Méndez, Filiberto. "Cultura, participación política y agenda". En: *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México: 1989, núm 3, julio-septiembre de 1989.
- Farfán, Rafael. "Modernidad, democracia (crisis del) sistema político". En: *Revista Sociológica*. México: 1989. UNAM, sep-dic de 1989, núm. 11.
- Fix Zamudio, Héctor. "Derecho, Constitución y Democracia". En: *La Revista del Colegio*. México: 1989, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., año 1. núm 2, diciembre de 1989.
- Gladden, E. N. "La administración pública y la historia". En: *Revista de Administración Pública*, núm. 45, INAP, México 1981.
- González Pedrero, Enrique. "La democracia en el mundo moderno". En: *La Revista del Colegio*. México: 1989, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., año 1, núm. 1, agosto de 1989.
- González Pedrero, Enrique. "La reforma del estado". En: *Revista Nexos*. México: 1990, núm. 146. febrero de 1990.
- Heller, Hermann. "Teoría del Estado". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., año II, núm. 3, julio de 1990.
- Janusz, Letowski. "Los deberes de la administración frente a los ciudadanos". En: *Revista de Administración Pública*, México: 1979, INAP, núm. 38.
- Madero González, Francisco José. "La política social y el municipio". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México: 1985, INAP, núm. 16-17.
- Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa en México". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., año II, núm. 3, julio de 1990.
- Pulido Vázquez, Jorge. "Incorporación del Ombudsman a la administración pública federal". En: *Revista de Administración Pública* México: 1979, INAP, núm. 37.
- Valdespino Furlong, Eduardo. "La participación ciudadana en los consejos de colaboración municipal". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México: 1985, INAP, números: 16 y 17.
- Villa, Manuel. "La crisis del estatismo" En: *Revista Nexos*. México: 1990, núm. 144, *Cuaderno de Nexos*, diciembre de 1990.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Secretaría de Gobernación. México. 1989. 94a. Edición.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 17 de marzo de 1971.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se verificaron distintas posibilidades de manifestación y reconocimiento de los derechos del hombre, sobre todo en procesos de liberación de campos estadales de actuación y de una mayor apertura democrática en lo interno de las naciones. Se aprecia asimismo que dentro de la "familia de derechos humanos", cuya evolución va aparejada con las manifestaciones del Estado moderno, hace falta el reconocimiento expreso de carácter administrativo.

En los ordenamientos y declaratorias internacionales, esta omisión se debe fundamentalmente a que el carácter de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano es local, ya que se generan en lo inmediato de la relación directa del Estado con la sociedad. Consecuentemente, es materia competencial de los estados y sus gobiernos, participativamente con sus sociedades, la tarea de definirlos, pero es misión de los organismos internacionales establecer algunas líneas inductivas que sustenten aquellas generalidades que pueden ser reconocidas en favor de los individuos y ciudadanos, como los principios de la seguridad administrativa, vistos al final de capítulo quinto de este documento.

Al intentar una clasificación de los derechos del hombre, según criterios de sus especificidades y funciones se perfilaron derechos de tipo natural, eminentemente dados para proteger la integridad física y moral de las personas; los de tipo clásico emanados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, en 1789, y otros de carácter político, civil, social, económico, cultural y algunos complementarios a este grupo, reconocidos como el derecho a la paz, a la protección del ambiente y al desarrollo de los individuos.

En esta clasificación se hizo notorio el arribo tardío de la mujer y los niños para gozar de protección jurídica contra procesos de discriminación, maltrato o presión social, estos derechos especiales de la mujer y los niños también

reportaron elementos de análisis para verificar las fronteras de la definición de los derechos.

Con este panorama y en términos de una evaluación frente a los procesos actuales de la modernización, vistos en el capítulo segundo, se concluye que, en una proporción directa al desarrollo de la sociedad y a su libre manifestación frente al Estado y frente a otras naciones, los propios derechos humanos tienden a extenderse y perfeccionarse para tener una plena correspondencia con ese grado de desarrollo alcanzado por el Estado y la sociedad.

