



DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cuadernillo de investigación.
IILPLEY

ENERO 2023

Mérida, Yucatán.

Contenido	Página
1. Introducción.	3
2. Marco conceptual.	4
3. Marco jurídico supranacional.	6
3.1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.	6
3.2. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano.	7
3.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030.	8
4. Marco jurídico nacional.	8
4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	8
4.2. Marcos jurídicos locales.	9

DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Introducción

En el campo del Derecho Público se llevan a cabo, cada tanto, grandes transformaciones que modifican instituciones caducas y amplían o limitan sus alcances, dando vida a nuevos principios y reglas compatibles con los fines que presiden el cambio o la adaptación del sistema jurídico.¹ La realidad social e institucional impulsan estos cambios, que en algunas ocasiones son paradigmáticos e incluso dramáticos.

Uno de los fines consustanciales del Estado contemporáneo continúa siendo la satisfacción de necesidades de índole social, con norte en el interés general y fundamental apoyo de la Administración Pública. Esta última, despojada de su velo institucional y analizada como la actividad que también, dota de sentido a la opinión de Omar Guerrero, quien afirma que su objeto es la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo.² Esto hace parte del cometido constitucional de administración, al que provee de legitimidad y justificación práctica, lo que obliga, objetivamente, a todas las administraciones públicas del entramado federal mexicano.

Con una perspectiva funcionalista es posible afirmar que la Administración Pública, como una organización humana, tiende a conseguir múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles, de la utilización y la interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con lo que cuenta.³

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz -principal referente iberoamericano del derecho a la buena administración pública- sostiene que el tema implica una tarea que ha de estar presidida por valores cívicos y las correspondientes cualidades democráticas, que son exigibles a quien ejerce el poder en la Administración Pública a partir de la noción de servicio objetivo al interés general.⁴ Afirma que en la medida en que la Administración se contempla como institución por excelencia al servicio de los intereses generales y estos se definen de manera abierta, plural, dinámica complementaria y un fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia como una

¹ Cassagne, J.C., *Los grandes principios del Derecho Público*, Editorial Temis, IIDA, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá, 2018, prólogo.

² Guerrero, O., *Principios de Administración Pública*, Editorial INAP, México, 2019, en Martínez Puón, R., *La vuelta del Estado con una Administración Pública de calidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Tirant lo blanch, Ciudad de México, 2022, p. 72.

³ Cfr. Aguilera Izaguirre, G., *el derecho humano a la buena administración como prevención a la corrupción en México*, documento electrónico consultable en <https://dignitas.codhem.org.mx/index.php/dignitas/article/view/55>.

⁴ Rodríguez-Arana Muñoz, J., *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo*, documento electrónico consultable en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf.

institución de servicio esencial a la comunidad.⁵ Es claro que esto comporta un fuerte contenido ético-jurídico.

En este cuaderno, el derecho a la buena administración es apreciado desde la centralidad de la persona y principio de actuación pública vinculado con tal perspectiva, toda vez que posee un fuerte contenido ético (dignidad humana), democrático (gobernanza) y práctico, por cuanto ha de ordenarse al servicio público (carácter servicial) y objetivo, de necesidad colectivas, por lo que se constituye en un valioso instrumento para la satisfacción de los intereses de terceros, que son los ciudadanos (carácter vicarial).

En suma: una buena administración pública promueve el respeto por la dignidad humana, el servicio ético a la persona y la atención de las necesidades públicas de manera continua y permanente, con calidad y calidez. Todo lo anterior, orientado por el interés general y con base en un marco normativo que incorpora densos contenidos axiológicos y deontológicos, así como un amplio espectro de reglas para su operatividad.

2. Marco conceptual.

La dignidad humana es un estado o valor moral que generalmente es atribuido a los seres humanos⁶ y supone la noción de persona. Pero no se contiene solamente en un aspecto de moralidad o ética pues posee -además- un fuerte sentido jurígeno como matriz normativa y norma que trasciende e impregna al marco jurídico de las administraciones públicas. Sobre este fundamental tema es atendible la tesis de jurisprudencia que enseguida se reproduce:

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de

⁵ *Op. cit.*

⁶ R. Audi, *The Cambridge Dictionary of Philosophy*, en Mendoza-Álvarez, C. (compilador), ¿Qué es hoy la dignidad humana?, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2015, p.90

serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.⁷

Se trata de un paradigma que ha acompañado el debate público con mayor intensidad desde mediados del Siglo XX. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸, se expresó que el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos, iguales e inalienables, constituye el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo. De tal axiología abrevan la buena administración pública y el derecho correlativo. Rodríguez-Arana Muñoz⁹ destaca la centralidad de la persona como cuestión inmanente. En función de ello, los órganos administrativos, en su relación con la ciudadanía, deben ajustar sus actuaciones a tal estándar de ética pública y servir objetivamente al interés general.