Como siguiente conclusión, derivada del proceso de consolidación de derechos humanos, se verifica que, entre más fuerte, libre y con derechos una sociedad, el Estado que la representa es más completo en su gestión. El aparente repliegue del Estado en campos como el económico y social se ve fortalecido por un vigoroso empuje de la sociedad que le exige mayores esfuerzos y reclama nuevos campos de actuación; en consecuencia, se plantea que el campo virtual de la modernización del Estado y el reconocimiento pleno a los derechos humanos, es el de las políticas públicas.

Sin embargo, no se trata de propugnar por un repliegue absoluto de la función estadual. En ningún caso, la modernización debe plantearse en función de la irresponsabilidad del Estado en la conducción política y administrativa del país, ya que las fuerzas sociales a veces devienen en antagonismos, perdiéndose con ello el equilibrio y garantías del bien común. En este sentido es necesario considerar legalmente y con precisión cuáles son los límites del ciudadano administrador y cuál es su responsabilidad en la participación que tenga en las políticas públicas y en los programas gubernamentales de gestión social directa.

En un sentido de instancia celular para la participación gubernamental y social, las políticas públicas rescatan la idea del interés común, de ahí que el sentido del Estado de derecho se complementa con la noción de lo social y se ratifiquen dentro de sus fines la búsqueda por aportar el bien y la justicia a la sociedad. De esta manera, el Estado asume una nueva posición de integrador y garante de las fuerzas sociales ascendentes, constituyendo el campo de las políticas públicas como la respuesta obligada al reconocimiento de ese poder social.

Un Estado es más fuerte en la medida en que goza de legitimidad y se reserva campos de actuación para dar plena garantía a los principios de soberanía y poder hacia el exterior y equidistancia de fuerzas en su interior, sin embargo ese poderío estatal tiende a sustentarse en un pacto actuante e inmediato con la sociedad, quién le demanda atención a sus requerimientos y lleva cuenta precisa de la deuda social acumulada en la atención y resolución de procesos de

desarrollo. Por consiguiente en ese quehacer de concertación y legitimación actuante, cotidiana en un sentido existencial, es necesario redefinir los alcances y medios de la relación entre el ciudadano y la administración pública, ya que es a través de ésta como se manifiesta materialmente la acción del gobierno.

En el reconocimiento pleno de esa tendencia se concluye que, el derecho administrativo de los ciudadanos es el vínculo jurídico imprescriptible que da validez, formalidad, esencia y alternativa de organización de las relaciones Estado-sociedad, de hecho, a lo largo de los capítulos tercero y cuarto, se verificó su carácter de mediador y de enlace biunívoco en esas relaciones, se demostró entonces que el derecho administrativo es una manifestación material y actuante que establece, no sólo prerrogativas y obligaciones, sino que da lugar a bases sólidas para arribar a una verdadera corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

En función de este papel social del derecho, otra afirmación categórica es la persistencia del derecho administrativo de los particulares como medio que garantiza, gestiona, protege, complementa y hace efectivos otro tipo de derechos humanos, dicho en términos metodológicos: cruza tangencialmente el espacio del derecho público y el del privado para enlazarlos en una relación regulada por la norma administrativa, amparada por la ley y provista de los medios jurisdiccionales para su resolución en caso de controversias en la relación entre el particular y el Estado.

La previsión de derechos administrativos en favor del ciudadano obliga a una categorización de sus alcances mediante una tipología que inscriba en conjuntos o grupos aquellos derechos de naturaleza y alcances afines. De hecho esta es una de las fases demostrativas del trabajo, donde se plantea la necesidad de superar el enfoque jurídico en la precisión de estos derechos, incorporándose el nuevo sentido de las relaciones Estado-sociedad, en campos tales como la corresponsabilidad en programas sociales; los principios de eficacia y eficiencia que deben campear en la función pública; la igualdad y equilibrio entre la carga administrativa y los beneficios recibidos de ella; la previsión de externalidades negativas provocadas por el desarrollo de la función pública, programas y políticas gubernamentales, así como por la aplicación de ordenamientos legales; los efectos administrativos propiciados por el nuevo sentido de las relaciones internacionales del país; todos ellos complementando los principios clásicos que prevén desde el enfoque jurídico derechos administrativos para los ciudadanos, como son: el derecho al funcionamiento administrativo del Estado, las garantías del servicio público y administrativo, la legalidad de los actos gubernamentales, y la existencia de medios de defensa para resarcir daños causados al particular como efectos de la acción administrativa del Estado.

De esta manera, en el apartado quinto del documento, a partir de la intersección de los nuevos campos de previsión del Estado en sus relaciones con la sociedad, la apertura democrática hacia la función pública, y el reconocimiento de los principios jurídicos, se plantea una tipología propia para los derechos administrativos del hombre y el ciudadano, avalada por una declaración de principios sobre la seguridad administrativa a las que todo mundo tiene derecho.

La persistencia de derechos administrativos del ciudadano es en sí misma un catalizador que activa un cambio en la función pública; sin embargo, dicha transformación puede inducirse positivamente en la medida que los derechos de los ciudadanos se ejerzan autónomamente y en un sentido recurrente, propiciándose con ello una verdadera corresponsabilidad y un sentido de calidad y eficiencia para el sector público. Esto puede inducirse, reconociendo legalmente estos derechos, ya sea compendiándolos en un Código o esclareciéndolos dentro del contenido de otras normas (a veces una sola carta de derechos específicos es suficiente para aclararle al ciudadano cuales son sus prerrogativas y medios de defensa ante la autoridad), en todo caso ésta debe ser prioridad de los programas de transformación jurídica de los gobiernos locales.

En un carácter inductivo se afirma que los derechos administrativos rinden mayores dividendos a la gestión pública cuando se definen en la circunscripción de los gobiernos locales, ya que devienen automáticamente en mecanismos de primera instancia en la regulación de relaciones entre autoridades y particulares, creándose un “establecimiento” jurídico común, del cual se genera una cultura administrativa de garantía y respeto mutuo, basada en la ley.

La función de los derechos administrativos del ciudadano tiene que ver con el reconocimiento de medidas preventivas, antes que de acciones correctivas, de ahí su importancia, ya que reconoce una serie de acciones válidas y necesarias para revertir el siguiente proceso: 1o. Acción gubernamental, 2o. Afectación de interés, 3o. Querrela, 4o. Recursos, y 5o. Dictámen.

A cambio de este primer ordenamiento de fases en la relación de la autoridad y el particular, se plantea la acción de los derechos administrativos y un conjunto de medidas precautorias en un orden más completo a saber: 1o. Conocimiento del particular sobre la acción administrativa, 2o. Información y/o notificación, 3o. Reconocimiento de pareceres, conciliación y acuerdo, 4o. Acción administrativa controlada socialmente, 5o. Afectación de intereses, 6o. Conciliación con la autoridad inmediata, 7o. Utilización de recursos de segunda instancia.

Según el orden de este segundo proceso, por el cual se propugna, los derechos administrativos del ciudadano son medios eficaces para no llegar a posiciones de litigio, salvo en los casos estrictamente necesarios de violaciones o afectaciones que se presuman infundadas, de ahí que sin desconocer los beneficios del juicio de amparo ni la misión de organismos administrativistas o de aquellos con funciones semejantes al *Ombudsman*, se planteen bajo los criterios de este ensayo como recursos de segunda instancia.

Como conclusión final se plantea la necesidad de perfeccionar las relaciones entre la autoridad y el particular en función del derecho administrativo, ya que es la base para el otorgamiento de medios de actuación, mecanismos de protección institucional y garantía de un buen desempeño gubernamental. En ningún caso se puede concebir al derecho administrativo del ciudadano como elemento contestatario u obstaculizante de la función pública, por el contrario, sus efectos tienden a una profesionalización de cuadros y a un alto sentido de responsabilidad en el cumplimiento de esta noble tarea.