La noción de buena administración evolucionó desde su consideración como deber a otra como principio y, ulteriormente, como derecho; por ello, posee una triple funcionalidad que debe ser desarrollada para su efectividad jurídica práctica. Meilán Gil precisó que el adjetivo “buena”, como actividad, más que como estructura y organización, posee una connotación ética que coincide con el cumplimiento del fin que justifica su existencia, en la realización del Derecho, teniendo en cuenta que se trata de una actividad humana.¹⁰

A partir de la acepción de la Administración Pública como actividad, el derecho a la buena administración puede ser concebido, con sentido funcionalista, en los términos siguientes:

La buena administración significa elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar tramites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia, con probidad; significa asimismo que los servicios públicos funcionen correctamente acorde a las necesidades reales del hombre de hoy, que los requerimientos de los administrados sean atendidos como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo con todas las garantías.”¹¹

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 37/2016 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 633, Tipo: Jurisprudencia.

⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, documento electrónico consultable en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁹ Rodríguez-Arana Muñoz, J., *La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa*, documento electrónico consultable en <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>.

¹⁰ Meilán Gil, J.L., *El paradigma de la buena administración*, documento consultable en <https://core.ac.uk/download/pdf/61910958.pdf>

¹¹ Durán Martínez, A., *La buena administración*, Estudios de Derecho Administrativo, 2010, p. 189.

3. Marco jurídico supranacional.

El derecho a la buena administración pública es un derecho de raíz europea, trascendido a Latinoamérica gracias al impulso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el decidido aporte de doctrinantes como el profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, principal referente iberoamericano en el tema.

3.1 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

El derecho humano a la buena administración surge expresamente en el artículo 41, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,¹² aparecida en el año 2000, que suscitó un renovado interés por el tema, si bien los derechos que se le asocian ya aparecían previamente expresados o implícitos en diversos textos normativos. Algunos autores, como García Calvente¹³, han cuestionado que tal reconocimiento no supuso el nacimiento de un nuevo fenómeno, sino la inclusión, bajo un nombre relativamente novedoso, de una serie de derechos y principios por los que la Administración debía guiarse desde hace tiempo. Por su parte, Cassagne lo refiere como un precipitado de antiguos y nuevos derechos.¹⁴

El mencionado documento europeo establece, respecto del derecho en análisis, lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular: -el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, -el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, -la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

¹² Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, documento electrónico consultable en https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

¹³ García Calvente, Y., en Ávila Rodríguez, C.M. *et al* (Coords.), El derecho a una buena administración y la ética pública (Prólogo), en Durán Martínez A., Motivación del acto administrativo y buena administración, el documento electrónico puede ser consultado en <https://revistaelectronica.dfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/409>

¹⁴ Cassagne, J.C., *Los grandes principios del Derecho Público*, Editorial Temis, IIDA, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá, 2018, p. 390.

De su literalidad cabe desprender la presencia expresa de valores tales como la igualdad y la equidad, así como los principios de: plazo razonable y motivación, así como los derechos de audiencia, de acceso al expediente y a la motivación. Esa delimitación debido obedecer a alguna preocupación circunstancial.

3.2 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

En Iberoamérica, su perspectiva contemporánea se caracteriza por su densidad axiológica y deontológica. En la región, con el impulso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, surge la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública¹⁵, que reconoce lo fundamental que resulta una buena administración que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural, que esté al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, con calidad y calidez.

El documento no posee fuerza vinculante expresa para el Estado mexicano, pero en su preámbulo *in fine* contiene una recomendación para los países que la suscribieron, en los siguientes términos:

La presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos.¹⁶

En la Carta se reconoce que los ciudadanos no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos, sino protagonistas principales en los asuntos de interés general y que disponen de derechos, entre otros, el derecho a la buena administración pública.

El documento iberoamericano también se refiere a la triple funcionalidad del derecho en cuestión y señala, en primer término, que se trata de un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, que es obligación de la Administración Pública, derivada de la definición del Estado social y democrático de Derecho, especialmente de la tarea promocional de los poderes públicos y de la cláusula del Estado social: crear condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona, así como de los grupos en los que se integra, sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que

¹⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, el documento electrónico puede ser consultado en <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>

¹⁶ *Op cit.*

impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. Finalmente, en tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental del que derivan una serie de derechos concretos que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las administraciones públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

3.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030.

Como nunca antes, las administraciones públicas se enfrentan hoy a severos desafíos. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su resolución A/RES/70/1, mejor conocida como Agenda 2030, estableció una serie de objetivos para el desarrollo sostenible (ODS), los cuales implican un cambio radical en la forma de gestionar los asuntos públicos, lo que implica una instancia para los Gobiernos, entre ellos México.

En el número 16 de ellos, dispone metas en materia de paz, justicia, inclusión e instituciones sólidas, así como para el acceso público a la información y la protección de las libertades fundamentales.

4. Marco Jurídico Nacional.

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contiene el parámetro de control de regularidad constitucional que media en la incorporación de los derechos humanos no reconocidos en aquella. Es el caso del derecho humano a una buena administración pública, originado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, la cual, como previamente quedó señalado, no es vinculante para el Estado mexicano pero actúa como marco de referencia y pauta la incorporación voluntaria del derecho en cuestión al marco jurídico doméstico de cada país signante del documento, si es que existe armonía para su recepción.

En el caso de nuestro país -dispersas en el *corpus* constitucional- existen normas que son expresamente compatibles con el derecho a la buena administración pública: 6º, (derecho de) 8º (derecho de petición); 14 (derecho de); 16 (principio de legalidad), 17 (acceso a la justicia) y 109 (responsabilidad disciplinaria). También se han legislado derechos vinculados con algunos que en la Carta se mencionan; el de plazo razonable es un buen ejemplo.

4.2 Marcos jurídicos locales.

Paulatinos procesos de juridificación, como el acontecido en Yucatán y Ciudad de México, han venido pautando la recepción del derecho a la buena administración pública y derechos correlativos en las constituciones locales de nuestro país.

La tesis que a continuación se reproduce en su parte sustantiva da cuenta de lo anterior:

BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Una persona, por su propio derecho y a nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para que revisara y verificara si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos de la Ciudad de México, como dar respuesta a un escrito de petición, debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el parámetro de control de regularidad constitucional y por medio de éste se incorporan derechos humanos no reconocidos en aquélla, como es el caso del derecho humano a una buena administración pública, el cual es reconocido en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano y en la Constitución Política de la Ciudad de México, entre otras regulaciones. Ahora bien, ese derecho se contiene y desarrolla sustancialmente y de manera expresa en los artículos 60 de la Constitución Política, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México, de los cuales se advierte, entre otras cosas, que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos y que con sustento en éste se deben generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales,

y que toda persona servidora pública garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública. En ese contexto, el derecho fundamental a la buena administración pública también se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, acorde con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Consecuentemente, los servidores públicos de la Ciudad de México, cualquiera que sea la función desempeñada, como dar respuesta a un escrito de petición, deben actuar con la conciencia de que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de ahí que se encuentren sujetos a una serie de principios y deberes expresos en la normatividad citada y, al mismo tiempo, están obligados a aplicar las directrices en ella plasmadas, como generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de combatir la corrupción y contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos.¹⁷

El derecho a la buena administración pública fue recepcionado en el texto constitucional del Estado de Yucatán mediante la adición de cuatro párrafos a su artículo 2º, los cuales van del décimo quinto al décimo noveno, para quedar como sigue:

El Estado reconoce el derecho humano a la buena administración pública, conforme a principios de eficacia, eficiencia, generalidad, uniformidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y comunicación. Todas las instituciones y organismos públicos, en el ámbito de sus competencias y que realicen actos materialmente de administración pública, deben garantizar este derecho.

El derecho a la buena administración pública implica que la actuación de las autoridades se realice con dignidad y respeto, así como la prestación de servicios públicos bajo los principios de regularidad, claridad, prontitud, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, calidad y participación ciudadana informada, honestidad, incluyente y profesional a fin de garantizar los derechos de las personas y su centralidad.

Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En tales supuestos, resolverán, dentro de un plazo razonable, de un modo imparcial, proporcional y con equidad, observando el debido procedimiento. Además, asegurarán el acceso al expediente administrativo, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales. El combate a la corrupción, transparencia, acceso a la información y la profesionalización de las personas servidoras públicas son componentes de este derecho. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en este artículo.

De conformidad con lo que dispongan en las normas aplicables, las personas podrán impugnar cualquier acto u omisión de las autoridades que vulnere su derecho a la buena administración

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2023930, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Materias: Constitucional, Administrativa, Tesis: I.4o.A.5 A (11a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo III, página 2225, Tipo: Aislada.

pública, para lo cual será suficiente acreditar un interés legítimo. La Ley en la materia establecerá un mecanismo ágil y accesible para reparar de forma oportuna el daño que se derive de las violaciones a este derecho.

Los actos o resoluciones administrativas de las autoridades del Estado, que tengan carácter definitivo, podrán ser recurridos ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, conforme a lo dispuesto en la ley de la materia.

De tal manera que, en la legislación constitucional del Estado de Yucatán, el derecho a la buena administración pública incorpora valores tales como la dignidad humana y la honestidad, así como los principios de participación ciudadana informada, accesibilidad, prontitud, eficacia, eficiencia, generalidad, uniformidad, continuidad, calidad y uso de tecnologías de la información, comunicación, asequibilidad, adaptabilidad, regularidad y claridad, enumeración que no es limitativa y deberá ir incorporando aquellos otros que los desarrollos jurídicos y sociales impongan a las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía.