

**Universidad Autónoma de Querétaro**  
**Facultad de Derecho**  
**Maestría en Ciencias Jurídicas**

**La inactividad administrativa en el marco de la buena  
administración**

**TESIS**

**Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestra en Ciencias Jurídicas**

**Presenta:**

**DIANA OLVERA ROBLES**

**Dirigida por:**

**DRA. ALINA DEL CARMEN NETTEL BARRERA**

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

Mayo, 2018



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Ciencias Jurídicas

**"La inactividad administrativa en el marco de la buena administración"**

Opción de titulación  
**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestría en Ciencias Jurídicas

**Presenta:**  
Diana Olvera Robles

Dirigido por:  
Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera  
Presidente

Firma

Dr. Juli Ponce Solé  
Secretario

Firma

Dr. Raúl Ruiz Canizales  
Vocal

Firma

Dra. Gabriela Aguado Romero  
Suplente

Firma

Mtro. Edgar Pérez González  
Suplente

Firma

M. en A.P. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad de Derecho

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Mayo 2018

# La inactividad administrativa en el marco de la buena administración

Resumen	4
Introducción	7
Capítulo I	9
La ciencia de la administración y el Derecho Administrativo en el marco de la globalización.	9
1.	La gobernanza en el contexto del siglo XXI
11	
1.1	Origen y significado de la gobernanza en la ciencia de la administración
12	
1.2	<i>Ámbito económico, social y político de las expresiones sociales, económicas y políticas de la gobernanza.</i>
	14
1.3	Organismos internacionales en la construcción de la gobernanza.
16	
2.	Relaciones entre la Administración y los particulares: Una revisión histórica.
19	
2.1.	El poder público en el antiguo régimen.
	19
2.2.	Construcción del Derecho Administrativo y las relaciones público-privadas
	21
2.3.	La posición jurídica del particular frente a la Administración
	24
3.	Administrados, particulares y ciudadanos, tres expresiones del individuo.
25	
3.1.	El individuo como sujeto de derechos humanos
	26
3.2.	El particular o gobernado como destinatario del acto
	28
3.3	El ciudadano en el ejercicio de obligaciones y derechos frente al poder público.
	29

Capítulo II	31
La inactividad administrativa como un fenómeno jurídico.	31
1. El derecho de petición para el control de la inactividad.	32
1.1 Antecedentes del derecho de petición en México	32
1.2 La administración pública frente al derecho de petición en el México contemporáneo	35
1.3 La vulneración del derecho de petición en el juicio de garantías constitucionales	37
2. El silencio administrativo en el monopolio del acto y actuación administrativa.	40
2.1 Los orígenes del derecho administrativo y la negativa ficta	41
2.2 El silencio administrativo para el control de la inactividad procedimental	45
2.3 La petición como mecanismo para la activación de deberes de actuación	47
3. La trascendencia del control de la inactividad administrativa en el marco de los derechos humanos.	49
3.1 Principios de actuación administrativa en la constitución mexicana	50
3.2 Consecuencias económicas y sociales de la inactividad administrativa	53
3.1 Los derechos económicos, sociales y culturales como actuaciones positivas de las administraciones públicas	54
Capítulo III	57
La actividad administrativa, el individuo y derecho administrativo en el marco de la buena administración.	57
1. La actividad formal o procedimental como instrumento jurídico	59
1.1 El acto y el procedimiento para la conformación y expresión de la voluntad pública	59
1.2 La potestad reglamentaria y el contrato administrativo	60
1.3 Debido proceso y procedimiento administrativo	63
2. La actividad material de la Administración en la transformación del entorno	66
2.1. La clasificación de Jordana de Pozas para explicar la actividad administrativa	66

2.2. Las transformaciones del derecho administrativo y de la clasificación tripartita (Ordenación, fomento y servicios públicos).	67
2.3. La actividad material y su protección a la esfera jurídica del ciudadano.	70
3. La buena administración y la posición jurídica del particular en el constitucionalismo del siglo XXI.	72
3.1. Buena administración en el contexto jurídico	75
3.2. El interés particular y el interés general a la luz de la buena administración	79
3.3. La posición jurídica del particular frente a la administración	80
Conclusiones	82
Bibliografía	83

## Resumen

La gobernanza, desde la doble vertiente política y jurídica, presupone parámetros de actuación administrativa que fortalece las relaciones público privadas para la protección del interés general y la atención de las necesidades de los ciudadanos, todo ello, en el marco del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. En esta dinámica, el ordenamiento y los tribunales se encuentran habituados a la atención de la inactividad a través del derecho la inactividad administrativa frente a deberes de actuación normativos debe ser atendida bajo nuevos estándares legislativos coherentes con una buena administración.

**Palabras clave:** Gobernanza, derecho fundamental a la buena administración, inactividad administrativa, deberes de actuación jurídica, Estado de Derecho.

**Abstract:** Governance, from the dual aspect, political and legal, presupposes parameters administrative action that strengthens the private public relations for the protection of the general interest and attention to the necessities of citizens, all within the framework of the rule of law and the protection of Human Rights. In this dynamic, the administrative inactivity in front of normative duties of action will be addressed under new legislative standards coherent with a good administration.

**Keywords:** Governance, good administration, administrative inactivity, action legal duties, estate of rule.



## Introducción

Las expectativas de desarrollo de una *buena administración* en el derecho administrativo mexicano, como derecho, están seriamente comprometidas toda vez que el ordenamiento y los tribunales se encuentran habituados a la atención de la inactividad a través del derecho de petición y del silencio administrativo. Este tipo de control parece estar al margen de la tutela de los derechos humanos que se ven vulnerados de manera cotidiana por la pasividad frente a determinados deberes de actuación.

Con esta perspectiva, el desarrollo del derecho fundamental a la buena administración en el sistema jurídico mexicano se encuentra condicionado. Este trabajo se desarrolló con la intención de conocer qué significa la gobernanza en el contexto global y sus repercusiones en la Administración pública, analizar el fenómeno de la inactividad administrativa desde una perspectiva jurídica y analizar la actividad administrativa y su relación con los ciudadanos en el marco del derecho fundamental a la buena administración.

Para conseguir los objetivos planteados, el capítulo I aborda el impacto de los postulados internacionales de la gobernanza en las Administraciones públicas y las relaciones que establece el derecho administrativo con los ciudadanos. En el capítulo II se analizan los antecedentes, las vertientes de control jurisdiccional y la trascendencia social de la inactividad administrativa. Por último, el III capítulo aborda la actividad de la administración y su relación con los ciudadanos a la luz del paradigma de protección del derecho fundamental a la buena administración. El trabajo se desarrolla a la luz de un posicionamiento alternativo del derecho más allá de la delimitación normativa del fenómeno, pues este no se agota con la concepción del legislador sobre la inactividad administrativa sino que incursiona en el contexto social de la inactividad administrativa y el replanteamiento de la posición del particular frente a la Administración. La técnica de investigación

utilizada ha sido, principalmente, documental a partir del análisis de la legislación, doctrina, jurisprudencia e informes de los organismos internacionales y nacionales en materia de gobernanza, ciudadanía y derechos humanos.

## Capítulo I

### **La ciencia de la administración y el Derecho Administrativo en el marco de la globalización.**

En la actividad cotidiana de la Administración pública, los límites entre las distintas áreas de conocimiento -que intervienen en el desarrollo de esta- se desvanecen para cumplir con los fines que tiene el Estado. La ciencia política con sus aportaciones teóricas sobre la evolución del estado y su interacción con la sociedad, la vasta doctrina sobre los modelos de gestión pública de la ciencia de la Administración y los innumerables lineamientos jurídicos que regulan la actuación administrativa, dan vida a la ficción jurídica de la Administración pública. En este sentido, “no puede hablarse de Derecho administrativo hasta que no existe Administración pública; y obviamente, no cabe hablar de ella hasta que no existe Estado... y se establece también, el régimen de sus relaciones con los ciudadanos”<sup>1</sup>.

La relación existente entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo es el resultado de las transformaciones históricas, sociales, políticas y jurídicas que han acontecido durante los últimos siglos<sup>2</sup>. Producto de este proceso evolutivo, se han desarrollado distintas posturas teóricas para

---

<sup>1</sup> Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “Consideraciones sobre los orígenes históricos del Derecho administrativo en España”, en Sánchez de la Torre, Ángel, *Luis Jordana de Pozas. Creador de la ciencia administrativa*, España Madrid, Servicios Públicos Facultad de Derecho-Fundación Banco Santander Central Hispano, 2000, p.138.

<sup>2</sup> Hoy en día, es fácil advertir la relación que existe entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, pero esto no siempre fue así. La doctrina jurídica y política es clara al señalar que la ciencia de la administración surgió muchos siglos antes que el derecho administrativo. Omar Guerrero afirma que los inicios de la administración pública se han desvanecido en el transcurso del tiempo. Sin embargo, puede hacerse una aproximación con algunos de los primeros documentos que existen sobre el tema, en donde se afirma que los orígenes de la administración pública se encuentran en la India a través del Arthashastra de Kautilya, un libro elaborado en el siglo VI al IV a. C.. Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, Colección de textos universitarios en ciencias sociales, 1985, pp. 8-11. Por otra parte el Derecho administrativo surge muchos siglos después (en el apartado 2.2 de este capítulo se aborda este tema).

entender los alcances del concepto de Administrar, en sentido amplio y sentido estricto<sup>3</sup>, con la intención de dar cuenta de los posibles ámbitos de aplicación del concepto.

Entonces, tratándose del ámbito público, el acto de administrar adquiere una mayor trascendencia al tratarse de una cuestión pública donde una de las finalidades últimas es servir al interés general. En este punto, es importante considerar que, si bien la Administración pública tiene una naturaleza propia, no puede ser ajena a la configuración del Estado y marco jurídico que existe a su periferia.

Tratándose del ámbito jurídico, la Administración pública no puede ser concebida sólo en sentido organizativo, sino que importa el sentido funcional o material. Este último aspecto permite considerar su actuación en ejercicio del poder público. Esta concepción puede explicarse si se comprende que es de las Constituciones de los Estado de dónde emana la Administración pública<sup>4</sup>, y ésta se convierte en ejecutora de los mandatos normativos que le son encomendados. De ahí que interesa analizar si existe o no congruencia entre los modelos de gestión pública y los ordenamientos jurídico-administrativos para contar con un panorama amplio sobre cómo es la actuación u omisión jurídica bajo los postulados de la gobernanza y de la protección de derechos humanos que pudieran ser afectados en el ejercicio del poder público.

---

<sup>3</sup> El autor explica los alcances teóricos del concepto “administración” en dos ámbitos: el jurídico y en la ciencia de la administración. Esto es importante ya que se trata de ámbitos específicos y por ende las dimensiones que adquiere el concepto son distintas. Maurer, Hartmut, *Derecho administrativo Alemán*, México, UNAM, 2012, p.1-5.

<sup>4</sup> El autor Sánchez Morón afirma que: “existe una relación directa entre el sistema de derecho administrativo y la constitución de cada Estado, esto es la forma en que se distribuye y se disciplina el ejercicio del poder público”. Esta idea permite comprender que, pese a las similitudes que pudieran existir entre los ordenamientos jurídico-administrativos, las garantías, el lenguaje y las relaciones establecidas por esta rama de derecho público existan variaciones según cada región. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*. 13° ed., Madrid, Tecnos, 2017, p. 45.

## 1. La gobernanza en el contexto del siglo XXI

Hacer una aproximación teórica del concepto de gobernanza no es una tarea fácil ya que en “algunas ocasiones significa cosas diferentes en función del contexto en que es usada”<sup>5</sup>. Hoy en día existen amplias teorías que explican los alcances del concepto en diversas materias (política, económica y social), de manera que, el carácter multidimensional del concepto, exige observarlo de manera transversal. Pese a esto, es posible identificar momentos y elementos clave, que permitieron dibujar un esbozo sobre su significado.

Es importante considerar que el desarrollo conceptual de la gobernanza a nivel global ha sido propiciado por algunos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Unión Europea, entre otros. Sin duda, el trabajo realizado por estos organismos ha contribuido a la consolidación del concepto desde una perspectiva pública sobre la interacción entre el Estado y la sociedad<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Laporta, Francisco I., “Gobernanza y soft law: nuevos perfiles jurídicos de la sociedad internacional”, en Ruiz Miguel, Alfonso (ed.), *Entre Estado y cosmópolis. Derecho y justicia en un mundo global*, Madrid, Trotta, 2014, p. 46. Por otra parte, Aguilar Villanueva, advierte que no es correcto afirmar que el concepto “es ambiguo e inestable en su denotación y en sus implicaciones prácticas. Esta situación pudo haber sido característica hace veinte o treinta años atrás, cuando el concepto apenas se construía en correspondencia con los cambios que empezaban a ocurrir en el gobierno de la sociedad, pero hoy el concepto ha alcanzado una denotación estándar en sus elementos conceptuales y las prácticas asociativas de gobierno tienen también formas estables de operación”. El autor tiene razón al señalar que el desarrollo teórico de la gobernanza ha logrado desarrollar un amplio conocimiento sobre el tema, sin embargo, respecto no puede negar la ambigüedad del concepto de la gobernanza. Lo anterior es así, debido a que, la importancia que ha adquirido en los últimos años hizo posible el impacto en diversas áreas con matices propios de cada ámbito en el que se desarrolla el concepto. De ahí que, por una parte, sea difícil tratar el tema por las diversas vertientes en las que el concepto ha sido abordado. Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *Las dimensiones y los niveles de gobernanza*, España, Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, vol. 1, 2014, p. 7.

<sup>6</sup> Los organismos internacionales desarrollaron el concepto a través de diversos instrumentos con carácter vinculante para los Estados miembros. Los detalles de esta información se incluyen en el apartado 1.2 y 1.3 de este capítulo. Por su parte, la Unión Europea determinó 5 principios en los que se basa una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Dichos principios son un referente sobre las pautas establecidas al concepto

De esta manera, la “Gobernanza se constituye hoy en día como una alternativa para lograr la gobernabilidad a través de la revalorización entre Estado-sociedad civil, que desde distintas perspectivas de las ciencias sociales intenta conectar varios elementos que configuran la estabilidad política en un contexto complejo”<sup>7</sup>. Cuando se observa la perspectiva jurídica de la gobernanza, en especial en el Derecho administrativo, el concepto adquiere matices propios a la naturaleza de la materia, permitiendo analizar no solamente la norma sino también la interacción que existe las administraciones públicas y los ciudadanos bajo una perspectiva congruente con la protección de derechos humanos.

### **1.1 Origen y significado de la gobernanza en la ciencia de la administración**

La ciencia de la administración y el Derecho administrativo son dos disciplinas científicas independientes que encuentran, en el ámbito de su interés a las administraciones públicas<sup>8</sup>. Tradicionalmente, los estudios del Derecho administrativo abordan el régimen jurídico de la actuación administrativa y sólo de manera accesoría abordan temas de eficiencia o eficacia administrativa en relación con las reglas que recoge el ordenamiento. Por su parte, la ciencia de la administración atiende de manera directa las formas de gestión de las organizaciones públicas por lo que evoluciona rápidamente al no tener de intermediario la acción del legislador que construye el ordenamiento. El Derecho administrativo, en este sentido, se transforma paulatinamente en la medida que se

---

de gobernanza. Libro blanco de la gobernanza, Unión Europea, Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

<sup>7</sup> Espejel Mena, Jaime, *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, México, Fontamara, 2013, pp. 10 y 11.

<sup>8</sup> Arenilla, Manuel, “Administración pública y ciencia de la administración”, en Arenilla, Manuel (coord.), *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, España, INAP, 2010, pp. 39-68.105-

van adscribiendo al Derecho mecanismos específicos de actuación<sup>9</sup>. Estos mecanismos responden a formas de gestión que se movilizan entre la doctrina y cruzan la frontera de los países. En las últimas décadas, la globalización económica y jurídica<sup>10</sup> han permeado en la mayoría de los países de occidente y esto provoca una homogeneización de la forma de gestión administrativa.

Las formas de gestión que han adquirido mayor relevancia en las últimas décadas tras un modelo burocrático o paternalista es el *managment* y el *new public managment*,<sup>11</sup> justo antes de la incursión de la gobernanza. La transformación atiende a la desburocratización de la gestión aplicando técnicas propias del ámbito gerencial privado. La eficacia se instituye como un parámetro de evaluación del desempeño. En este sentido se puede observar cómo se evita la asimilación del Estado omnicompreensivo y procurador pasando a la idealización de un Estado que se sujeta a estándares de actuación justificados al cumplimiento de determinados fines gerenciales<sup>12</sup>.

La gestión en el ámbito público y el privado tienen objetivos distintos, en el primero, la atención del interés general es prioritario, en el segundo, el lucro, es el legítimo aliciente de las políticas y reglas que se adoptan. Desde el ámbito público, el estudio de principios de actuación como la eficiencia, eficacia y calidad son necesarias en la medida que atienden a la consecución del fin que persigue la administración de la *res pública*. En este sentido, hablar de eficacia no es

---

<sup>9</sup> En este sentido coexisten dos realidades en torno al fenómeno, por una parte la aplicación burocrática de la norma “bajo el principio de legalidad estricta” y por la otra el desarrollo organizacional “operado bajo el principio de eficacia”. Nieto García, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 268.

<sup>10</sup> El derecho se ha transformado como consecuencia de la desespacialización de las relaciones económicas que deben ser atendidas para la resolución de conflictos, de ahí que se habla de la globalización jurídica. Auby, Jean-Bernard, “Globalización y descentralización”, *Revista de Administración Pública- INAP*, Madrid, no. 156, 2001, p. 8.

<sup>11</sup> García Sánchez, Isabel, *La nueva gerencia pública: evolución y tendencias. Presupuesto y gasto público*, España, vol. 47, 2007, p.14; José Juan Sánchez González, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 146-157.

<sup>12</sup> Domínguez Uribe, Alejandro, “La gobernanza y sus implicaciones”, en Pérez F. G. y González U. P. (coords.), *Tendencias actuales de la ciencia política. Temas de análisis para comprender un mundo en cambio*, UNAM, México, t. II, pp. 94 y 95.

incompatible con el Derecho administrativo pues finalmente son principios arraigados en la doctrina<sup>13</sup> y la legislación. En la forma de gestión pública estos términos implican, entre otras cuestiones, el cumplimiento de obligaciones previstas en la norma y el ejercicio de potestades administrativas.

## **1.2 *Ámbito económico, social y político de las expresiones sociales, económicas y políticas de la gobernanza.***

Diversos autores como Aguilar Villanueva<sup>14</sup> y Closa Montero<sup>15</sup> así como organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), comienzan a emplear la palabra gobernanza a finales del siglo XX. Los autores, desde la doctrina, inician su labor académica abarcando el estudio de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través de la participación, la transparencia, eficacia, rendición de cuentas, etcétera, mientras que los organismos internacionales, lo emplean no sólo en sus discursos sino también las políticas y compromisos a los que sujetan a los países miembros. De esta manera procuran difundir políticas de gestión en las regiones sobre las que tienen influencia. Este mecanismo de actuación se concreta a través del establecimiento de criterios en las normas, buscando, de esta manera que se vean aplicados en las instituciones públicas finalmente.

La globalización y la gobernanza son fenómenos contemporáneos a partir de los años noventa. La coincidencia viene dada por la intervención de

---

<sup>13</sup> Luciano Parejo, Alfonso, *Eficacia y administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-INAP-Ministerio de la Presidencia, 1995, pp. 105-109.

<sup>14</sup> En esta obra el autor hace una breve explicación sobre el concepto de gobernanza, su significado y sus aspectos primordiales. Aguilar Villanueva, Luis, "El aporte de la política pública y de la nueva gestión Pública a la gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 39, octubre de 2007, pp. 7 y 8.

<sup>15</sup> Closa Montero, Carlos, "El libro Blanco sobre la gobernanza", *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 119, 2003, p. 485.

organismos internacionales en la apertura de mercados<sup>16</sup> y su inclusión en lo público<sup>17</sup>. En este último aspecto, la apuesta de los organismos internacionales no sólo abarca los aspectos más técnicos sino también aquellos que legitiman el poder en torno a la eficiencia y la participación democrática. Una concepción de democracia a medida construida desde los organismos supranacionales que, bajo la influencia económica, esperan facilitar la transición de los países hacia una sociedad y unas organizaciones públicas ávidas de movilidad.

El concepto de gobernanza atiende a connotaciones principalmente económicas y políticas para después repercutir en el ámbito jurídico. La doctrina reconoce que el uso del concepto de gobernanza surge a través de dos documentos internacionales hacia finales del siglo XX: El Consenso de Washington y la Declaración del Milenio. En estos instrumentos internacionales se utiliza con una connotación distinta respecto de la que tuvo en su origen<sup>18</sup>, ya que con este concepto se buscaba dar respuesta a un fenómeno económico complejo, como la globalización.

El primero de los documentos, el Consenso de Washington, estableció lineamientos políticos así como un modelo económico neoliberalista. Impulsado por Organizaciones Internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial su finalidad era propiciar el desarrollo de los países subdesarrollados, por desgracia no tuvo el éxito esperado y los resultados de esta imposición afectaron gravemente el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo por diversas causas. Debido a las fuertes críticas que recibe este

---

<sup>16</sup> Aguilar Villanueva, Luis, "De la gobernabilidad a la gobernanza", *Examen*, México, año XXIII, núm. 234, septiembre de 2014, p. 35.

<sup>17</sup> Fernández González, Miguel Ángel, "Globalización: rol de derecho público y transformación del Estado", *Revista chilena de derecho*, Chile, núm. 187, 2012, pp. 305-326; Brito, Mariano, "Globalización y Derecho Administrativo", *Ius Publicum*, España, núm. 9, 2002, pp. 47-54.

<sup>18</sup> La palabra gobernanza no es nueva ya que surge en Francia y se introduce al inglés en el siglo XIV, sin embargo, sí se le dio un nuevo significado ya que en aquel tiempo significaba gobierno, un gobierno que se entendía propio del antiguo régimen autoritario. Véase Solá, Amadeu, "La traducción de gobernanza", *Punto y Coma*, núm. 65, septiembre-octubre de 2000, <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.

acuerdo, en el año 2000 se firma la Declaración del Milenio, que “contiene recomendaciones específicas para la mejor gobernanza y la correcta función pública, cuya eficacia resulta crucial para la implementación de un nuevo paradigma del desarrollo”<sup>19</sup>, además propone ideas incluyentes respecto a las políticas económicas globales y sugiere autonomía para solucionar conflictos de acuerdo a sus propias circunstancias, de manera que “la globalización no excluya lo local/nacional, sino que lo haga más visible”<sup>20</sup>. El contexto globalizador en el que se desarrolló la gobernanza ha dado lugar a una confusión de términos y efectos, lo cual no siempre ha sido perjudicial pues como resultado de las opiniones vertidas en este sentido el concepto de gobernanza ha evolucionado y, a la par de los aspectos económicos u organizacionales, aborda los aspectos jurídicos en el ámbito de cada país y sus respectivas necesidades.

### **1.3 Organismos internacionales en la construcción de la gobernanza.**

La evolución conceptual de la gobernanza tiene una fuerte vinculación con los organismos internacionales, pues como veremos en el desarrollo de este apartado, son estos los que propiciaron su difusión a nivel global a finales del siglo XX. Hoy en día, podemos apreciar que la gobernanza es un concepto transversal que puede permear diversas áreas<sup>21</sup>. Su significado entonces es variado, con elementos propios que le han permitido su redefinición al paso del tiempo.

Por otra parte, los organismos internacionales se incursionaron en definir este fenómeno; la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), definió gobernanza de una manera general diciendo que: “es la suma de las numerosas maneras cómo los individuos y las organizaciones públicas y

---

<sup>19</sup> Barros Valero, Javier, “América Latina y México. Administración pública y gobernanza”, *Revista de Administración Pública, México*, vol. XLIV, núm. 3, septiembre-diciembre de 2009, p. 148.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.149.

<sup>21</sup> En los apartados anteriores se ha explicado cómo el concepto ha tenido repercusiones en el ámbito económico y político. El impacto en el ámbito jurídico se analizará en capítulo III de este trabajo.

privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes”<sup>22</sup>. Posteriormente en 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabajó en la construcción del concepto integrando y especificando ciertos elementos para ampliar la definición y determinar lo siguiente “... es el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”<sup>23</sup>.

Ambas definiciones, describen el concepto de gobernanza como un modelo de gestión pública; tratándose de la definición, propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, observamos la repercusión que la gobernanza genera en tres de las principales esferas en las que el Estado participa activamente: la económica, la política y lo administrativo.

En 2015, la ONU emite una agenda para dar cumplimiento a los objetivos del desarrollo sostenible. En este documento se retoman los acuerdos no cumplidos en la Declaración del Milenio y se establecen los principales objetivos y metas a seguir en los próximos 15 años. Además, reconoce como ejes fundamentales para el desarrollo sostenible de los Estados una buena gobernanza, el cumplimiento efectivo del Estado de Derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos<sup>24</sup>. Lo anterior adquiere relevancia cuando se

---

<sup>22</sup> *Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries*, París, 1995.

<sup>23</sup> UNDP, *Reconceptualising Governance, Discusión paper núm. 2, Management Development and Governance*, División, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p.9.

<sup>24</sup> En el contenido del documento se explican estos ejes centrales. Así, en el párrafo 16 se hace mención de la vinculación con la Declaración del milenio, cuando se afirma que “La nueva Agenda se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aspira a completar lo que estos no lograron...”. Además, reconoce en el párrafo 9, como elementos esenciales del desarrollo sostenible: “... la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho...”. Por otra parte, cuando hace referencia al respeto de los derechos humanos en el párrafo 35, menciona que “ La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un Estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. “Los objetivos

contrastan estos elementos esenciales del desarrollo sostenible con la actividad de las administraciones públicas. De esta manera es fácil advertir que la Administración no es ajena a estos elementos clave enunciados por el documento emitido por la ONU.

Ahora bien, tratándose del ámbito propiamente administrativo, la aplicación de un determinado modelo de gestión pública fortalece la capacidad administrativa y de respuesta del Estado, favoreciendo, además, la obtención de resultados<sup>25</sup>. Para los fines de esta investigación interesa observar el término de gobernanza como un modelo de gestión pública, cuya característica principal del Estado es priorizar la cooperación e integración de otros sectores en las actividades de gobierno. Bajo este contexto se puede decir que gobernanza surge de la manifestación de cambios ocurridos en la teoría como en la práctica acerca de “lo que es el Estado y lo que debiera ser”<sup>26</sup>.

Por otra parte, existen dos perspectivas bajo las cuales puede ser analizada la gobernanza: descriptiva y prescriptiva<sup>27</sup>. La primera se refiere a la evolución de la relación Estado-sociedad desde finales del siglo XX. La segunda abarca aspectos normativos en donde debiera estar establecida la forma apropiada, correcta y eficaz de gobernar un país<sup>28</sup>.

El segundo aspecto tiene traducción en la regulación normativa de la actuación de las Administraciones públicas que reflejan, en la mayoría de las situaciones de facto, poca eficiencia, con respuestas tardadas para dar solución a un problema, incumpliendo deberes de actuación impuestos por la norma. En este

---

del desarrollo sostenible de la ONU”. Descargados en: <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/70/1>

<sup>25</sup> Sánchez González, José, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 298.

<sup>26</sup> *Ibidem* p.37.

<sup>27</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 84.

<sup>28</sup> Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público: contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p.22.

sentido es preocupante que en el plano normativo, como es el caso de México, encontramos formalizada la tolerancia de la inactividad administrativa procedimental o formal bajo la figura del silencio administrativo. Es así que surge la necesidad de valorar la importancia de la gobernanza no sólo en la forma de gobierno, sino que los postulados de ésta se extienda hasta el ordenamiento jurídico (dentro de las instituciones) para poder hablar de una verdadera relación armónica entre el Estado, órganos administrativos y sociedad.

## **2. Relaciones entre la Administración y los particulares: Una revisión histórica.**

Reflexionar sobre los postulados establecidos por la gobernanza en el derecho administrativo, implica analizar las relaciones que se han establecido entre la administración pública y los ciudadanos<sup>29</sup>. En esta rama de derecho público, las relaciones que se establecen entre los particulares y la administración se encuentran en un proceso continuo, donde el contexto social y político de cada región determinarán el tipo de comunicación que se entabla entre estos.

### **2.1. El poder público en el antiguo régimen.**

Una vertiente histórica fundamental sobre el antiguo régimen se encuentra en el continente europeo. El teórico alemán Lorenz Von Stein, hace mención de dos figuras representativas del antiguo régimen, entre los siglos X y XVI: el señor feudal y el monarca. El primero fundamenta su poderío en el principio de la propiedad territorial, es decir, el poder del señor feudal estaba determinado por la posesión de tierras, y era este, quien de manera independiente atendía asuntos de naturaleza común (seguridad, abastecimiento, escuelas, caminos, etc.)<sup>30</sup>. En este

---

<sup>29</sup> Debido a la transversalidad que ha adquirido el concepto de gobernanza, es importante analizar una de las vertientes poco observadas de dicho concepto: las relaciones público-privadas.

<sup>30</sup> En este sentido, el señor feudal tenía la obligación de brindar, de acuerdo a sus posibilidades, mejores condiciones de vida a los más necesitados (incluidos los indigentes que se

contexto resulta difícil aceptar la existencia de una administración ajena a una voluntad particular, más bien encontramos una estructura administrativa que concibe su hacer, como una contraprestación a individuos que no tienen injerencia en sus decisiones.

Con la sustitución de la figura del señor feudal, por el monarca, se da inicio a un periodo histórico donde el poder se concentra en una persona, quien ejecuta todas las funciones de gobierno (legislativa, administrativa y judicial). El ejercicio del poder del Rey se fundamenta en el derecho de regalía, el cual se configura como el derecho administrativo del rey<sup>31</sup>. En este sentido, las relaciones que se promovieron con los individuos fueron de total sujeción a la voluntad del monarca en turno, y su papel se limitaba a ser “titular de solo cargas, obligaciones y deberes”<sup>32</sup> sin que existiera la mínima posibilidad de ser partícipes en la toma de decisiones sobre sí mismos y su entorno.

Posteriormente, con el poder concentrado en una sola persona, fue necesario crear ciertas figuras para que el monarca se viera auxiliado por otros sujetos en la administración del reino (El consejo real, el interventor del general, subdelegado, los funcionarios administrativos burgueses, etc.)<sup>33</sup>. En la última etapa del antiguo régimen se puede advertir que el papel del individuo va adquiriendo cierta individualidad respecto del poder del monarca. Esa idea adquiere mayor auge cuando estalla la Revolución Francesa y con sus postulados

---

encontrasen en su territorio). “En la antigua sociedad feudal, si el señor poseía grandes derechos, también tenía grandes obligaciones”. Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, ISTMO, 2004, p. 95.

<sup>31</sup> La legitimación que gozaba el Rey, encontraba su fundamento en el derecho de propiedad de la corona. Von Stein, Lorenz, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, Fondo de Cultura económica, 2016, p. 190-192.

<sup>32</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 15º edición, Navarra, Thomson Reuters, 2017, t. II, p. 40.

<sup>33</sup> Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen...*, op. cit., p. 89-91, 119 y ss..

de libertad e igualdad se transformó en un acto de Fe de la humanidad para sí misma<sup>34</sup> lo que permitió dar fin al sistema instaurado por el antiguo régimen.

## **2.2. Construcción del Derecho Administrativo y las relaciones público-privadas**

La continua evolución del concepto Estado, en el devenir histórico de la sociedad, ha generado que las relaciones entre el ciudadano y las administraciones públicas se modifiquen<sup>35</sup>. Como se ha tenido oportunidad de explicar en el apartado 1.1 de este capítulo, el Derecho administrativo está íntimamente ligado al desarrollo histórico del Estado. Existen diversos criterios sobre el momento histórico en el que tiene lugar el surgimiento de esta rama de derecho público, sin embargo pueden dividirse en dos posturas. La primera vertiente sostiene que el origen es después de la Revolución Francesa, mientras que la segunda apuesta por afirmar que surge cuando se imponen restricciones al *poder absoluto* de las antiguas monarquías<sup>36</sup>.

En este sentido, las Administraciones públicas han pasado por una transición correspondiente a los papeles históricos desempeñados por el Estado. Durante el Estado policía o benefactor, las monarquías absolutas desarrollaron una actuación administrativa amplia, debido a que esta tenía incidencia “en todos los ámbitos de la vida económica y social, ocupándose incluso de asuntos

---

<sup>34</sup> García de Enterría explica que este suceso histórico estableció postulados universales que reivindicó el papel del individuo respecto del Estado, pero en un plano de igualdad. Véase García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1994.

<sup>35</sup> Véase Porras Nadales, Antonio, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 2014.

<sup>36</sup> Sin menoscabo del trabajo que han desarrollado los expertos en el tema, ambas posturas retoman situaciones históricas de suma importancia que sin duda han propiciado el desarrollo del derecho administrativo tal y como lo conocemos hoy en día. En este sentido Desdentado Daroca, Eva. *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes* Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, p. 13-15. Sosteniendo la posición contraria, García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 2004; *Las transformaciones recientes de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional ¿un cambio de paradigma?*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 11.

concernientes a la esfera privada de los individuos”<sup>37</sup>. Si bien el monarca se ocupaba de la protección y control de la vida de sus súbditos, también es cierto que su voluntad no conocía límite alguno.

Ante el poder absoluto que ejercía el Rey, fue necesario controlarlo imponiendo un límite jurídico a través del establecimiento de “los derechos fundamentales y la participación popular en la elaboración de las leyes”<sup>38</sup>. Por otra parte, en el siglo XIX, está en auge la idea de mecanismos de dirección basados en la libre competencia, en la que se concibe a un Estado independiente en el ejercicio del poder, pero con una base “concreta en la figura del Estado de derecho (o Estado constitucional), el cual se rige por el imperio de las leyes...creadas por los hombres y que están contenidas en las Constituciones políticas”<sup>39</sup>. Ambos mecanismos de restricción pretendían por un lado, disminuir la injerencia del rey en asuntos de naturaleza económica y, tratándose del ámbito privado, proteger la esfera jurídica del individuo (“principalmente en materia de libertad y propiedad”<sup>40</sup>).

En un contexto social complejo y ante la incapacidad del Estado liberal para “adaptarse a la revolución industrial y las profundas transformaciones sociales que se producen desde mediados del siglo XIX<sup>41</sup>” el Estado social se convierte en el nuevo paradigma dominante. Nuevamente las relaciones que se han establecido con la sociedad se reconfiguran en aras de fortalecer el evidente acercamiento entre estos. En este sentido, el Estado concibe a una sociedad compleja, dinámica y reconfigura su intervención para “cuidar la seguridad social de los individuos... e

---

<sup>37</sup> El autor señala que la estructura administrativa que apoyaba al monarca recaía en el funcionariado y el ejército regular. Maurer, Hartmut, *Derecho administrativo ...op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup>. No se puede perder de vista que en este momento las ideas de la ilustración y la revolución Francesa han influenciado intensamente el pensamiento de la época y a su vez contribuido a modificar la concepción del poder y la sociedad. *Ibidem*, p. 17.

<sup>39</sup> Córdoba Gómez, Luis Antonio, “Liberalismo y democracia en la perspectiva de Norberto Bobbio”, *Convergencia*, Toluca, vol. 15, núm. 48, diciembre de 2008, p. 35. Disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352008000300002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352008000300002&lng=es&nrm=iso)>

<sup>40</sup> Maurer, Hartmut, *op. cit.*, UNAM, México 2012, p. 17.

<sup>41</sup> Esteve Pardo, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad, Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 49.

intervenir en los ámbitos social y económico para lograr una reducción a las diferencias sociales y el mantenimiento de la prosperidad económica”<sup>42</sup>. Con esto la actividad de la Administración se maximiza para controlar el orden público y, además, desarrollar una actividad prestacional<sup>43</sup>.

La doctrina actual y especializada en el estudio de la evolución del Estado y las relaciones que establece con la sociedad indican que no puede entenderse un Estado centralista en las actividades de gobierno. Como resultado de las transformaciones económicas y sociales del siglo XXI el Estado se convierte en un mediador entre los distintos sectores sociales que existen, se desvincula parcialmente de las actividades públicas que realiza y consolida su papel como un Estado garante, es decir regulador de las actividades sociales.<sup>44</sup>

Con la evolución de la conformación del Estado, el Derecho administrativo “adquiere independencia de la teoría del Estado pero no por ello deja de estar directamente vinculado, en todas sus etapas, al momento histórico que vive”<sup>45</sup>. Además, producto de la transición de las administraciones públicas “sólo en tiempos ya muy recientes se asiste al sometimiento sistemático, pretendidamente completo, de la Administración a derecho”<sup>46</sup>. Sin duda, que al día de hoy la actividad de la administración esté regulada por el ordenamiento jurídico, resulta un peldaño más para la consolidación de sociedades democráticas.

Actualmente es preciso encontrar alternativas que establezcan un punto de encuentro en la relación de la administración pública y lo privado. De esta manera los particulares, acorde a las nuevas tendencias en el derecho administrativo y en

---

<sup>42</sup> Maurer, Hartmut *op. cit.*, México, UNAM, 2012, p. 18.

<sup>43</sup> Esteve Pardo, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 48-50.

<sup>44</sup> Esteve Pardo José, *Estado Garante y realidad*, Madrid, INAP, 2015.

<sup>45</sup> Alli Aranguren, Juan Cruz, *Derecho administrativo y globalización*, Madrid, Civitas, 2004, p. 34.

<sup>46</sup> Esteve Pardo, José, *Lecciones...*, *op. cit.*, p. 43.

la ciencia de la administración pública, pueden deshacerse de la necesidad de regulación y de control que impone el indicador de Estado de Derecho<sup>47</sup>.

### 2.3. La posición jurídica del particular frente a la Administración

En el derecho administrativo clásico, “el esquema de relaciones jurídicas era bastante sencillo y se ordenaban fundamentalmente sobre la técnica del acto administrativo unilateral”<sup>48</sup>. Con la Revolución Francesa se establecieron las bases para las primeras “instituciones del Estado de Derecho tales como el principio de legalidad y el Derecho administrativo”<sup>49</sup>. Por otra parte, la instauración de estas instituciones se puso un límite al *poder absoluto* del antiguo régimen que causó un punto de inflexión en la concepción del Estado Moderno.

Además los postulados de igualdad y libertad de los individuos establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano permearon indudablemente el discurso normativo de la época. De manera que estos acontecimientos fueron “el fundamento del orden constitucional en el que se construyó el Derecho administrativo que aplica el orden jurídico, por medio del principio de legalidad, a la Administración como sujeto y a la actividad que aquella desarrolla”<sup>50</sup>

El dinamismo social en el que se desarrolla la Administración pública obliga al ciudadano a posicionarse frente a la Administración no solo en una relación defensiva frente a injerencias ilícitas de esta, sino además a establecer relaciones

---

<sup>47</sup> Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Administración”, en Olivos Cruz, José René (coord.), *Derecho administrativo*, México, Porrúa, (AÑO), p. 14.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>49</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *op. cit.*, p. 27.

<sup>50</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa...*, *cit.*, p. 20; del mismo autor: *Democracia, jueces y control de la Administración*, 4º edición, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p.55 y ss.

que exijan a la Administración una determinada conducta activa, a oponerse a su inactividad o a intervenir y participar en determinadas actuaciones<sup>51</sup>.

### **3. Administrados, particulares y ciudadanos, tres expresiones del individuo.**

De la misma manera en la que la sociedad concibe a la Administración pública, esta última también construye una idea sobre los individuos de las sociedades en las que se desenvuelve<sup>52</sup>. Esto es importante para las administraciones públicas pues esta concepción sirve como un criterio orientador de su actuación y además, determina sus prioridades.

Tratándose del ámbito jurídico, la conformación conceptual del individuo se formuló bajo criterios normativos rígidos que blindaron a la Administración de un amplio poder público, permitiéndole establecer relaciones de supra subordinación con los ciudadanos<sup>53</sup>. Así, en un contexto dinámico, la administración pública desarrolló relaciones directas con los ciudadanos, y para ello se vio en la necesidad de dirigirse a ellos con sustantivos variados según el lugar y el momento determinado (entre las denominaciones más comunes se encuentran: administrado, gobernado o particular)<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Sánchez Morón, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general, op. cit.*, p. 60.

<sup>52</sup> "Las organizaciones conocen.... son sujetos epistémicos". TEUBNER, Gunther. "El Derecho como sujeto epistémico: hacia una epistemología constructivista del Derecho". *Doxa*. N. 25 (2002). ISSN 0214-8876, pp. 536.

<sup>53</sup> Al respecto de las relaciones entre la Administración y el particular, Juan Antonio Xiol, menciona que la posición del particular es pasiva al afirmar que: Como mero administrado, puede <<promover>> la actividad administrativa y hacer uso de los medios de reacción que le brinda el ordenamiento jurídico frente a las irregularidades que crea cometidas; sin embargo carece todavía de derechos propiamente dichos", lo cual lo coloca en un plano de desigualdad frente a la Administración. Xiol Ríos, Juan Antonio, "La lucha por los derechos del administrado", en Sánchez de la Torre, Ángel (director), *op. cit.*, p. 152.

<sup>54</sup> En este sentido, el autor Santamaría Pastor hace una clasificación del ámbito subjetivo que del derecho administrativo e incluye a los destinatarios del poder público. Al respecto, señala que la denominación puede ser variada sin embargo "es inexacto considerar a las personas privadas como meros sujetos pasivos de las potestades de la administración... Las personas

Esta concepción de derecho administrativo colocó a los ciudadanos en una posición pasiva frente a las decisiones de la administración, con pocas vías procesales recurribles cuando estos sufren alguna lesión jurídica producto de la actuación administrativa. Sin embargo, los problemas sociales que se plantean en el siglo XXI requieren de un derecho administrativo garante de los derechos humanos. Esto es así, debido a que las normas de derecho administrativo recogen “los principios de actuación de la Administración y los derechos fundamentales a ellos vinculados”<sup>55</sup>.

En este sentido un cambio de paradigma en el Derecho administrativo, coherente con la protección de derechos humanos, requiere del “reconocimiento de la persona como sujeto de derechos constitucionalmente garantizados que implican un status activo de participación y de exigencia de prestaciones...<sup>56</sup>”. Esta reconfiguración en la concepción del individuo exige el uso de sustantivos más adecuados con el nuevo papel desempeñado por este, como por ejemplo: ciudadano<sup>57</sup>. De ahí que el Derecho administrativo tenga la necesidad de reformular sus postulados normativos congruentes con una perspectiva incluyente de los derechos subjetivos de los ciudadanos.

### **3.1. El individuo como sujeto de derechos humanos**

E. Dr. Fernández Ruiz señala que “el ser humano, como persona, es el eje de todo ordenamiento jurídico y, como tal, es titular de un conjunto de derechos

---

privadas son titulares de situaciones jurídicas o de poder frente a la administración”. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo General I*, 4ª ed., Madrid, Iustel, 2016, p. 343.

<sup>55</sup> Castellá Andreu, Josep María, “El administrado”, *Diccionario de derechos humanos de la universidad de Alcalá*. Consultado en: [http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos\\_pub/view/34](http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos_pub/view/34)

<sup>56</sup> Juan Antonio Xiol Ríos, *op. cit.* p. 155.

<sup>57</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 15º edición, Navarra, Thomson Reuters, 2017, t. II, p. 40.

subjetivos”<sup>58</sup>. Sin duda, una referencia histórica sobre la revalorización del individuo en el contexto social es la revolución francesa, en donde la defensa de los ideales de igualdad y libertad propició un nuevo discurso en el lenguaje entre el poder y el derecho. Así, “los individuos, pues, pasan a ser dueños del poder, no su objeto como hasta ahora, y la vez, son destinatarios directos de sus beneficios”<sup>59</sup>.

En América latina los procesos democratizadores ocurridos a finales del siglo XX pugnarón por la defensa de los derechos humanos, lo cual, supuso una serie de beneficios políticos y sociales para los ciudadanos<sup>60</sup>. Pese a lo anterior, establecer como un eje rector la defensa de los derechos humanos en la actividad del Estado y consolidarlos en la sociedad, no ha sido posible<sup>61</sup>. Sin lugar a dudas, llegar a la concreción de los derechos humanos se convierte en un reto para los Estados, de ahí que interese que las administraciones públicas conciban al individuo cómo un sujeto dotado de derechos y encaucen su actividad a beneficio de este.

Esta idea aparentemente obvia, sobre la posición del individuo respecto de los ordenamientos jurídicos es el fundamento de un modelo normativo coherente con la tutela de los derechos humanos. Este panorama sí es coherente con la tutela de derechos humanos ya que, en buena medida, cuando la protección de los individuos se identifica con deberes de actuación administrativa la norma secundaria no siempre otorga una habilitación expresa ni otorga instrucciones precisas de actuación.

---

<sup>58</sup> Véase Fernández Ruiz, Jorge, “La administración pública frente a los derechos de los particulares”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Costa Rica, núm., 136, enero-abril de 2015.

<sup>59</sup> Se trata entonces de un evento histórico que “culminó en una institución del sistema jurídico para regular las relaciones del poder y los ciudadanos”. García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos... op. cit p. 51*.

<sup>60</sup> Como se ha señalado en el capítulo 1, la internacionalización de los derechos humanos a través de los organismos internacionales favorecieron la apertura del discurso jurídico en pro de los derechos humanos.

<sup>61</sup> Arias Marín, Alan y Ponte Ordorica Fabiola, “Hacia la relegitimación del discurso de los derechos humanos en América Latina”, México, *El cotidiano*, núm. 194, noviembre-diciembre, 2015, p. 40.

Es necesario revisar los parámetros de actuación debida para la protección de los derechos inherentes a los individuos, que son necesarios, para el desenvolvimiento de la libre personalidad. En este marco, la inactividad frente a un determinado deber de actuar es inexcusable si su incumplimiento afecta derechos o intereses legítimos.

### **3.2. El particular o gobernado como destinatario del acto**

En la relación tradicional del derecho administrativo, en la que la Administración ejerce las competencias que el derecho le otorga y los individuos que constituyen la población son los destinatarios de la actividad administrativa<sup>62</sup>, el acto administrativo es una expresión formalista del ejercicio del poder público.

Desde una perspectiva dogmática del derecho administrativo, el particular es concebido como un simple receptor de las decisiones de la administración. Así, para Acosta Romero el individuo en lo personal, es sujeto pasivo del acto administrativo<sup>63</sup>. Por otra parte, el administrativista Gabino Fraga explica que un elemento característico de las relaciones establecidas en el régimen administrativo son las relaciones en las que, una de las partes (la administración) goza de una cualidad especial de superioridad respecto de la otra, lo que ocasiona que exista un plano de desigualdad en la relación<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> En este sentido, el autor Santamaría Pastor hace una clasificación del ámbito subjetivo que del derecho administrativo e incluye a los destinatarios del poder público. Al respecto, señala que las nociones con las que se dirige la Administración a los individuos puede entenderse como "cualquier sujeto de Derecho que resulta destinatario del ejercicio de una potestad o derecho subjetivo de los que es titular una Administración Pública". Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *op. cit.*, p. 343.

<sup>63</sup> El autor describe que los sujetos que intervienen en el acto administrativo son dos: activo (que es el órgano administrativo que crea el acto) y pasivo (que pueden ser otros órganos administrativos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal). Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1999, p. 824.

<sup>64</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2006, p. 83.

Podemos observar que esta concepción dogmática en el derecho administrativo, explica cómo el individuo no se encuentra en un plano de tutela respecto del derecho administrativo. Esto es así, debido a que el derecho administrativo vela por los intereses públicos en donde la perspectiva que se tiene sobre los derechos de los ciudadanos se ve monopolizada y restringida por la autoridad. Así, la Administración pública en defensa del interés general<sup>65</sup>, se ha colocado en una posición de supra subordinación respecto de los ciudadanos, dejando en segundo término el interés particular de los ciudadanos que pudiera verse involucrado en el desarrollo de su actividad

Bajo esta perspectiva en la que el particular es el sujeto que recibe la actuación de la administración y el interés general es objeto de tutela del Estado en contraposición con el interés individual, es necesario revisar como el cambio de paradigma en la gestión pública y en la tutela de derechos humanos modifica al derecho administrativo estableciendo medidas garantistas que favorecen la posición jurídica del ciudadano.

### **3.3 El ciudadano en el ejercicio de obligaciones y derechos frente al poder público.**

En Europa, durante la segunda mitad del siglo XX, los autores comenzaron a modificar la forma en la que el derecho se expresa del particular, refiriéndose a éste como ciudadano. No se trata de una denominación de naturaleza política,

---

<sup>65</sup> A pesar de que los alcances teóricos del concepto de interés general sea un tema pendiente para los administrativistas, este concepto se constituye como uno de los pilares fundamentales que legitiman la actividad de la Administración. Martínez I. Morales, Rafael, *Diccionario de derecho administrativo*, Biblioteca, Diccionario Jurídicos temáticos, Vol. 3, México, Harla, p. 142-146; Rodríguez-Arana, Jaime, “*El interés general en el derecho administrativo*”: *Notas introductorias*. AIDA, núm. 11, 2012.

como podría pensarse<sup>66</sup>, sino de estricta construcción jurídica y ius administrativista por la cual se reflexiona en torno a la posición jurídica del ciudadano frente al ejercicio del poder público en el marco de derechos y obligaciones<sup>67</sup>.

Puede advertirse que el ciudadano posee una posición jurídica compleja frente al poder. Esta afirmación se explica cuando se reconoce que el ciudadano “tiene un conjunto de situaciones activas que consisten en derechos a recibir prestaciones públicas, a exigir a la Administración una determinada conducta activa, a oponerse a su inactividad en su caso, o a intervenir y participar junto con la Administración en determinadas actuaciones”<sup>68</sup>. Es este sentido, la doctrina advierte que existen “situaciones jurídicas de ventaja o activas y de situaciones jurídicas de desventaja, de gravamen o pasivas”<sup>69</sup>.

En este sentido Cassese, reconoce dentro de las situaciones activas del ciudadano la garantía de audiencia dentro de los procedimientos, el derecho de acceso a la información, el derecho a obtener prestaciones positivas de la Administración<sup>70</sup>.

Respecto de las obligaciones de los ciudadanos es importante considerar que, se encuentran sustentadas en un instrumento jurídico por el que la Administración pública encauza su voluntad. Al respecto, la doctrina afirma las

---

<sup>66</sup> Cfr. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. “*Los principios jurídicos del derecho administrativo*”, Madrid, 2011, pp.344-345; Reyes García, Luis, “La ciudadanía en México. Un breve recuento histórico”, *Polis*, 2013, 9(2), 113-149. Recuperado en 24 de mayo de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187023332013000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187023332013000200005&lng=es&tlng=es);

<sup>67</sup> Véase, García de Enterría y Fernández Ramón Tomás, *Curso de derecho administrativo*, t.II, 15ª edición, España, Thomson Reuters-Civitas.

<sup>68</sup> Sánchez Morón, *Derecho administrativo...*, op. cit., p. 60.

<sup>69</sup> Bajo esta perspectiva se entiende que, dentro de las positivas existen: las potestades, los derechos subjetivos y los intereses legítimos. Por el contrario en las situaciones pasivas se encuentran: la sujeción, el deber y la obligación. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “Curso de derecho ...” op. cit., p. 50.

<sup>70</sup> Sabino Cassese, *Las bases del derecho administrativo*, traducción Luis Ortega, Madrid, MAP-INAP, 1994, pp. 368-369.

obligaciones impuestas por la administración están asociadas a un derecho<sup>71</sup>. En este sentido, ha quedado clara, la urgente necesidad de que la Administración fortalezca el desarrollo simultáneo de derechos y obligaciones del ciudadano con la finalidad de fortalecer su posición respecto de las actuaciones y omisiones de la Administración.

## **Capítulo II**

### **La inactividad administrativa como un fenómeno jurídico.**

La inactividad administrativa es un fenómeno presente en las administraciones públicas. En México, la configuración de la omisión administrativa resulta de difícil apreciación social debido a la poca atención que han prestado, legisladores y académicos a este fenómeno jurídico. La consecuencia de esta situación es un ordenamiento jurídico con poca regulación de la inactividad, una Administración pública pasiva frente a mandatos jurídicos y por ende, una sociedad inconforme con pocos medios para combatir la pasividad de la administración.

De esta manera, es necesario puntualizar que, para este trabajo el estudio de la omisión jurídicamente relevante, es decir, aquella pasividad frente a deberes de actuación presentes en la norma. Se excluye de este estudio: el incumplimiento de promesas de naturaleza política y sin vinculación jurídica; tampoco se hace referencia a expectativas aspiracionales de los ciudadanos; y mucho menos de políticas públicas inexistentes o mal realizadas. Entonces, hablar de inactividad administrativa significa observar el incumplimiento de deberes normativos en el quehacer cotidiano de las administraciones, quienes al día de hoy, tienen como mandato constitucional la protección de los derechos humanos.

---

<sup>71</sup> García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, "Curso de derecho ..." op. cit, p. 55.

En definitiva el control de la inactividad jurídicamente relevante implica establecer parámetros normativos en la actuación administrativa, abordar los efectos negativos que tiene la inactividad administrativa en diversas áreas y no dar posibilidad a la configuración de la inactividad en algún ordenamiento. En este punto puede apreciarse que, en el derecho administrativo mexicano, el control de la inactividad administrativa tiene dos vías jurisdiccionales: el juicio de amparo y el contencioso administrativo. El análisis de ambas figuras, silencio administrativo y derecho de petición, en conjunto, es necesaria (a pesar de que la jurisprudencia y una parte de la doctrina las entiendan como dos figuras distintas) si realmente las administraciones públicas pretender ser congruentes con la defensa, protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

## **1. El derecho de petición para el control de la inactividad.**

En el apartado anterior se ha procurado explicar los bordes de la inactividad administrativa. Ante la omisión de deberes de actuación de las administraciones públicas los Estados han desarrollado diversas técnicas para controlar este fenómeno. En el caso de México, no es común – para los juristas y los ciudadanos- abordar temas de inactividad administrativa debido a que la teoría del derecho administrativo ha sido construida respecto al acto administrativo. Así, la protección al derecho de petición fue considerada como una alternativa jurídica idónea ante la inactividad de la Administración.

### **1.1 Antecedentes del derecho de petición en México**

Comúnmente se piensa que los antecedentes jurídicos del derecho de petición en México se encuentran en su inclusión, como garantía individual, a la

constitución de 1857<sup>72</sup>. Un estudio especializado en historia sobre los instrumentos jurídicos vigentes en el periodo de transición de la Nueva España al México independiente, ubica los antecedentes del derecho de petición en una figura del antiguo régimen denominada “*representación*”. Durante su vigencia, mantuvo tres ejes fundamentales: quejarse, pedir y proponer; Esto permitió a cualquier individuo recurrir a esta “para modificar o suprimir leyes, decretos y ordenamientos emitidos por diferentes órdenes de gobierno” de forma directa<sup>73</sup>.

En un segundo momento, la Constitución de 1857 se constituye como un antecedente jurídico del derecho de petición al incluirlo como una garantía fundamental. De esta manera el legislador, limitó los alcances que había mantenido el derecho de representar y apostó por proteger únicamente el derecho de petición, lo cual restringió la participación directa que tenía la sociedad en las decisiones de los organismos públicos. Así en su Título Primero contempló el derecho de petición en los siguientes términos: *Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.*

Ahora bien, la inclusión del derecho de petición en el texto constitucional en pleno siglo XIX, también tuvo aciertos. Por ejemplo, incluir la obligación de la

---

<sup>72</sup> La doctrina que apoya esta afirmación, indica que los antecedentes históricos del derecho de petición se encuentran en la Constitución en 1857. Soberanes Diez José María y Soberanes Fernández José Luis, *Los derechos humanos en el orden jurídico mexicano, en la constitución política de México y en los tratados internacionales. Sus antecedentes y evolución*, México, MAPorrúa, 2016, p. 80.

<sup>73</sup> Entre 1812 y 1857, esta figura fue la más recurrida hasta antes de la inclusión del derecho de petición en la Constitución de 1857. Con una perspectiva amplia y garantista de la posición del individuo en las decisiones de gobierno, esta figura jurídica de la representación permitía a cualquier individuo (de manera particular o colectiva) intervenir en las decisiones emitidas por el poder ejecutivo y legislativo bajo la protección del “derecho a representar por medio del derecho de petición”, favoreciendo la defensa de los intereses que pudieran verse afectados por la decisión de cualquier autoridad pública. Rojas Nieto, Beatriz, “El derecho de petición y el sistema representativo mexicano”, en *ISTOR*, México, año XVI, núm. 61, verano de 2015, p. 176.

autoridad a emitir una respuesta a las solicitudes de los particulares<sup>74</sup> permite advertir que el legislador tuvo oportunidad de reflexionar sobre la posición que del el ciudadano respecto de las actuaciones u omisiones de la administración.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, el derecho de petición conservó la literalidad con la que se estableció en la constitución anterior. Incluso, este artículo formó parte del Título Primero denominado “De las garantías individuales”<sup>75</sup>. Este derecho de petición se ha establecido como un derecho de respuesta que otorga la posibilidad al ciudadano de interponer un recurso de amparo ante el incumplimiento de la Administración de dictar una respuesta expresa. La connotación que tuvo el derecho de petición en los textos constitucionales de 1857 y 1917 fue distinta respecto de la que tuvo en sus orígenes con el derecho de representar. Esto es así debido a que se convirtió en un derecho cuya función principal es proteger la ley, dejando en segundo término la participación del individuo en la conformación de la voluntad pública<sup>76</sup>.

Además del carácter constitucional que tiene el derecho de petición, el derecho administrativo estableció la técnica del silencio administrativo<sup>77</sup> como un medio de control de la inactividad administrativa. La adopción de esta figura tiene su justificación en la vinculación del derecho de petición con la obligación que tiene la Administración para resolver. Ambas perspectivas mantienen ámbitos de

---

<sup>74</sup> Es importante mencionar que ya se habían hecho varios intentos de incluir el derecho de petición en otros ordenamientos que no lograron su consolidación. Por ejemplo, la Constitución de Apatzingán de 1814 y su reconocimiento en el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano de Habsburgo. Cienfuegos Salgado, David. *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004, p. 8; Andrade S., Eduardo, *Artículo 8º constitucional, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, t. II, 1985, p. 909-914.

<sup>75</sup> Es importante mencionar que la Constitución se mantiene vigente hasta el día de hoy, sin embargo, con la reforma en materia de Derechos Humanos, el título primero cambia de denominación a: “De los derechos humanos y sus garantías”. Por lo que respecta al derecho de petición mantiene la literalidad el texto original de 1917.

<sup>76</sup> Rojas Nieto, Beatriz, “El derecho de petición... op. cit. p. 183.

<sup>77</sup> Esta figura se establece en el art. 17 de la ley Federal de procedimiento Administrativo. Posteriormente se analizará, en el apartado 2, la figura y las dos vertientes del silencio administrativo ( la positiva y negativa ficta).

aplicación específicos, sin embargo, son el medio jurídico por el cual se propone controlar la pasividad formal de las administraciones públicas.

## **1.2 La administración pública frente al derecho de petición en el México contemporáneo**

El cambio de paradigma en materia de derechos humanos en México, revolucionó el sistema jurídico positivista que había estado vigente en los últimos 50 años<sup>78</sup>. El mayor acierto que trajo consigo esta reforma, fue la superación dogmática que se tenía sobre el concepto de las garantías individuales y ampliar la protección constitucional a los derechos humanos. Con la instauración de este nuevo paradigma, se modificó el Art. 107° constitucional en el que se incluyó la posibilidad de procedencia del juicio para protección de los derechos fundamentales cuando se tenga un interés legítimo individual o colectivo<sup>79</sup>.

En este contexto, el derecho de petición adquiere mayor relevancia al consagrarse como un derecho fundamental<sup>80</sup>. En esta misma tesitura la inactividad administrativa como vulneración de un derecho fundamental no puede limitarse al derecho de petición, pues conserva una perspectiva mayor al comprender todos aquellos supuestos en los que no media la instancia del particular. Esto es importante pues representa la oportunidad de establecer un cauce legal que

---

<sup>78</sup> La tradición positivista que tuvo lugar en México generó que la práctica jurídica se constriñera a la literalidad de la ley, y suprimió la posibilidad de observar al derecho con una perspectiva amplia para resolver los asuntos planteados.

<sup>79</sup> Anteriormente, en el Juicio de Amparo únicamente se reconocía la legitimación procesal a través del interés jurídico. Con la integración del interés legítimo, se brinda la posibilidad de acudir a tribunales cuando sufra alguna afectación de manera directa o se encuentre en una situación especial frente al ordenamiento jurídico". Art. 5 y 6 de la Ley de Amparo reglamentaria los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>80</sup> Véase la obra colectiva dirigida por CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma", México, UNAM, 2011.

permita al ciudadano recurrir a tribunales cuando se trate de inactividad administrativa<sup>81</sup>.

Ahora bien, tratándose del contenido del derecho de petición en el texto constitucional, hoy en día mantiene el texto original de 1917: *Artículo 8º: 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.*

En este artículo se establecen algunas formalidades para el ejercicio del derecho de petición. Con respecto a la instancia escrita, de manera pacífica y respetuosa implican para el ciudadano formular su solicitud claramente, con certeza y a su vez, debe evitarse enfrentamientos con la autoridad. La certeza con la que se dirige la solicitud vincula a las Administraciones a resolver la petición bajo el principio de *congruencia*<sup>82</sup> y *exhaustividad*<sup>83</sup>, es decir, la resolución debe tener correlación entre la resolución y las peticiones planteadas de acuerdo incluso con el contenido intrínseco de la petición<sup>84</sup>, así como también, por lo que

---

<sup>81</sup> Esta situación puede identificarse con mayor claridad en la prestación de servicios públicos o la protección de determinados intereses como el medio ambiente.

<sup>82</sup> Algún autor ha señalado que “las respuestas de la autoridad deben ser congruentes con la finalidad de que el peticionario se encuentre en posibilidades de impugnar o realizar las acciones que a sus intereses convenga”. Esta afirmación, con fundamento en la tesis jurisprudencial citada como *T. 115-130, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, sexta parte, Séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 123* en realidad establece que si la petición es “contestada incongruentemente, con respuestas evasivas o ambiguas, imprecisas: eso no es satisfacer el derecho de petición”. Tenorio Ángel, Carmen Erika. “*Silencio administrativo: la contravención de los principios y valores por la legislación ordinaria en el paradigma constitucional contemporáneo*”, *Lex. Difusión y análisis*, 4ª época, Año XIV, No. 170, agosto, 2009, p. 31.

<sup>83</sup> Este principio ha sido institucionalizado en el artículo 59 de la LFPA: *La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo.*

<sup>84</sup> En otros términos “debe haber una relación lógica entre lo que pide el particular y el acuerdo que recaiga a su solicitud”. ANDRADE S., Eduardo. “*Artículo 8º ...*” *op. cit.*, p. 908.

respecta a la exhaustividad, el agotamiento de todos los puntos sobre los que verse la solicitud.

Por otra parte, en las líneas del artículo ya mencionado, también se determinan los sujetos de la Administración pública a los que se impone la obligación de responder: *Los funcionarios y empleados públicos*, quienes deben *respetar el ejercicio del derecho de petición*. Así, la obligación positiva de respeto a este derecho, consiste en un hacer, es decir, a diferencia del papel pasivo que desempeña el Estado en la mayoría de los derechos públicos subjetivos, cuando se trata de una obligación de esta naturaleza la Administración pública no debe abstenerse frente a una obligación que debe cumplir.

Con estos criterios formales del derecho de petición, se sientan las bases de toda solicitud dirigida a la Administración la cual, puede estar formulada en un derecho subjetivo o un interés legítimo<sup>85</sup> y lleva intrínseca la consecuencia jurídica de resolver la solicitud expresa y legítima de los ciudadanos.

### **1.3 La vulneración del derecho de petición en el juicio de garantías constitucionales**

El juicio de amparo se constituye como un medio de defensa constitucional que permite contrarrestar posibles efectos indeseados de “normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías” tuteladas en la Constitución<sup>86</sup>. Es común que el juicio de garantías

---

<sup>85</sup> En materia de Amparo, la inclusión del interés legítimo en 2011, supuso un mayor control jurisdiccional de los actos de autoridad. En este sentido, Cassese afirma que el interés legítimo “consiste en poderes instrumentales, en poder actuar en el proceso...”. Sabino Cassese, *“Las bases del derecho op. cit., ...”*, p. 567.

<sup>86</sup> La ley de Amparo contempla en estos términos a este medio procesal. En este sentido, la doctrina concibe esta figura como el “principal medio de defensa con el que cuentan los gobernados frente al poder público”. Fernández Fernández Vicente y Samaniego Behar Nitza, Artículo *“El Juicio de Amparo; historia y futuro en la protección constitucional en México”*, *Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla*, año V, No. 27, enero-junio, 2011, p. 174; Martínez Ramírez Fabiola, “El juicio de amparo como recurso judicial efectivo”, en Mac-gregor y Herrera

constitucionales sea el más recurrido para el control de la inactividad administrativa, lo cual ha dejado en segundo término la labor que realizan los tribunales administrativos ordinarios a través del silencio administrativo<sup>87</sup>. Esta situación, encuentra justificación en los años en el que el juicio de amparo administrativo fue el único medio de impugnar la actuación de las Administraciones públicas. En esa época, los tribunales federales<sup>88</sup> tenían la competencia para resolver cualquier controversia suscitada por la actividad de las administraciones públicas fuera del ámbito fiscal.

A su vez, la ley de Amparo excluye el principio de definitividad lo que ha favorecido que la vulneración del derecho de petición pueda impugnarse de manera directa por vía de este recurso, sin agotar recursos anteriores<sup>89</sup>. Esta

---

García (coords.), "El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917", t.II, México, UNAM, 2017.

<sup>87</sup> Se debe recordar que, tratándose de la configuración del silencio administrativo, corresponde resolver a los Tribunales de Justicia Administrativa. En el apartado 2 de este capítulo se abordarán con detenimiento los alcances del silencio administrativo para el control de la inactividad.

<sup>88</sup> Este autor señala que la vía de amparo constitucional ha sido la más utilizada para combatir cualquier tipo de controversia con la Administración que pudiera vulnerar el artículo 16 de la Constitución mexicana (obligación de fundar y motivar la causa legal del procedimiento) o el artículo 103 (competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias violación de garantías individuales por la Autoridad), sin embargo no es la opción jurídica óptima cuando se trata del control jurisdiccional de la inactividad administrativa. Esta afirmación encuentra justificación si consideramos que "las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los jueces que lo fallan, ha impedido que ese juicio sea, no sólo un medio para reparar las ilegalidades de la Administración sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas". Fraga, Gabino. "*Derecho administrativo*", 45ª edición, México, Porrúa, 2006, pp. 456 y 457.

<sup>89</sup> El principio de definitividad queda exceptuado por la invocación directa de la violación al artículo 8º constitucional. Así quedó establecido en los criterios jurisprudenciales en términos de la doctrina legal mexicana. PETICION. DERECHO DE. SU PROTECCION DIRECTA POR LA CONSTITUCION EXCLUYE LA NECESIDAD DE AGOTAR RECURSO ORDINARIO ALGUNO, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. No es procedente sobreseer en el juicio de garantías, con fundamento en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, si la litis a que se contrae el amparo lo es la especial tutela constitucional del derecho de petición, que no se norma por ningún procedimiento o ley ordinaria que obligue al peticionario de amparo a agotar algún recurso o medio ordinario de defensa antes de acudir al juicio de garantías, para suponer que no se cumplió con el principio de definitividad que debe observarse en el amparo; puesto que el derecho de petición se protege de manera directa por el artículo 8o. constitucional, que obliga a las autoridades a dar contestación de manera invariable y por escrito, en breve término, a toda solicitud que se le formule en forma pacífica, respetuosa y también por escrito, de lo que se sigue que tal contestación debe producirse sin mayores presupuestos o exigencias legales que los de que exista, por una parte, una petición producida de manera respetuosa y pacífica, y que ésta se

perspectiva procesal ocasionó que la impugnación en los tribunales administrativos se llegase a considerar como ineficaz<sup>90</sup>. Se debe puntualizar que el control de la inactividad a través de la vulneración del derecho de petición, se ve mermado debido a que los efectos que conlleva este recurso se constriñen a obligar a la autoridad a que emita una respuesta, sin que pueda entrarse al estudio de fondo (contrario a lo que sucede con la labor que realizan los tribunales administrativos, quienes conocen del fondo del asunto).

Así mismo el juicio de amparo, directo o indirecto, puede proceder por la vulneración del derecho de petición, siempre bajo el supuesto de la usencia de respuesta. También debe resaltarse que el acceso procesal a esta vía puede estar fundado en un interés jurídico o legítimo<sup>91</sup>.

Así, es evidente la disociación que existe en las vías jurisdiccionales para el control de la inactividad administrativa. De esta manera, dimensionar los alcances y límites de la omisión administrativa que causen una afectación a la esfera jurídica individual o colectiva, son difícilmente observables por el juicio de amparo, que se ve limitado frente a las atribuciones del juicio de nulidad en el contencioso administrativo ordinario pues tutela con mayor amplitud el control de la inactividad administrativa por medio de la técnica del silencio administrativo<sup>92</sup>.

---

formule por escrito (requisito de mera forma) para que la autoridad quede obligada, desde luego, a la citada contestación y en los términos señalados por el artículo constitucional en comento; de tal forma que la Protección Constitucional al precitado derecho se da de manera directa e inmediata; cuanto más si en el caso la quejosa en su demanda de garantías no invocó, junto a la violación anotada, también violaciones a leyes o procedimientos secundarios, para suponer válidamente que la primera (violación constitucional) sólo se dio de manera indirecta o refleja, y por tanto, que no se colmó el principio de definitividad de que se trata. 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; IV, Agosto de 1996; Pág. 707.

<sup>90</sup> Jiménez Jiménez, Jorge. “La eficacia del procedimiento contencioso administrativo en México. A propósito de la jurisprudencia 56/2007 de la Segunda Sala”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, No.26, 2006, p. 56

<sup>91</sup> Art. 5 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>92</sup> Por lo que respecta al silencio negativo, el amparo que se otorgará ante la vulneración del derecho de petición exige a la autoridad responsable que responda a la petición.

## **2. El silencio administrativo en el monopolio del acto y actuación administrativa.**

A pesar de las buenas intenciones de los legisladores a la hora de abordar la inactividad administrativa y la obligación de resolver, lo cierto es que éste es un fenómeno patológico recurrente de las Administraciones públicas<sup>93</sup>. Las circunstancias que lo producen deben atacarse por todos los medios jurídicos y de gestión administrativa a fin de evitar que esto repercuta en los ciudadanos. Por otra parte, las medidas tomadas por la Constitución mexicana, mediante la protección el derecho de petición, no han sido suficientes para evitar que la inactividad se siga produciendo.

Entonces, hablar de la regulación de la inactividad de la administración en México invita a reflexionar sobre cómo es el derecho procesal administrativo. En este punto debe puntualizarse que, un pilar fundamental es al acto administrativo. Lo anterior tiene como efecto directo que el proceso contenciosos administrativo solo se ocupe de resolver aspectos de legalidad del acto y solo de manera residual conoce de la omisión de las autoridades administrativas mediante la regulación del Silencio administrativo.

Es a través de esta figura que el legislador se propuso regular la actividad de las administraciones públicas pero con carga al ciudadano quien debe acudir a tribunales en caso de no obtener la respuesta deseada. De esta manera, la *Ley Federal del procedimiento administrativo* en su Art. 16 Fracc. X, establece como una obligación de las administraciones públicas, la de dictar resolución expresa a las peticiones y procedimientos que tengan lugar en su actividad cotidiana. Sin embargo, en la misma ley de procedimiento, en el artículo 17, la ley faculta a la Administración a incumplir ese deber mediante la configuración del silencio administrativo.

---

<sup>93</sup> Véase, Nettel Barrera, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Barcelona, Atelier, 2012.

El silencio administrativo implica la configuración de una respuesta ficticia de la Administración ante cualquier solicitud que se le plantee. La respuesta ficticia a la solicitud implica uno negativo (negativa ficta) en el que la petición se entiende rechazada, y otro positivo (positiva ficta) en el que la petición se entiende concedida<sup>94</sup>. Por otra parte, los lineamientos procesales que demarcan esta figura jurídica apuestan por favorecer a la Administración pública y dejan en segundo plano al ciudadano<sup>95</sup>.

Puede apreciarse que esto implica una tolerancia a la actuación de las administraciones públicas y una contradicción con el deber de resolver que impone la norma. Esta situación, que será analizada en los siguientes apartados, resalta como la norma consiente el mal hacer de la administración, y hace necesario que se prevean los mecanismos para que el ciudadano pueda reaccionar jurisdiccionalmente y defender los derechos o intereses que le asistan, cuando exista inactividad administrativa.

## 2.1 Los orígenes del derecho administrativo y la negativa ficta

Con la proclamada independencia de México en 1810 y su culminación en 1821, el país se vio en la necesidad de sentar sus bases jurídicas como nación independiente. Cumplir con esta colosal tarea, no resultó nada fácil, la

---

<sup>94</sup> La doctrina mexicana denominó por igual a esta figura, positiva y negativa *fictas*. No se advierte que haya existido una discusión doctrinal sobre este asunto. González Navarro, Francisco. "El Silencio Administrativo: Ficción Trampa y Caos", *Revista Jurídica de Navarra*, No. 30, 2000, p. 142. En este sentido, se admite que la positiva ficta pueda ser considerada como un acto administrativo, mientras que la negativa se configura como un elemento procesal indispensable, que adquiere las características de un acto, para la procedencia del juicio de nulidad. Ortiz Mayagoitia, Guillermo. "El silencio administrativo en el Derecho Fiscal", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, México, D.F, PGJ del Distrito Federal, febrero 1996, Vol. I, No. 1, p.60

<sup>95</sup> Esta perspectiva desequilibrada entre la administración y los ciudadanos, puede apreciarse en el contenido de la Ley Federal de procedimiento administrativo en la que se indica que la regla general para la configuración del silencio administrativo será la negativa ficta y solo en casos excepcionalmente señalados por la administración se configurará la afirmativa ficta. Otro aspecto favorecedor para la administración es el plazo que le otorga la norma para atender las solicitudes de los ciudadanos que es de tres meses, pudiendo ser menor el término para responder.

consecuencia son tres constituciones (1824, 1857 y 1917), así como múltiples reformas y adiciones a la Constitución vigente (incluso puede decirse que la construcción de un ordenamiento jurídico sólido continúa hasta nuestros días). Fue en estos instrumentos donde se determinó el régimen jurídico del derecho administrativo, situación que es importante mencionar para comprender el contexto histórico de la concepción jurídica de la inactividad en México.

Entre la constitución de 1824 y 1857, se establecen algunos esbozos importantes en materia administrativa. Por lo que respecta a la constitución de 1824, se estableció un sistema judicialista para la “resolución de controversias suscitadas entre los particulares y la administración<sup>96</sup>”. En los años posteriores, resalta el trabajo desarrollado por uno de los administrativistas más brillantes de la época: Teodosio Lares<sup>97</sup>. Este jurista impulsó la adopción del sistema francés a través de la constitución del *Consejo de Estado* mexicano con atribuciones de consulta y revisión de asuntos administrativos, incorporado por la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853. Posteriormente con la instauración del Segundo imperio Mexicano de Maximiliano de Habsburgo en 1864, este ordenamiento se sustituyó con la Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, la cual también contó con la participación del mencionado jurista quien redactó esta ley en los mismos términos que la de 1853<sup>98</sup>.

Por lo que respecta al siglo XX, las normas del derecho administrativo de esa época, tanto procesales como procedimentales, se desarrollaron como un anexo del Derecho tributario, mientras que el sistema de justicia contenciosos

---

<sup>96</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*, 3ª edición, México, Porrúa 2009, p. 630.

<sup>98</sup> Otros ordenamientos relevantes en los que participó el jurista Teodosio Lares se encuentran en las Bases para la Administración de la república de 22 de abril de 1853 y el Decreto sobre organización general de los Ministerios. Nava Negrete, Alfonso. “Setenta años del tribunal administrativo federal en México” en *Contencioso administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, FERNÁNDEZ RUIZ, J. y SANTIAGO SÁNCHEZ, J. (Coord.), UNAM, México, 2007, p. 237.

administrativa, se estructuró bajo los principios del sistema francés<sup>99</sup>. A pesar de la contradicción que existe entre la figura del Silencio administrativo y la protección constitucional al derecho de petición en el art. 8, importa resaltar que la legislación opto por aplicar esta técnica con el objetivo de establecer un medio para garantizar al particular el acceso a la justicia brindada por los tribunales ordinarios, cuando se configure la negativa ficta<sup>100</sup>.

Un antecedente de la negativa ficta, se encuentra en el ámbito constitucional, entre 1934 y 1992, el artículo 27, fracción XII establecía que: *“si los gobernadores de los Estados no expresaban en el término previsto por la ley su aprobación al dictamen de las Comisiones Mixtas Agrarias, se consideraría desaprobado tal dictamen y se turnaría el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal”*<sup>101</sup>.

Otro antecedente sobre el silencio positivo se encuentra en la Constitución de 1917 cuando hace referencia a la colaboración que existe entre el poder ejecutivo y el legislativo para el procedimiento de elaboración de leyes. En el art. 72, establece que, *todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido*. En este caso, la norma otorga un beneficio al Congreso de la Unión ante la posible

---

<sup>99</sup> Margain, Hugo, “Organización de la Justicia Administrativa en México”, *Revista de Administración Pública*, México, 1959, núm. 12, julio- agosto, p. 24; Véase, Chain Castro, Gabriela. “La justicia administrativa en México”, en *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Fernández Ruiz, J. López Olvera, M.A. (Coords.), UNAM, México, 2007.

<sup>100</sup> Esto es relevante debido a que no puede perderse de vista que “la obligación de resolver el procedimiento administrativo es el vehículo de producción de actos administrativos y la forma más importante en que se expresa labor administrativa con las garantías que ésta implica”. Así, el procedimiento administrativo se convierte en un elemento clave en la actuación de las administraciones públicas, quienes deben velar por que las garantías consagradas en los procedimientos se cumplan. Aguado I Cudolá, Vicenç. *“Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas”*, Madrid, Tecnos, 200, pp. 51-52; Travi ,Aldo. *“Silenzio-assenso ed escercizio della funzione amministrativa”*, Padova, CEDAM, 1985, p. 41.

<sup>101</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 9ª Edición, T. VIII, México D.F, Editorial Porrúa, 1996, p. 126.

pasividad del Poder ejecutivo y llama la atención que adopte esta medida como una vía de resolución de inactividad ocasionada dolosamente, por falta de negligencia o como una estrategia política.

Posteriormente, el desarrollo del silencio administrativo traspasó los límites constitucionales para establecerse en la Ley de Justicia Fiscal de 1936. En su artículo 16 determinó que *“el silencio de las autoridades fiscales se considerarán como una resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días”*. La oportunidad que tuvo el legislador de regular la pasividad de las administraciones públicas en el ámbito fiscal impactó de manera directa en el ámbito administrativo debido a la supletoriedad con la que se aplicó esta ley. Además, la adopción de la negativa ficta como regla general, permitió la posibilidad de impugnar a través del juicio de nulidad, lo cual dio posibilidad al ciudadano de acudir a tribunales.

De esta manera, el ámbito administrativo gana terreno en el control jurisdiccional y consecuencia de la relevancia que adquiere esta área del derecho, los tribunales federales cambian de denominación e incluyen el ámbito administrativo<sup>102</sup>. En congruencia con las repercusiones que tenía el derecho administrativo en los tribunales federales, con el paso del tiempo, la figura del silencio administrativo se incluyó en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los mismos términos que el silencio negativo: *“transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario”*<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Véase: Historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultada en: [www.tfja.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia](http://www.tfja.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia).

<sup>103</sup> Artículo 17° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

## 2.2 El silencio administrativo para el control de la inactividad procedimental

La inclusión de técnica del silencio administrativo en el ordenamiento mexicano, tuvo como finalidad establecer una vía de acceso a la protección jurisdiccional por medio de la negativa ficta. No pueden negarse las buenas intenciones del legislador al determinar este mecanismo procesal para el control de la inactividad. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico mexicano la regulación del silencio administrativo y la previsión constitucional del derecho de petición produjeron un conflicto mayor. En este punto, es fácil advertir la incongruencia del ordenamiento constitucional, que por un lado protege el derecho de petición, mientras que una ley federal permite a la administración incumplir un mandato constitucional (Art. 8 derecho de petición) por medio del silencio administrativo. En este sentido, la doctrina afirma que “ningún ordenamiento ordinario o de cualquier naturaleza puede atreverse a negar o coartar cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en ella”<sup>104</sup>.

Ahora bien, la aplicación de la técnica del silencio administrativo produjo una concepción formalista sobre la regulación de la inactividad, con especial énfasis en los procedimientos administrativos. La doctrina administrativista ha revelado las controversias que mantiene la figura del silencio administrativo en relación con el procedimiento<sup>105</sup>. La configuración de la positiva o negativa ficta en el procedimiento tuvo una función dogmática frente a la necesidad de contar con un acto como medio de relación jurídica entre la Administración y los particulares.

Existe doctrina que resalta la utilidad de la figura del silencio administrativo al afirmar que de alguna manera es necesaria que la “abstención de la autoridad

---

<sup>104</sup> Del Ángel Tenorio, Carmen Erika. “Silencio administrativo: la contravención de los principios y valores por la legislación ordinaria en el paradigma constitucional contemporáneo”, Lex. Difusión y análisis, México, 4ª época, Año XIV, No. 170, agosto, 2009, p. 33.

<sup>105</sup> Véase, Lozano Rodríguez, Luis Gerardo. “El silencio administrativo en México”, en Fernández Ruiz, Jorge (director), *Estudios de Derecho procesal administrativo México-Argentina*, México, Porrúa, 2007 y “El silencio administrativo y los derechos humanos”, Facultad de Derecho, UNAM, 2003. Director.

administrativa tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa”<sup>106</sup>. Esta idea no es errada, sin embargo un estudio a profundidad de la inactividad administrativa permitiría observar que la regulación de la inactividad administrativa debe mantener una perspectiva amplia, que incluya el aspecto material y formal en el que se desenvuelve la administración.

Aunado a lo anterior, se debe recordar que la positiva ficta mantiene la consideración de acto administrativo pese a que carecerá de eficacia hasta que se obtenga la certificación. En contrario sensu, la negativa ficta funge como un instrumento procesal que reviste las características de un acto de autoridad para que sea procedente el juicio de nulidad<sup>107</sup>. Esto adquiere sentido cuando el ordenamiento prevé la figura de la positiva ficta como regla general, pero no cuando la regla general es la negativa ficta, pues en estos casos, la naturaleza del silencio positivo es de difícil apreciación pues su alcance procesal no de sustantiviza.

Aunque habría que resaltar un punto importante: cuando nos encontramos ante normas que prevén el silencio positivo como régimen o regla general, la afirmación anterior sería sostenible, pero no cuando la regla general es el silencio negativo, pues en estos casos, del silencio positivo apenas se advierte su naturaleza por la propia denominación “ficta” que se justifica por la forma en que actúa la Administración pero no parece atender una perspectiva de derechos humanos.

---

<sup>106</sup> Serra Rojas, Andrés, *“Derecho administrativo”, México, 27 edición, Porrúa, 2007*, p. 270; Gonzáles Pérez, Jesús. *“Procedimiento administrativo Federal”, México, 4ª edición, UNAM-Porrúa, 2006*, p. 11; sin perjuicio de las críticas que puedan formularse a la admisión del silencio positivo, respecto a las medidas que el legislador puede adoptar en materia de procedimiento administrativo G. Fraga anotó “pero sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo, es decir, deberá aplicarse la teoría que más adelante se estudia (...) sobre el silencio de la Administración”. Fraga, Gabino. *“Derecho administrativo”, op. cit. p. 260.*

<sup>107</sup>Ortiz Mayagoitia, Guillermo. *El “silencio administrativo (...)”, op. cit., p. 60.*

Una perspectiva coherente con el actual paradigma de protección de derechos humanos permite advertir que no es adecuada la calificación de garantía que se ha otorgado al silencio administrativo, pues esta figura no es el derecho correlativo al deber de resolver expresamente<sup>108</sup>, cuando únicamente es un remedio contra el incumplimiento de la administración y una herramienta de acceso a la justicia.

Por último, es importante mencionar que el reconocimiento de las dos diferentes instancias procesales a las que puede acudir ante la configuración de la inactividad administrativa (recurso de nulidad o amparo indirecto), permiten al ciudadano elegir cualquiera de los dos recursos dependiendo del resultado que se quiera obtener<sup>109</sup>. Sin perjuicio de las particularidades procesales ambas vías de impugnación, presentan una perspectiva común de análisis, la obligación de resolver el procedimiento y la inactividad administrativa.

### **2.3 La petición como mecanismo para la activación de deberes de actuación**

Los deberes de actuación se encuentran presentes en los ordenamientos internos y en los compromisos internacionales asumidos por los Estados. En este sentido, la norma otorga a la Administración diferentes deberes de actuación<sup>110</sup> para que ésta se encuentre en posibilidad de cumplir con los fines que le han sido

---

<sup>108</sup> En este sentido, David Cienfuegos afirma que, “Más que su evidente presunción, y de ahí la idea de acto presunto, conviene considerar el silencio como un derecho reconocido al ciudadano”. Cienfuegos Salgado, David. *“El derecho de petición (...)”*, op. cit., p. 254.

<sup>109</sup> Los efectos de impugnar la inactividad por medio del silencio administrativo en los tribunales administrativos, será la declaración del juez respecto de la legalidad de la negativa y, en su caso, el reconocimiento de la existencia de un derecho. Respecto a la administración, esta será condenada al cumplimiento de la obligación correlativa, otorgando o restituyendo al actor en el goce de sus derechos afectados.

<sup>110</sup> Estos deberes están presentes en todas las formas de actividad y en todos los ámbitos sectoriales en los que la administración pública actúa. Pueden implicar la realización de una actividad formal y material.

encomendados y, a su vez, transforme la realidad en la que se ven inmersos los ciudadanos.

Dichas encomiendas normativas no son irrelevantes en el área de la inactividad administrativa pues se trata de presupuestos constitucionales que tienen su materialización en deberes de actuación normativa en el ámbito<sup>111</sup>. Es decir, las Administraciones llevan a cabo las acciones necesarias para prever las condiciones mínimas de existencia digna de los ciudadanos<sup>112</sup>.

En el ordenamiento jurídico-administrativo mexicano, hablar de inactividad administrativa en el marco de un deber legal de actuar, se reconduce a observar toda la actividad derivada de una instancia en ejercicio del Derecho de petición. La perspectiva que mantuvo el legislador al proteger este derecho, impidió observar el origen del agravio y por ende, las posibles consecuencias que tiene el incumplimiento de una obligación de respuesta.

Esta vinculación positiva exige que la actuación administrativa esté prevista en la norma y la delimitación negativa implica que la autoridad podrá llevar a cabo toda actuación que no contradiga a la ley<sup>113</sup>. De esta manera, la norma delimita las actuaciones administrativas que desarrolla la Administración pública. Así, esta perspectiva, es más coherente con la protección de derechos humanos bajo una concepción supranacional y progresista del derecho administrativo.

De esta manera, el derecho de petición se configura como un derecho imprescindible para establecer un canal de comunicación entre los ciudadanos y la

---

<sup>111</sup> Es importante recordar que la inactividad administrativa lleva intrínseca un deber jurídico de actuación. En este sentido, Marco Gómez Puente define la inactividad como la "infracción por omisión de un deber legal de obrar, de contenido material o técnico, que no fuera materialmente imposible". Gómez Puente, Marcos. *"La inactividad de la ..."* op. cit. p. 757.

<sup>112</sup> Ya se ha señalado en el capítulo I, la relación entre la sociedad y la administración se encuentra en constante transformación. En este sentido, la gobernanza como un modelo vigente, favorece la posición jurídica del ciudadano frente a la administración pública. Que se ve inmersa en una dinámica de obligaciones de hacer.

<sup>113</sup> Galán Galán, Alfredo. "La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local", *Revista CEMCI*, No. 8, julio-septiembre de 2010, p. 2-3. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *"Los principios jurídicos del derecho administrativo"*, Madrid, 2011.

Administración pública. Entonces, la petición es una manera que tiene el particular de obligar a la Administración a cumplir con los deberes jurídicos que le han sido encomendados, de ahí que el derecho de petición en México requiera de un ordenamiento claro y específico que garantice el pleno ejercicio de este derecho.

No se puede concebir la transformación del paradigma constitucional en materia de derechos humanos, si no comprende que debe acompañarse de la transformación de las administraciones públicas y la posición jurídica del ciudadano frente al ejercicio del poder público y el cumplimiento de obligaciones de actuación.

### **3. La trascendencia del control de la inactividad administrativa en el marco de los derechos humanos.**

El cumplimiento de deberes normativos de actuación de las Administraciones públicas resulta trascendental para la protección de los derechos humanos de los individuos, que se consolidan como un elemento clave para el desenvolvimiento libre de la personalidad. En México, la poca claridad con la que se ha observado el fenómeno de la pasividad de las administraciones ha ocasionado una tolerancia a la inactividad, al grado de considerarla funcional del sistema normativo.

El ciudadano, entonces, no puede sólo exigir el cumplimiento de determinados deberes de actuación a las Administraciones públicas, sino también puede exigir que estas se desempeñen su actuación cotidiana en coherencia con el mandato constitucional de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Finalmente, la inactividad frente a un determinado deber de actuar es inexcusable si su incumplimiento afecta derechos o intereses legítimos.

### 3.1 Principios de actuación administrativa en la constitución mexicana

El marco jurídico que delimita la variada actuación de las administraciones públicas no se restringe a la Ley. Entonces, cuando se trata del incumplimiento de un deber jurídico de actuación, la doctrina especializada afirma que “la noción de inactividad administrativa debe partir de supuestos jurídicos, de las reglas y principios del ordenamiento jurídico que definen la posición institucional de la Administración y que regulan su actividad”<sup>114</sup>. En este sentido, los principios también se configuran como un pilar fundamental en el control de poder de las autoridades administrativas<sup>115</sup>. Se debe puntualizar que realizar un estudio exhaustivo sobre los alcances de los principios jurídicos, que están relacionados con la Administraciones públicas, escapa de los objetivos generales de este trabajo. Sin embargo, se ha apostado es este apartado, por realizar una breve reflexión sobre aquellos que permitan redimensionar la inactividad de las administraciones públicas, entre otros: legalidad, celeridad, eficacia, eficiencia, progresividad y pro persona).

Hablar del incumplimiento de deberes normativos, indudablemente obliga a discutir sobre el principio de legalidad. Este principio se configura como un presupuesto de exigibilidad cuando existe inactividad administrativa. Esto es así debido a que la sujeción de estricto apego a derecho, de la actividad de la Administración, es un límite al ejercicio del poder y un mandato con una obligación

---

<sup>114</sup> Gómez Puente, Marcos. “*La inactividad de la Administración*”, 3ª. edición, Aranzadi, Navarra, 2002, p 62.

<sup>115</sup> Este Pardo, afirma que la importancia que adquieren los principios jurídicos en materia administrativa se debe a tres razones fundamentales : primero, en sus orígenes el derecho administrativo funcionó apegado a principios elaborados por la propia jurisprudencia y la doctrina; segundo, las disposiciones normativas de esta rama del derecho público resultan insuficientes para adecuarse a la realidad y tercero: ante una realidad material plural, los ordenamientos administrativos son abundantes. De manera que “ante las dificultades para conocer, dominar y articular coherentemente toda amalgama de normas”, los principios se trasforman en criterios orientadores que además dan sentido y coherencia a las normas. Pardo, José. *Lecciones de derecho ... op. cit.*, p. 89.

de actuación específica<sup>116</sup>. En México, durante muchos años, este principio ha legitimado la actuación de los servidores públicos quienes han ejercido este, con una perspectiva estrictamente positivista. En contraposición no ha tenido el mismo efecto para los ciudadanos, quienes además de mantener un nivel de desconfianza respecto de la Administración, tienen pocas alternativas jurídicas cuando ésta no da cumplimiento a lo prescrito por la norma. Un efecto inevitable que tiene este cambio tan radical en el sistema jurídico mexicano implica que la aplicación de los principios jurídicos se reconfigure. De esta manera el principio de legalidad cuyo origen se asocia a la Revolución Francesa, ahora puede evolucionar al principio de juridicidad que implica una combinación entre el ejercicio de la discrecionalidad y el deber normativo de protección de los derechos humanos<sup>117</sup>.

Otro principio rector es el de eficacia. Este principio se entiende intrínseco al concepto de derecho administrativo al considerarse de la siguiente manera: “Derecho que disciplina un conjunto de actividades *eficazmente* dirigidas al atendimento de los intereses públicos y para los cuales el ordenamiento concede potestades singulares”<sup>118</sup>. Las dimensiones que adquirió este principio son dos: la primera es un criterio legitimador a las normas jurídicas que brindan a la Administración herramientas de “buen gobierno”. La segunda es que funge como un límite de los posibles obstáculos que impidan el cumplimiento de los fines de las administraciones públicas (como es la corrupción, la inactividad, la arbitrariedad, etc.). Bajo la perspectiva del principio de eficacia, puede percibirse la

---

<sup>116</sup> Cfr. García Andrade, Xavier Codina, “El ámbito de aplicación del principio de legalidad: un debate latente y no resuelto”, *Revista española de derecho administrativo*, España, 2012, núm. 155, julio-septiembre.

<sup>117</sup> Calderón Morales, señala que el “principio de legalidad debe someter su actuación a un norma plenamente establecida en el ordenamiento jurídico establecido... mientras que el principio de juridicidad tiene un cambio más amplio para poder actuar, pues fundamentalmente tiene que buscar la norma, la ley, pero a falta de la misma puede aplicar y buscar en los principios generales”. Calderón Morales, Hugo Haroldo, “Principios que inspiran una buena administración”, Jaime Rodríguez Arana Muñoz, et al., (Coords.), *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, t. I, México, Universidad Panamericana- XIII FIDA-ESPRESS, 2014, p. 541.

<sup>118</sup> Martín Mateo, Ramón, “*Manual de Derecho Administrativo*”, 6ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, p. 92.

incongruencia de la figura del silencio administrativo como un medio eficaz de resolución a las peticiones planteadas a la Administración. Por otra parte, el principio de eficiencia ha sido entendido como la “capacidad de la Administración de cuidar de modo satisfactorio –el más satisfactorio posible dada la situación real– los intereses implicados, ya sean públicos colectivos o privados”<sup>119</sup>.

Aunado a los principios anteriores se encuentra el principio de celeridad, el cual está asociado con el trámite de oficio de las solicitudes de las autoridades administrativas y las resoluciones que deben emitir las Administraciones públicas en el menor tiempo posible. Si se piensa en el derecho de petición consagrado en la constitución mexicana, puede advertirse que la respuesta en “breve término” que debe emitir la Administración al peticionario, no pormenoriza reglas mínimas que proporcionen mayores detalles sobre la actuación de las administraciones públicas y las garantías del procedimiento en todos los ámbitos de las administraciones públicas.

El principio pro homine juega un papel trascendental en la protección de derechos humanos. Encuentra su antecedente en dos ordenamientos internacionales: La convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. A través de sus disposiciones han favorecido la protección de los derechos humanos de las personas al reconocer que el alcance de estos mantienen un carácter general, por considerarse inherentes a todos los individuos, y a su vez desarrolla una función delimitadora de las restricciones que pudieran existir a un derecho o la ponderación entre derechos. Su objeto es proteger la aplicabilidad de los derechos fundamentales de las posibles arbitrariedades, inaplicabilidad por desconocimiento de las autoridades o manipulación a favor de otros intereses por parte de las autoridades.

---

<sup>119</sup> Cerulli Irelli, Vincenzo. “*La simplificación de la acción administrativa*”, Documentación Administrativa, España, No. 248-249, 1997, pp. 338, 342.

### **3.2 Consecuencias económicas y sociales de la inactividad administrativa**

En apartados anteriores se ha advertido que el fenómeno de la inactividad es de difícil percepción jurídica y social. En este sentido, lo mismo ocurre con sus consecuencias. En el ámbito social, Gómez Puente advierte que el resultado de la inactividad administrativa provoca en los ciudadanos “la desconfianza institucional, el sentimiento de fraude e injusticia”<sup>120</sup>. Esta idea es acertada si se considera que las Administraciones públicas tienen la obligación de cumplir con los deberes que encomienda la norma, y ante el incumplimiento de estos, se despoja la posición del ciudadano que tiene un margen de reacción limitado para poder intervenir en contra de la omisión administrativa. Un comportamiento pasivo de las Administraciones públicas no contribuye a la consolidación de la confianza en su quehacer ni mucho menos el fortalecimiento del Estado de derecho.

En el ámbito económico, un tema a observar es el presupuesto. De manera que, los efectos de la inactividad administrativa tienen repercusiones serias en el ejercicio presupuestario. Esto es así debido a que es el dinero público el que permite y determina la actividad material de la Administración. Es decir, en esta área confluyen deberes normativos para que la Administración garantice los derechos fundamentales incluidos en la Constitución.

---

<sup>120</sup> Gómez puente, Marcos. “*La inactividad de la ...*” op. cit., p. 236.

La designación presupuestal, sigue siendo un tema controvertido respecto a los parámetros que utiliza el legislador para designar el presupuesto<sup>121</sup>. Este sector es de los más visibles pues en su ejercicio confluyen deberes normativos y la protección de derechos fundamentales. Ante el problema de control que se presenta en este sector, José Molina afirma que una alternativa es el ejercicio presupuestario participativo pues “el control reglado, las formalidades legales y funcionales no han añadido los elementos que se precisan para este cambio”<sup>122</sup>.

### **3.1 Los derechos económicos, sociales y culturales como actuaciones positivas de las administraciones públicas**

En los apartados anteriores se han explicado los elementos más importantes a considerar sobre la inactividad administrativa. Ahora bien, tratándose de los deberes de actuación jurídica que tiene el Estado para con los ciudadanos, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) adquieren trascendencia cuando se está en presencia de una omisión ante un deber jurídico de esta naturaleza. Esto es así debido a que el Estado logra dar cumplimiento a estos derechos, si desempeña un papel activo<sup>123</sup>.

Los DESC, también llamados “de segunda generación”, tienen su mayor proyección global en diversos instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas en el siglo XX y XXI<sup>124</sup>. La constante mejora de estos

---

<sup>121</sup> De acuerdo a la *Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria* el presupuesto es determinado por las instituciones públicas y el Congreso de la Unión es quien aprueba o rechaza las peticiones realizadas

<sup>122</sup> Molina Molina, José, Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa”, España, Aranzadi, 2013, p. 30.

<sup>123</sup> En este trabajo el autor hace una breve explicación sobre la evolución de los derechos humanos. Al respecto, señala que cuando se trata de los derechos de primera generación el Estado adquiere la obligación de no hacer, es decir, de respeto hacia los derechos individuales de los ciudadanos. Mientras que, tratándose de los DESC, al tratarse de derechos colectivos, el Estado debe desempeñar un papel activo en la promoción y garantía de estos derechos. Hernández Cruz Armando, “*Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en México*. UNAM”, México, 2010. p. 12.

<sup>124</sup> En diciembre de 1948 se proclama la Declaración Universal de los Derechos del hombre. Producto de esta declaración surge el Pacto de Derechos sociales, económicos y culturales en 1966 y posteriormente el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos

instrumentos está a cargo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas quienes, además, supervisan la adecuada aplicación del contenido del documento.

Producto de trabajo realizado por el Comité de DESC, en 1998 se adoptó una Observación General sobre la aplicación interna de los países miembros, en donde se especifica que no sólo los recursos judiciales son fundamentales para garantizar los derechos consagrados en el mismo sino que también, “sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto” tal como se reconoce actualmente en México tras la firma y ratificación de dicho instrumento en 1981 y años más tarde con la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011.

El contenido del Pacto de DESC describe los elementos esenciales que el Estado debe brindar para el desarrollo óptimo de los individuos que lo conforman. Tratándose del ámbito competencial y el marco jurídico de actuación de las Administraciones públicas en México puede percibirse la relación existente entre la mayoría de sus disposiciones jurídicas internas y los lineamientos internacionales para la protección de derechos (por ejemplo: salud, educación, medio ambiente, etc.) previstos en el Pacto de DESC.

La Administración pública se enfrenta a una sociedad dinámica y compleja. Su papel entonces debe evolucionar para brindar a sus ciudadanos una mayor calidad de vida. De manera que no puede lograr su cometido si encuentra en la norma la posibilidad de incumplir con las obligaciones encomendadas por instrumentos nacionales o internacionales.

---

Económicos, Sociales y Culturales en 2008. Sin menoscabo de lo anterior, es importante mencionar que “el primer antecedente de los derechos económicos, sociales y culturales, se da en la Declaración Rusa de los derechos del pueblo trabajador y explotado” en 1918. Durán Villán, Carlos, “Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales” en González Monguí Elías Pablo (coord.), Derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra Gerardo Molina, Bogotá, Universidad Libre Colombia, 2009, p.p. 9 y 10.

La tutela de los derechos sociales implica incluso una forma de concebir a la Administración pública bajo un nuevo marco jurídico “la Administración del Estado social”<sup>125</sup>. Es recientemente que se ha podido fortalecer el análisis del quehacer administrativo desde una perspectiva de derechos humanos, por dos razones: el interés general y el principio de legalidad parecen eclipsar la tutela de los derechos sociales por la preeminencia de los intereses económicos en dónde la Administración prioriza su actuación, por otra parte porque el propio derecho presupuestario (como una sub-disciplina del derecho) se ha visto privilegiado por los fiscalistas y no por aquellos que se dedican al régimen de actuación administrativa-. De ahí que los grandes derechos sociales que exigen mayor cantidad de gasto público se quedan sujetos a la discusión de la dotación presupuestaria y no incursiona en la modificación de los estándares de actuación administrativa desde la perspectiva del ciudadano.

---

<sup>125</sup> Véase, Rodríguez de Santiago, José María. “*La administración del Estado social*”, Marcial Pons, Madrid, 2007.

### Capítulo III

#### **La actividad administrativa, el individuo y derecho administrativo en el marco de la buena administración.**

El actuar de las Administraciones públicas, queda supeditado a dos ámbitos: jurídico y en la ciencia de la administración<sup>126</sup>; es decir, los modelos de gestión administrativa; En este sentido, el primer ámbito recae en el Derecho administrativo, mientras que el segundo se refiere al modelo de gestión imperante dentro de las administraciones públicas cuya tendencia está orientada hacia la gobernanza<sup>127</sup>, en dónde sus postulados favorecen la posición del ciudadano en la toma de decisiones administrativas, favoreciendo que en el discurso jurídico se pueda hablar del Derecho fundamental a la buena administración como expresión jurídica de la gobernanza<sup>128</sup>.

La Administración pública se consolida como un punto de encuentro entre el derecho administrativo que regula su actuar y el individuo al que debe destinar su actuación. Además, las tendencias internacionales de participación social en el desarrollo de las actividades administrativas y políticas del Estado, la Administración pública y el derecho administrativo adquirieron el reto de garantizar los mecanismos de participación necesarios para que el ciudadano pueda involucrarse activamente en la toma de decisiones administrativas. Son muchas las opciones a considerar para la mejora de las Administraciones públicas y una

---

<sup>126</sup> Nieto García, Alejandro. *El desgobierno de lo público*, Ariel, 2008.

<sup>127</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica. 200.

<sup>128</sup> Es este sentido, la doctrina sustenta esta posición, al referirse a que toda actuación de las administraciones públicas están estrechamente vinculada con los modelos de gestión por los que se rigen. Ponce Solé, Juli, "Buena administración", *Diccionario de Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2012* [en línea], disponible en: [http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos\\_pub/to\\_pdf/40](http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/to_pdf/40).

de ellas se refiere a la tutela del derecho fundamental de la buena administración<sup>129</sup>.

Bajo este nuevo paradigma, la actividad e inactividad administrativa adquieren un nuevo significado. En consecuencia la actividad administrativa debe sujetarse a los mandatos normativos y por ende eliminar aquellos lineamientos que favorezcan su incumplimiento. En este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a través de algunas sentencias, determinó que bajo la óptica de la gobernanza, la actividad administrativa debe: ser ágil y rápida, llevarse a cabo con mucho cuidado, desarrollarse por medio de procedimientos internos, transparentes y debe ser correctora de los errores cometidos<sup>130</sup>. Este criterio está orientado a la mejora de la actuación administrativa y apuesta por resaltar la actuación y la responsabilidad frente a los ciudadanos.

Para dimensionar los alcances negativos de la inactividad, es importante conocer cómo es la actividad de la Administración. La doctrina explica que son dos vertientes: La formal y la material<sup>131</sup>. La primera se refiere a los instrumentos jurídicos que utiliza la Administración para expresar su voluntad y dar respuesta a los problemas sociales que se le presentan, mientras que la segunda vertiente es aquella actividad que transforma el entorno<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> José María Castellá, afirma que “Hablar de gobernanza en el ámbito jurídico-administrativo implica analizar los mecanismos de participación que tiene el ciudadano para intervenir en las decisiones administrativas. Así, se han considerado entre estos el derecho a la buena administración”. Castellà Andreu, José María, “Definición de administrado”, Diccionario de derechos humanos de la universidad de Alcalá. Consultado en: [http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos\\_pub/view/34](http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos_pub/view/34)

<sup>130</sup> En este trabajo el autor explica los alcances jurídicos de la aplicación de la gobernanza y la buena administración en los Tribunales Europeos. Ponce Solé, Juli, “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva Época, 2014, núm. 11, enero-junio, 2014. p. 12

<sup>131</sup> Acosta Romero distingue estos dos ámbitos del derecho administrativo cuando afirma que “el Estado no solamente realiza actos jurídicos... pues la realización de operaciones materiales se puede apreciar a cada momento en la actividad administrativa”. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1999, p. 801-802.

<sup>132</sup> Esteve Pardo, “Lecciones de derecho...”, p. 353-354.

## 1. La actividad formal o procedimental como instrumento jurídico

Los instrumentos jurídicos de actuación formal son el principal medio de comunicación de la administración pública para con los ciudadanos, a través de los cuales se toman decisiones en función del interés general.

### 1.1 El acto y el procedimiento para la conformación y expresión de la voluntad pública

El acto administrativo es una creación de la doctrina administrativa del siglo XIX.<sup>133</sup> Pese a que su concepción no ha variado mucho, resulta difícil tarea conceptualizar sus alcances debido a la gran producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo<sup>134</sup>. En la actualidad el acto administrativo puede ser definido como “una decisión unilateral ejecutoria de la Administración pública, en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa”<sup>135</sup>. El acto administrativo es el instrumento jurídico clave en el desarrollo de la función ejecutiva de los organismos públicos.

Por su parte, el procedimiento administrativo resulta trascendental para la actividad formal de las administraciones públicas y para el ciudadano que pudiera tener intereses particulares relacionados con el interés general o que sea participe en la gestión de los intereses generales<sup>136</sup>. Es el cauce legal que determina la

---

<sup>133</sup> Fue Otto Mayer quien ofreció una formulación de la figura. Maurer, Harmut, “Derecho administrativo ...”, op cit, p.185.

<sup>134</sup> Martínez I. Morales. Diccionario de derecho administrativo de 1, en el concepto de actividad administrativa. p.1

<sup>135</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique, “El acto administrativo. La arbitrariedad producida desde y a partir del acto administrativo”, *Revista de Ciencias Jurídicas, España, núm. 125*, mayo-agosto de 2011, p. 122.

<sup>136</sup> Cassese explica que la importancia del procedimiento administrativo como “un medio de composición de intereses” y un “límite a la actividad administrativa”. Sabino Cassese, “*Las bases del derecho op. cit., ...*”, p. 552

voluntad administrativa para la emisión de un acto<sup>137</sup>. De ahí que la doctrina le atribuya varias funciones: legitimadora, constitutiva, garantista, objetiva y racional<sup>138</sup>. La perspectiva tradicional del procedimiento administrativo estableció las reglas en beneficio de la administración lo que originó un estado de indefensión para el ciudadano que se viera afectado por la voluntad pública de la Administración. En años recientes, diversos instrumentos internacionales resaltan la importancia del establecimiento de instrumentos jurídicos idóneos para una adecuada protección de los derechos humanos a través de la protección de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos<sup>139</sup>.

## 1.2 La potestad reglamentaria y el contrato administrativo

La elaboración de reglamentos es una facultad discrecional que tiene el poder ejecutivo por medio de la cual se establecen lineamientos jurídicos sobre la actuación de las administraciones públicas en temas específicos<sup>140</sup>. Pensar en el desarrollo de esta actividad a la luz de los postulados de la gobernanza y la inactividad administrativa, implica analizar los procedimientos de elaboración de reglamentos con especial atención en la participación que tiene la sociedad para incidir en esta actividad, así como el cumplimiento que le da a los mandatos normativos de elaboración de reglamentos.

---

<sup>137</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *El Procedimiento administrativo federal*, Porrúa, México, 2006.

<sup>138</sup> El autor señala que esta perspectiva sobre el papel que desempeñan los intereses dentro de los procedimientos administrativos trae consigo actuaciones complejas de la Administración y es precisamente el procedimiento administrativo el medio donde deberá integrar su voluntad. Esteve Pardo, José. "Lecciones de derecho administrativo". Marcial Pons, Madrid: 2011, p.p 172-176.

<sup>139</sup> La Convención de la Organización de las Naciones Unidas de 2004, en los artículos 5.1 y 5.3 hace mención de la responsabilidad de los Estados en la protección de los derechos humanos para la buena gestión de los asuntos públicos, lo cual puede ser traducido a los procedimientos administrativos. La jurisprudencia de la Corte Interamericana, en el artículo 8, también se ha expresado sobre la importancia de fundamentar las resoluciones y el cumplimiento de plazos dentro de los procedimientos.

<sup>140</sup> Al respecto, es común advertir que se trata de una actividad cuya naturaleza pareciera invadir la esfera competencial del poder legislativo, sin embargo se trata de una "función materialmente administrativa y formalmente legislativa". Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México", Porrúa, México, 2014, p.8.

En México esta actividad se desarrolla en medio de una serie de disposiciones confusas con una participación nula de los ciudadanos a los que en un futuro se les aplicará el reglamento. La consecuencia natural es la existencia de reglamentos elaborados en las oficinas administrativas sin que tengan un acercamiento a los problemas que presenta la realidad<sup>141</sup>.

La Administración también adquiere un papel importante respecto al diseño de los reglamentos dada la naturaleza específica de su aplicación de este instrumento jurídico. Pese a que se trata de una normatividad basta y compleja<sup>142</sup>, los reglamentos son una herramienta de gran ayuda, y las administraciones no deben eximirse de su elaboración en tiempo oportuno.

Otra figura jurídica que utiliza la Administración pública por excelencia, es el contrato administrativo, con la finalidad de satisfacer de la mejor manera posible el interés público<sup>143</sup>. Dada la naturaleza pública de la celebración de este tipo de contratos<sup>144</sup>, se ha establecido un procedimiento determinado y una serie de procedimientos de selección como mecanismos de control de esta actividad y que

---

<sup>141</sup> Cfr. Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Diagnóstico y diseño de la reglamentación municipal en México", Universidad de Guanajuato, México, 2011.

<sup>142</sup> La súper abundancia de normas reglamentarias significa también que se ha producido un verdadero vaciamiento del contenido material de las leyes; el legislador utiliza la técnica de remitirse a los reglamentos para que completen sus regulaciones, renunciando a ellas, unas veces por su complejidad económica o técnica, otras por la rigidez consustancial con el procedimiento legislativo. Muñoz Machado, Santiago. "Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general", Tomo II, Yuste, Madrid, 2006, p. 57.

<sup>143</sup> La doctrina señala que existen dos modalidades en las que puede participar la Administración: contratos privados y contratos administrativos. En los primeros, se despoja de su facultad de soberano y se coloca en un plano de igualdad respecto del particular con el que celebra el contrato (Esta figura aplica principalmente en asuntos de arrendamiento, compraventa, etc.). En el segundo, la Administración participa como ente soberano y adquiere una serie de beneficios sobre el particular con el que celebra. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 15ª edición, Navarra, Thomson Reuters, 2017, t. I, p. 747 y ss..

<sup>144</sup> Serra Rojas, señala que el carácter especial de los contratos administrativos se debe a que una de las partes "se subordina a una relación de derecho público preestablecida o principios jurídicos creados ex profeso para normar esas situaciones que obedecen a los reclamos del interés público". Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso*, México, Porrúa, 1997, p. 635.

los particulares estén en posibilidades de celebrar un contrato con la Administración pública<sup>145</sup>.

La contratación administrativa adquiere significado cuando se considera que los intereses que confluyen a la periferia de la adjudicación de este tipo de contratos no siempre velan por el interés general. Así, los mecanismos establecidos a través de las reglas del procedimiento de adjudicación de los contratos advierten el papel clave que desempeñan los empleados públicos pues deben velar por la transparencia de procedimiento y así, estar en posibilidad de evitar posibles hechos de corrupción<sup>146</sup>.

Al respecto, Ponce Solé señala que “los diseños organizativos y procedimentales que promuevan la transparencia y la buena administración, en definitiva, son mecanismos preventivos de la actuación pública negligente o dolosa que da lugar a la falta de servicio del interés general y, en el segundo caso, a la corrupción”<sup>147</sup>. Esta idea es acertada pues, si bien es cierto que, el contrato administrativo es un instrumento de actuación formal, los efectos reales de la celebración de un contrato con un particular que no cumple los requisitos mínimos de la convocatoria pueden afectar la esfera jurídica de los ciudadanos<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> De manera general, el procedimiento administrativo se desarrolla con las siguientes fases: Emisión de una convocatoria, evaluación de propuestas, adjudicación y ejecución. Existen excepciones a la obligatoriedad de hacer concurso y adjudicad de manera directa. Martínez I. Morales. Curso de derecho administrativo, Oxford, México, 2015, p.

<sup>146</sup>El autor afirma que la “corrupción en la contratación pública es un fenómeno y una preocupación global”. Aymerich Cano, Carlos, “Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas directivas europeas de contratos y concesiones”, Revista aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, núm. 45-46, 2015., p. 210.

<sup>147</sup> Ponce Solé, Juli, “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local”, *Anuario de Gobierno Local*, Fundación democracia y Gobierno Local, mayo, 2013, p. 107.

<sup>148</sup> Al respecto, un contrato administrativo puede tratarse del abastecimiento de medicamentos de un hospital, y que de no satisfacerse bajo los estándares de calidad que marca la norma podrían causar una afectación a los ciudadanos.

### **1.3 Debido proceso y procedimiento administrativo**

Hasta ahora se han comentado los principales instrumentos formales que utiliza la administración para relacionarse con los ciudadanos. En cada uno de ellos se ha expresado el papel fundamental de la actividad procedimental por la que la administración toma decisiones. También se ha tenido oportunidad de tratar las dimensiones y los efectos de la inactividad administrativa formal y material. Esta situación invita a analizar la actividad administrativa procedimental bajo una perspectiva coherente con la gobernanza y la buena administración que contribuyen a erradicar la inactividad administrativa.

La fracción X del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé la obligación de las Administraciones públicas de “Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley”. Sin embargo, en la misma ley de procedimiento, en el artículo 17, se prevé la producción del silencio administrativo lo que implica una tolerancia y contradicción con el deber de resolver. Si bien, como ya había señalado, el silencio negativo permite el acceso a la justicia administrativa no deja de implicar una vulneración de derechos lo que habría de hacer exigible una acción de resarcimiento por las cargas procesales que implica la impugnación del no ficticio.

En este sentido los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de sentar las bases del debido proceso judicial en el marco de las garantías que éste ofrece y, en sí mismo, se ha configurado como un derecho humano. En el ámbito jurisdiccional el derecho a las “garantías del proceso” o “el proceso debido” se ha consolidado para reaccionar contra las irregularidades procesales que afectan otros derechos humanos y en esta misma medida ha trascendido al ámbito administrativo.

Al respecto, el caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*<sup>149</sup> constituye uno de los precedentes más importantes al reconocer que 270 trabajadores del Estado, despedidos por participar en una manifestación, no tuvieron oportunidad de ser oídos en un procedimiento administrativo previo antes de aplicarles una sanción disciplinaria tan grave como la destitución. La Corte consideró que "Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, <sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales> a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal". En un primer momento la Corte hace referencia a los procedimientos sancionatorios por su naturaleza como "una expresión del poder punitivo del Estado" y de ahí que se legitime su control, sin embargo, en otro apartado señala que el alcance del debido proceso es amplio<sup>150</sup> y que "Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas."

Otro aspecto procedimental atendido por la Corte Interamericana es la motivación de las resoluciones, a partir de una interpretación amplia del artículo 8

---

<sup>149</sup> *Caso Baena Ricardo*. Sentencia Corte IDH de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

<sup>150</sup> Apartado 125. "La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes".

del Pacto<sup>151</sup>. El primer apartado del artículo señala “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

En este sentido la Corte consideró “que el debido proceso legal debe respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”, como en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151*<sup>152</sup> y el “cumplimiento de la administración de plazos razonables para tramitar y resolver, en función de tres elementos: comportamiento del administrado, complejidad del caso, diligencia en la conducta de la administración” señalado en el caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. República del Paraguay*<sup>153</sup> de 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125. En esta sentencia se consideró, en orden a la importancia de la actuación oportuna de la administración, que “la complejidad de este procedimiento era mínima y que el Estado no ha justificado la mencionada demora, en consecuencia, el Tribunal la considera desproporcionada” frente a la atención de la Comunidad Yakye una vez que fue desplazada de su lugar de origen.

---

<sup>151</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro. “El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales” en *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung e V., México, 2009. Disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17833-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17833-544-4-30.pdf).

<sup>152</sup> “En el presente caso la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención, con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida en el artículo 8.1 de la Convención.”

<sup>153</sup> *Comunidad indígena Yakye Axa vs. República del Paraguay*. Sentencia Corte IDH de 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125.

Cumplir con el plazo previsto para resolver, dar audiencia en el procedimiento así como motivar adecuadamente las resoluciones son proyecciones de la adecuada actividad procedimental administrativa por medio de la cual se ponderan los intereses que confluyen a ésta. Se trata, en definitiva, de dos perspectivas de un mismo fenómeno, protección del derecho de petición como derecho humano y protección de los derechos humanos que se atienden por medio del procedimiento.

## **2. La actividad material de la Administración en la transformación del entorno**

En el actual paradigma del *Estado social*, toma mayor trascendencia la actividad material de las administraciones públicas debido al papel que desempeña su actuar, cuya finalidad es lograr el desarrollo social y beneficiar el principio de la tutela judicial efectiva (elemento paralelo al derecho fundamental a la buena administración)<sup>154</sup>.

\*Aspecto de inteligencia de la administración pública. Aguilar Villanueva.

### **2.1. La clasificación de Jordana de Pozas para explicar la actividad administrativa**

La actividad material es la expresión de la actividad formal, a través del desarrollo de actividades de policía, fomento y servicios públicos. De manera general la actividad material comprende algunos aspectos: el papel del Estado dentro del desarrollo de cada actividad, la función principal en cada uno de estos ámbitos y la finalidad que persigue con el cumplimiento de las actividades ya

---

<sup>154</sup> Hermida del Llano, Cristina, (2010), "La configuración del derecho a una buena administración como un nuevo derecho frente al poder", en *Pensamiento constitucional, Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 2002, p. 161.

mencionadas. Se manifiesta a través de tres actividades imprescindibles para las administraciones públicas: ordenación, fomento y servicios públicos.

En la actividad de ordenación el Estado mantiene un papel secundario respecto al papel de los particulares; el objetivo es regular la actuación de los particulares con la finalidad de mantener (y restablecer) el orden público, así como la seguridad económica. En la actividad de Fomento se mantiene como mediador, incentivando la actividad de los particulares para cumplir con objetivos que relacionados con el interés general<sup>155</sup>. Por último, en la actividad de servicio público mantiene la exclusividad y el dominio sobre la dirección y regulación en este sector<sup>156</sup>.

## **2.2. Las transformaciones del derecho administrativo y de la clasificación tripartita (Ordenación, fomento y servicios públicos).**

Las categorías conceptuales que se han analizado en el apartado 1 del capítulo I, evidencia la forma en que el Estado, la economía y la sociedad se han movilizadado en los últimos años. No se puede sostener más una pacífica distinción entre la actividad de ordenación, fomento y prestación de servicios públicos desde una perspectiva autónoma pues la actividad de policía ya no está monopolizada por la actuación del Estado en el control de actividades privadas, sino que los modelos de gestión han invitado a participar a los particulares en la tutela del orden público en la medida en que la auto regulación a través de declaraciones de inicio de actividad o comunicaciones previas establecen el centro de la

---

<sup>155</sup> Cfr. Garrido Falla, Fernando, *“La idea de fomento en el profesor Jordana de Pozas”*, Sánchez de la Torre, Ángel, *Luis Jordana de Pozas. Creador de la ciencia administrativa*, España Madrid, Servicios Públicos Facultad de Derecho-Fundación Banco Santander Central Hispano, 2000.

<sup>156</sup> Cfr. Mestre Delgado, Juan Francisco, *“La actividad prestacional o de servicio público”*, en Cano Campos Tomás (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Madrid, Iustel, 2009.

responsabilidad de la tutela del orden público, en un punto intermedio entre el particular y la administración<sup>157</sup>.

Por lo que respecta a la actividad de fomento, pasó de ser una expresión de paternalismo y manipulación política a una medida no solo de incentivación sino también de control que antes pertenecía tradicionalmente a la actividad de policía u ordenación. En el modelo tradicional el control exige la imposición de una multa o cualquier otra forma de restricción o gravamen sin embargo, la sociedad actualmente, y como consecuencia de la recomposición generacional en torno a la figura de autoridad, responde mucho mejor a una subvención que a una sanción para cumplir con los fines que el ordenamiento tiene previsto. Tan solo debemos considerar, por ejemplo, el larguísimo tiempo que puede mediar entre una sanción y su ejecución cuando el particular impugna y las salidas de emergencia en los aspectos de forma en la imposición de la sanción.

Por el contrario, el beneficio que recibe una empresa por regular adecuadamente la emisión de sus contaminantes hace muchísimo más eficiente la medida para la protección del medio ambiente. Es oportuno señalar que las transformaciones que se observan en otros sistemas normativos, en México han llegado de manera abrupta por el poco desarrollo normativo en la actividad de fomento. Como se había señalado las ayudas públicas se habían utilizado como un medio de coacción política orientada, a pesar de que provenían de recursos públicos. De ahí que son muy puntuales y escasos los controles para la desviación de recursos públicos por ejemplo en épocas de precampañas.

La actividad de fomento exige la estructuración jurídica no solo de los instrumentos por el que se toma la decisión (como el acto y el procedimiento), sino

---

<sup>157</sup> Cfr. De la Cruz Ferrer, Juan, *“Regulación, desregulación y neo-regulación”* en Sánchez de la Torre, Ángel, *Luis Jordana de Pozas. Creador de la ciencia administrativa*, España Madrid, Servicios Públicos Facultad de Derecho-Fundación Banco Santander Central Hispano, 2000;

el establecimiento de bases mínimas que garanticen la objetividad y transparencia con la que se dispone de los recursos públicos.<sup>158</sup>

La actividad de servicios públicos también se ha modificado sustancialmente a partir de la evolución de la teoría económica y el Estado. La descripción de las corrientes económicas señaladas en el apartado 1.2 del capítulo I, nos recuerdan que el derecho administrativo es la expresión de una determinada política económica del país en donde la participación del Estado, se expande o retrae de manera proporcional a lo que la constitución decide otorgar a través, por ejemplo, de los servicios públicos.

Si en la teoría se describe que un servicio público, responde a las necesidades de la población, debemos preguntarnos qué se considera una necesidad, en qué tipo de población y en qué nivel de desarrollo. De ahí que en los países no industrializados la prestación de servicios públicos se mantiene sujeta a la concepción tradicional estatista en donde sólo a través de la concesión el particular colabora en la prestación de servicios públicos.

Por el contrario en los países industrializados se distingue entre los servicios públicos tradicionales y aquellos que comportan un interés general por la potencial participación de los particulares en la prestación como mecanismo de liberalización de un sector económico más.<sup>159</sup> Esto ha traído consigo la modificación de los títulos de intervención y una participación más intensa por parte de los particulares. Por ejemplo permitiéndoles ejercer funciones públicas características de la autoridad, como la fiscalización, control y sanción a otros particulares<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Fernández Ferreres, Germán, “La actividad de fomento” en Cano Campos Tomás (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Madrid, Iustel, 2009.

<sup>159</sup> Parejo Luciano, Alfonso “Servicios públicos de interés general”; Ballesteros Fernández, *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL* (2001-2003). Número 291;

<sup>160</sup> Esteve Pardo, José, “Lecciones de ...”, op. cit., p. 355 y 370-372.

### **2.3. La actividad material y su protección a la esfera jurídica del ciudadano.**

La actividad material de la Administración, en cualquiera de sus expresiones, tradicionalmente se ejecuta a través de procedimientos iniciados de oficio por la propia Administración en el ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento le encomienda a la autoridad administrativa, es decir, la interacción de las necesidades del particular con la prestación de la actividad material de la Administración que depende en buena medida del cómo y cuándo desea llevarlo a cabo la Administración.

Desde esta perspectiva, a pesar de que la autorización o licencia se inicia a petición del interesado (por regla general), lo cierto es que las inspecciones que lleva a cabo la Administración están sujetas en buena medida a la capacidad del personal de la dependencia encargada. Esta circunstancia provoca que habitualmente se supere la capacidad de reacción de la Administración.

En la actividad de fomento el otorgamiento de subvenciones se inicia de oficio con la preparación de la convocatoria y los particulares con su petición se suman a este procedimiento ya iniciado. De ahí que observamos cómo es la Administración la que de manera unilateral decide las características de la ayuda y las condiciones de modo, tiempo y lugar. Nuevamente la reflexión nos invita a considerar el papel secundario que tiene la petición del ciudadano en la actividad de fomento.

En la prestación de servicios públicos es donde se observa con mayor nitidez la delgada brecha entre los modelos de gestión y el ordenamiento jurídico-administrativo. Esto es así, pues la respuesta a la solicitud de los particulares queda supeditada a las prioridades de la Administración que, en buena medida, deben responder al análisis de elementos técnicos, pero que en realidad parecen estar en el ámbito de la oportunidad política.

Frente a esta circunstancia el derecho de petición en el derecho mexicano pretende tutelar al particular frente a la indiferencia de la administración obligando a ésta a responder con independencia del sentido positivo o negativo a la petición. Por otra parte las instancias de los particulares se han utilizado tradicionalmente para motivar la actuación material de la Administración, pero al no existir un recurso contra la inactividad material la petición y la producción del silencio administrativo son las salidas que encuentra el ordenamiento para controlar la inactividad material, es decir, el procedimiento se inicia a instancia del particular y en su defecto producen la negativa que el particular puede impugnar con la intención de controlar la pasividad administrativa<sup>161</sup>.

Los estándares de actuación material de la Administración sin los mecanismos de reacción del particular, quedan a la entera disposición de la voluntad de ésta. Por otra parte es comprensible que sea la Administración la que decida desde una perspectiva colectiva en dónde prioriza su actuación, pero siempre en el marco de la receptividad hacia las demandas de la población.

Por tanto, pasa a segundo plano la forma en que se ejerce la competencia o si la actividad se presta directamente, a través de la gestión privada y las concesiones administrativas o incluso por entes de derecho social<sup>162</sup>. Lo realmente trascendental es que los gobiernos lleven a cabo las actuaciones necesarias para cumplir con el mandato constitucional e internacional de protección, garantía y fomento de los derechos humanos.

En este sentido existe una resolución judicial que ejemplifica la trascendencia de la inactividad material de la Administración. El caso “Pabellón 13”, amparo en revisión 378/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia

---

<sup>162</sup> Siguiendo la idea, existe la posibilidad de que los servicios públicos se presten a través de este tipo de entidades como sociedades de producción rural, cooperativas, etcétera, que colaboran con el Estado “como prestador de servicios hacia sus socios, agremiados o asimilados”. Béjar Rivera, José Luis, “Una aproximación a la teoría de los servicios públicos”, Ubijus, México, 2012, p. 89.

denuncia las omisiones de diversas autoridades sanitarias en la prestación de servicios de salud de alta especialidad respecto de un establecimiento de un espacio público federal, que no había sido construido debido a la omisión de cumplir con las obligaciones positivas que derivan de los trámites, permisos y obtención de certificados necesarios para la ejecución del proyecto. Dicho proyecto de construcción fue denominado ‘Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/Sida y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea’” y se contaba con la partida presupuestaria para su ejecución.

El caso es interesante porque permite observar la inactividad material de la Administración. En este punto, los considerandos de la resolución se discute si la Administración acreditó o no haber realizado todos los esfuerzos necesarios para la construcción de la sala especial. La Administración no pudo acreditar haber adoptado todas las medidas necesarias “para lograr la plena efectividad del derecho humano al nivel más alto de salud de los quejosos”, pues el presupuesto existió y se destinó a otro fin, incluso aunque se gastó una cantidad considerable en el proyecto del pabellón que no se construyó.

### **3. La buena administración y la posición jurídica del particular en el constitucionalismo del siglo XXI.**

Las relaciones jurídico-administrativas entre el Estado y los ciudadanos se basan en un régimen administrativo dónde las administraciones públicas están dotadas de amplias facultades y prerrogativas. Frente al dominio de poder legitimado de estas, el ciudadano tiene limitadas acciones jurídicas de reacción. En este contexto el concepto de un derecho fundamental a una buena

administración hace posible imaginar una línea recta en dónde los ciudadanos se encuentran en un extremo, mientras que la Administración y los tribunales se ubican al lado contrario<sup>163</sup>, ilustrando la relación de igualdad que debe existir entre estos elementos.

A partir de la segunda mitad del siglo XX se han puesto en funcionamiento diversos instrumentos jurídicos para la protección de los derechos humanos dirigidos a las autoridades administrativas<sup>164</sup> para quienes no es admisible su inactividad si de esto depende la protección de derechos humanos, principalmente tratándose de derechos económicos, sociales y culturales<sup>165</sup>. Desde la Convención de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pasando por el Convenio Americano sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Protocolo de "San Salvador", ha habido una evolución en el que una vez consolidados los derechos humanos más esenciales debe avanzarse en la concreción de otros derechos en sociedades cada vez más complejas en que las autoridades públicas adquieren un papel activo<sup>166</sup>. Entre estos derechos, los referidos a una buena gestión pública deben adquirir, sin lugar a dudas, un lugar preeminente para evitar que el ciudadano vea reducida su papel a un mero actor secundario

---

<sup>163</sup> Suviranta, Outi, "La buena administración y el estado de derecho", trad. Benito López Aguilar y Ramón Ortega García, *Ex legibus*, México, núm. 4, Octubre 2012, p. 166.

<sup>164</sup> Rodríguez Pontón, Francisco José. "La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH", Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005. *In totum*, Parisio, Vera (Dir.) "Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali", Giuffrè, Milán, 2010.

<sup>165</sup> El Doctor Witker menciona que el Art. 1 de la Constitución de México obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a velar por la protección y garantía de derechos humanos, incluidos los Derechos económicos, sociales y culturales. Witker, Jorge, "El derecho económico y los derechos sociales en la gobernanza actual" en Carbonell Miguel y Cruz Oscar (Coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, UNAM- IJJUNAM, 2015, t. I, p.520.

<sup>166</sup> Ferrajoli, Luigi. "Sobre los Derechos Fundamentales", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Miguel Carbonell, México, núm. 15, UNAM, julio-diciembre del 2016.

En este sentido, los instrumentos internacionales han promovido un parámetro amplio de actuación para los poderes públicos, particularmente, para las Administraciones públicas, en favor de los ciudadanos. Como resultado de este fenómeno internacional, en la actualidad todas las autoridades mexicanas tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo a una serie de principios reconocidos por la Constitución. Como ha señalado M. CARBONELL, el derecho internacional a través de los actos, tratados, observaciones generales, etcétera, permite “advertir los distintos tipos de obligaciones que generan los derechos fundamentales para los poderes públicos” tanto generales como específicas de tal suerte que el contenido del párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución mexicana signifique actuaciones concretas para las autoridades administrativas en todos los niveles de gobierno<sup>167</sup>. La reforma constitucional en materia de derechos humanos llevada a cabo en el año 2011 ha supuesto para México un cambio de paradigma en la comprensión de la tutela de los derechos humanos pues anteriormente sólo los derechos reconocidos en la Constitución como "garantías" de los ciudadanos tenían una entidad suficiente para protegerlos de la actuación de los poderes públicos. Por otra parte, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, permite analizar el quehacer de las administraciones bajo una óptica que reivindica el papel del ciudadano cuando de acciones y omisiones de la administración se trate

---

<sup>167</sup> Carbonell, MIGUEL. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.), Porrúa-UNAM, México, 2012, pp. 75-85. El autor señala, con fundamento en la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, qué se debe entender por respetar (abstenerse hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos o grupos sociales o ponga en peligro la integridad de los individuos), proteger (adopción de medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, a través de esquemas reactivos y preventivos) y cumplir o realizar (adopción de medidas activas incluyendo acciones positivas a favor de grupos vulnerables) las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales.

### 3.1. Buena administración en el contexto jurídico

La noción de buena administración puede observarse desde distintas perspectivas. En el ámbito jurídico, ha costado mucho tiempo su construcción; sin embargo, una comprensión amplia de la aplicación de principios de derecho comenzó a permear en las resoluciones de algunos tribunales europeos y algunos otros operadores jurídicos<sup>168</sup>. Incluso las críticas por la amplitud o indeterminación de la buena administración han encontrado un contraargumento interesante, pues implica un contenido rico de elementos regulatorios de la actividad de las administraciones públicas, como el factor tiempo, el debido proceso, acceso a la información pública, etcétera.<sup>169</sup>

En este sentido la buena administración (en su vertiente jurídica) supone estándares de actuación administrativa que permiten mejorar la ardua labor que realizan las administraciones con una perspectiva inclusiva al ciudadano. Esto toma mayor relevancia cuando de omisiones jurídicas se trata puesto que cuando se habla de inactividad administrativa las causas y efectos pueden generar afectaciones a derechos humanos. Esta situación poco ha sido atendida en nuestro país por doctrinarios, jueces e incluso la sociedad difícilmente puede identificar cuando existe inactividad administrativa.

Un gran avance en la actividad procedimental sobre el derecho a la buena administración, ya no sólo como un conjunto de principios articulados a deberes

---

<sup>168</sup> Un ejemplo lo constituye el análisis realizado en relación con la función consultiva, particularmente en materia urbanística. Julio Ponce Solé: "Desarrollo territorial sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007 del 28 de mayo, de suelo", en *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje a Martín Bassols Coma*; editorial Reus, 2008, pp. 487-548. Ángel Sánchez Blanco: "De la actividad archivística como función pública y su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 17 de 2008.

<sup>169</sup> Julio Ponce Solé: "El deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad. Valladolid, Lex Nova, 2001, p. 127 y ss. Resulta significativo que la amplitud del derecho a la buena administración representa una ventaja, pues no tiene un "contenido cerrado, sino cambiante y evolutivo". Luis N., González Alonso: "Derecho a una buena administración", en *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Madrid, 2008, 670 pp.

genéricos, es la firma de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, en el artículo 41 reconoce el derecho a una buena administración. Regresando al análisis, la buena administración y el procedimiento administrativo encuentran cohesión en el primer apartado del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “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”. La doctrina en torno a la buena administración ha señalado que la resolución del procedimiento dentro de plazos razonables es un “elemento fundamental en el correcto funcionamiento de cualquier administración”.<sup>170</sup>

En México, son pocas las disposiciones que regulan el actuar de las administraciones públicas. Esta situación genera un limitado campo de acciones contra las posibles arbitrariedades que provocan las acciones y omisiones administrativas. En este sentido derecho a la buena administración, supone una herramienta jurídica útil para la regulación de la actividad formal y material de las administraciones públicas.

La buena administración y su reconocimiento en alguno de los ordenamientos jurídicos de México, resultaba ser un tema pendiente en la agenda de los legisladores hasta que, la reciente transformación del Distrito Federal a un Estado más de la federación trajo consigo la creación de un proyecto de Constitución local<sup>171</sup> que incluye a la buena administración como un derecho fundamental.

En este documento, se hace una descripción general de las implicaciones de este derecho en la actividad procedimental de las administraciones públicas en el Art. 12 retomando en éste los elementos descritos en el Art. 41 de la de la Carta

---

<sup>170</sup> Luis N. González Alonso. “Derecho a una buena administración en Carta (...)”, op. cit. p. 672.

<sup>171</sup> Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada el 15 de septiembre de 2016. Consultada en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>.

de Derechos fundamentales de la Unión Europea (derecho de audiencia y participación, acceso a archivos y registros administrativos, imparcialidad, resoluciones en plazo razonable, debido proceso administrativo, reparación de daños, entre otros).

Además reserva un capítulo propio a la buena administración que da inicio con el Art. 66, en dónde se aborda con una perspectiva orientada al servidor público resaltando la importancia de la profesionalización de estos bajo los principios establecidos por la buena administración.

En este punto, la consolidación del derecho a la buena administración en el Proyecto de Constitución de la ciudad de México, parecía sentar las bases jurídicas para la protección del ciudadano frente a las acciones y omisiones de la administración pública. Sin embargo, en la publicación del documento, la perspectiva amplia de la buena administración que mantenía el Proyecto Constitucional, se modifica y se restringen los alcances de esta.

Esta perspectiva quedó limitada con la publicación del documento final de la Constitución, en el cual se modificó sustancialmente el contenido del derecho fundamental a la buena administración. Al respecto, la exposición de motivos de la Constitución de la Ciudad de México explica que la Asamblea Constituyente concibió este derecho como una herramienta para combatir la corrupción y una oportunidad para mejorar el desempeño de los servidores públicos por medio de la profesionalización, la capacitación del personal, entre otros<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Título Quinto, De la buena administración, Art. 66 “de la profesionalización para la buena administración”, Art. 67 del Control interno en la Ciudad de México, Art. 67 de las Auditorías, Art. 69 del Sistema Nacional Anticorrupción, Art. 70, de las Responsabilidades administrativas. Iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que remite en C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa. Exposición de motivos. Publicada en el diario oficial de la federación el 29 de enero de 2016. Consultada en: <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>

Resulta interesante la perspectiva administrativa con la que se establece el derecho fundamental a la buena administración, pues su concepción está dirigida a conseguir la mejora de las instituciones desde el interior. Nuevamente el legislador mexicano restringe al ciudadano la posibilidad de establecer un derecho reactivo respecto de la actividad o inactividad de la Administración que le cause alguna afectación.

En este sentido, la buena administración implica el control de la actuación administrativa formal y material. Respecto (material y formal), aspecto que no está reflejado en el documento final de la Constitución de la Ciudad de México.

Por otra parte, los postulados que establece la buena administración, tienen repercusión cuando se refiere a la actividad procedimental de la Administración, pues en el caso de México la consideración del plazo razonable supone una consideración especial a la regulación de la actuación de la Administración pública, por ejemplo, tratándose del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución mexicana que obliga a la Administración a brindar una respuesta ante una solicitud del ciudadano y que se ve vulnerado por la inactividad administrativa tolerada bajo la figura del silencio administrativo<sup>173</sup>.

Es indiscutible la importancia que tiene en el ámbito jurídico y social la adecuada articulación de principios de actuación coherentes con la buena administración y la gobernanza (si pensamos en un Derecho administrativo mínimo) por lo que el reconocimiento por el derecho positivo de la buena administración, favorece la evolución de un sistema normativo anclado en una comprensión decimonónica de la sociedad, autoridades y derecho. Europa y ahora México, han conseguido reconocer al ciudadano un derecho fundamental<sup>174</sup> que

---

<sup>173</sup> Nettel Barrera, A. (2012) Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad. Una perspectiva de comparación entre el Derecho español y mexicano, Barcelona, Atelier, p.421 y ss.

<sup>174</sup> Se puede decir que el reconocimiento a este principio, además de considerarse como una avance respecto al papel que juega el ciudadano dentro del actuar de la administración, es una configuración de un verdadero derecho fundamental de los derechos de ciudadanía, de

presupone mayor seguridad jurídica frente a la actuación y omisión de la administración pues no está supeditado a la voluntad de ésta, por otra parte impone para las administraciones públicas la obligación de administrar adecuadamente los asuntos públicos<sup>175</sup>.

### **3.2 El interés particular y el interés general a la luz de la buena administración**

La doctrina clásica del derecho administrativo señala que los postulados jurídicos apostaron por crear una Administración pública sólida, dotada de amplias facultades y prerrogativas para cumplir con la protección del interés general. Fue entonces que el interés particular del administrado fue colocado en segundo término respecto del interés público de la Administración.

Contraria a esta idea tradicional del Derecho administrativo, el paradigma actual de protección de los derechos humanos, la incidencia de la gobernanza en el ámbito público y los postulados del derecho fundamental a la buena administración reivindican la posición del individuo como pieza clave de cualquier actividad de gobierno.

---

naturaleza cambiante y evolutiva, que reconoce a *toda persona*. González Alonso, "Derecho a una buena administración" en Carta de (...) op cit p. 668.

<sup>175</sup> Rodríguez Arana, Jaime, "El principio a la buena administración como derecho (...) op cit. 78.

La concepción amplia del control de la actividad administrativa del derecho fundamental a la buena administración<sup>176</sup> trastoca uno de los pilares fundamentales del derecho administrativo: la supremacía del interés general sobre cualquier otro interés de naturaleza privada. Este postulado es parcialmente aceptable, en el entendido de que es irrefutable la trascendencia que tiene la Administración con la protección del interés general, sin embargo esta idea tiene un límite, el ciudadano.

De manera que, la protección de derechos humanos es el deber normativo impuesto a la Administración pública y a su vez, es el límite de su actuación. En este orden de ideas, la buena administración con sus postulados de participación y sus ideas de control de la actividad administrativa<sup>177</sup> pueden propiciar un equilibrio entre la Administración pública y el ciudadano por medio de un desarrollo armónico y equitativo entre el interés general y interés particular.

### **3.3 La posición jurídica del particular frente a la administración**

Entonces, el derecho fundamental a la buena administración establece simultáneamente estándares actuación administrativa y fortalece la posición jurídica del ciudadano respecto del quehacer de las administraciones públicas. Esto es así, debido a las reconfiguraciones históricas de la concepción de Estado cuyo resultado fue un modelo de Estado Social en donde “la sociedad reclama al Estado y a la administración una serie de prestaciones y servicios, desde los nuevos derechos sociales”.

Hablar de gobernanza y buena administración necesariamente implica hablar de derechos humanos. Bajo el paradigma constitucional mexicano, las autoridades administrativas tienen la obligación de respetar, promover, proteger y

---

<sup>176</sup> Se hace referencia a la perspectiva de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea la Unión Europea en el Art. 41.

<sup>177</sup> Mecanismos de participación de gestión y jurídicos, interés legítimo.

garantizar los derechos de los ciudadanos y ello implica reconocer que la protección de los intereses generales, a partir de 2011, se debe hacer desde una perspectiva humanista coherente con el ordenamiento jurídico. En este contexto, el centro de gravedad es el ciudadano y los deberes de actuación previstos por la norma son irrenunciables siempre que afecten derechos fundamentales, entendidos estos como los derechos humanos reconocidos por la norma en nuestro Estado. Esta concepción del poder público ejercida en un Estado de Derecho es el fundamento de la concreción de la buena administración.

En este sentido, es importante que se analicen las causas y consecuencias de la vulneración de derechos humanos así como la posición de la Administración frente a deberes de actuación específicos que les garantizan la protección de derechos humanos. Por lo que respecta a esta investigación, las obligaciones de actuación se limitan a observar la inactividad administrativa en el marco de un procedimiento como vulneración de un derecho humano: el derecho de petición, consagrado en el artículo 8 de la Constitución mexicana. El ámbito procedimental, en sí mismo, es el medio para la producción de actos administrativos y la principal vía de comunicación entre la Administración y los particulares, de ahí que, como ya hemos tenido oportunidad de observar, el artículo 41 de la Carta de la Carta de los Derechos Fundamentales reconoce en la buena administración el procedimiento o, dicho en sus términos, el trato de los asuntos de las personas.

## Conclusiones

Los postulados de la gobernanza exigen al Derecho administrativo reivindicar la posición del ciudadano por medio de la construcción de un discurso normativo garante de los derechos humanos. El antiguo régimen favoreció el desarrollo de un Derecho administrativo al servicio del interés general pero lejano a la sociedad, debido a que le brindó pocas figuras jurídicas que favorecieran la interacción entre la Administración pública y los ciudadanos. El resultado de esta perspectiva restringida del ciudadano, fue el establecimiento de relaciones de suprasubordinación entre el particular y la Administración. Contrario a este panorama, la sociedad del siglo XXI desempeña un papel activo con capacidad de reacción ante y expos de la actuación y omisión administrativa.

En este sentido la inactividad administrativa es un fenómeno que está presente en las Administraciones públicas. La regulación normativa en el derecho mexicano se estableció a través del silencio administrativo y el derecho de petición. Ambas figuras jurídicas resultan ser insuficiente para controlar y evitar la inactividad administrativa en sus dos vertientes: formal y material. Con el paradigma vigente de protección de los derechos humanos no puede justificarse la

existencia de una Administración con amplias facultades y prerrogativas que le permitan incumplir deberes de actuación jurídica y afecten derechos humanos.

En este sentido el derecho fundamental a la buena administración es una herramienta útil para controlar la inactividad formal y material, al constituirse como un medio de defensa para el ciudadano que se ve afectado por la omisión de la Administración. Sus postulados, elevan los estándares de actuación y contribuyen a un desarrollo más equitativo entre la Administración pública y la sociedad.

## Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1999.

AGUADO I CUDOLÁ , Vicenç. “*Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas*”, Madrid, Tecnos, 200.

AGUILAR VILLANUEVA , Luis,

“De la gobernabilidad a la gobernanza”, *Examen*, México, año XXIII, núm. 234, septiembre de 2014.p. 35

*Las dimensiones y los niveles de gobernanza*, España, Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, vol. 1, 2014.

“El aporte de la política pública y de la nueva gestión Pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 39, Closa Montero, Carlos, “El libro Blanco sobre la gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 119, 2003.

*Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Derecho administrativo y globalización*, Madrid, Civitas, 2004.

ANDRADE S., Eduardo, *Artículo 8º constitucional, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, t. II, 1985.

ARENILLA, Manuel, "Administración pública y ciencia de la administración", en Arenilla, Manuel (coord.), *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, España, INAP, 2010.

ARIAS MARÍN , Alan y PONTE ORDORICA, Fabiola, "Hacia la relegitimación del discurso de los derechos humanos en América Latina", México, *El cotidiano*, núm. 194, noviembre-diciembre, 2015.

AUBY, Jean-Bernard, "Globalización y descentralización", *Revista de Administración Pública-INAP*, Madrid, no. 156, 2001.

BARROS VALERO, Javier, "América Latina y México. Administración pública y gobernanza", *Revista de Administración Pública*, México, vol. XLIV, núm. 3

BRITO, Mariano, "Globalización y Derecho Administrativo" , *Ius Publicum*, España. num.9

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma", México, UNAM, 2011.

CARBONELLI ,MIGUEL. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Carbonell, M. y Salazar P. (Coords.), Porrúa-UNAM, México.

CASTELLÀ ANDREU, José María, “Definición de administrado”, Diccionario de derechos humanos de la universidad de Alcalá. Consultado en:[http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos\\_pub/view/34](http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos_pub/view/34).

CERULLI IRELLI, Vincenzo. “*La simplificación de la acción administrativa*”, Documentación Administrativa, España, No. 248-249, 1997.

CHAIN CASTRO, Gabriela. “La justicia administrativa en México”, en *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Fernández Ruiz, J. López Olvera, M.A. (Coords.), UNAM, México, 2007.

CIENFUEGOS Salgado, David. *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004.

CÓRDOBA GÓMEZ, Luis Antonio, “Liberalismo y democracia en la perspectiva de Norberto Bobbio”, *Convergencia*, Toluca, vol. 15, núm. 48.

DEL ÁNGEL TENORIO, Carmen Erika. “*Silencio administrativo: la contravención de los principios y valores por la legislación ordinaria en el paradigma constitucional contemporáneo*”, Lex. Difusión y análisis, México, 4ª época, Año XIV, No. 170, agosto, 2009.

DOMÍNGUEZ URIBE, Alejandro, “La gobernanza y sus implicaciones”, en Pérez F. G. y González U. P. (coords.), *Tendencias actuales de la ciencia política. Temas de análisis para comprender un mundo en cambio*, UNAM, México, t. II,

DURÁN VILLÁN, Carlos. “Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales” en González Monguí Elías Pablo (coord.),

Derechos económicos, sociales y culturales. Catedra Gerardo Molina, Bogotá, Universidad Libre Colombia, 2009.

ESPEJEL MENA, Jaime, *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, México, Fontamara, 2013.

ESTEVE PARDO, José.

“Lecciones de derecho administrativo”. Marcial Pons, Madrid: 2011.

*Estado Garante y realidad*, Madrid, INAP, 2015.

*La nueva relación entre Estado y sociedad, Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid, Marcial Pons, 2013.

*Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ Vicente y SAMANIEGO BEHAR Nitza, Artículo “*El Juicio de Amparo; historia y futuro en la protección constitucional en México*”, *Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla*, año V, No. 27, enero-junio, 2011.

FERNANDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel, “Globalización: rol de derecho público y transformación del Estado”, *Revista chilena de derecho*, Chile. Num.187

FERNÁNDEZ RUIZ , Jorge.

“*Derecho administrativo y administración pública*”, 3ª edición, México, Porrúa 2009.

“La administración pública frente a los derechos de los particulares”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Costa Rica, núm., 136.

FERRAJOLI, Luigi. "Sobre los Derechos Fundamentales", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Miguel Carbonell, México, núm. 15, UNAM, julio-diciembre del 2016.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2006.

GALÁN GALÁN , Alfredo. "La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local", *Revista CEMCI*, No. 8, julio-septiembre de 2010.

GARCÍA ANDRADE, Xavier Codina, "El ámbito de aplicación del principio de legalidad: un debate latente y no resuelto", *Revista española de derecho administrativo*, España, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RAMÓN Tomás , *Curso de derecho administrativo*, t.II, 15ª edición, España, Thomson Reuters-Civitas, 2017.

*Curso de derecho administrativo*, t.1 15ª edición, Navarra, Thomson Reuters-civitas, 2017.

*La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1994.

*Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 2004.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel, *La nueva gerencia pública: evolución y tendencias. Presupuesto y gasto público*, España, vol. 47, 2007.

GARRIDO FALLA, Fernando, " *La idea de fomento en el profesor Jordana de Pozas*", Sánchez de la Torre, Ángel, *Luis Jordana de Pozas. Creador de la ciencia administrativa*, España Madrid, Servicios Públicos Facultad de Derecho-Fundación Banco Santander Central Hispano, 2000.

GÓMEZ PUENTE, Marcos. *“La inactividad de la Administración”*, 3ª edición, Aranzadi, Navarra, 2002.

GONZÁLES PÉREZ, Jesús. *“Procedimiento administrativo Federal”*, México, 4ª edición, UNAM-Porrúa, 2006.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. “El Silencio Administrativo: Ficción Trampa y Caos”, *Revista Jurídica de Navarra*, No. 30, 2000.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El Procedimiento administrativo federal*, Porrúa, México, 2006.

GUERRERO OROZCO, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, Colección de textos universitarios en ciencias sociales, 1985.

HERMIDA DEL LLANO, Cristina, (2010), “La configuración del derecho a una buena administración como un nuevo derecho frente al poder”, en *Pensamiento constitucional* , *Revista de la Facultad de derecho Universidad Complutense*, Madrid, 2002.

HERNÁNDEZ CRUZ Armando, *“Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en México. UNAM”*, México, 2010.

JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Jorge. *“La eficacia del procedimiento contencioso administrativo en México. A propósito de la jurisprudencia 56/2007 de la Segunda Sala”*, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No.26, 2006.

LAPORTA, Francisco I., “Gobernanza y soft law: nuevos perfiles jurídicos de la sociedad internacional”, en Ruiz Miguel, Alfonso (ed.), *Entre Estado y cosmópolis. Derecho y justicia en un mundo global*, Madrid, Trotta, 2014.

LOZANO RODRÍGUEZ , Luis Gerardo. “El silencio administrativo en México”, en *Fernández Ruiz, Jorge (director), Estudios de Derecho procesal*

*administrativo México-Argentina*, México, Porrúa, 2007 y “El silencio administrativo y los derechos humanos”, Facultad de Derecho, UNAM, 2003.

LUCIANO PAREJO, Alfonso, *Eficacia y administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-INAP-Ministerio de la Presidencia, 1995.

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO: “Derecho a una buena administración”, en Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo, Fundación BBVA, Madrid, 2008.

MARGAIN, Hugo, “Organización de la Justicia Administrativa en México”, *Revista de Administración Pública*, México, 1959, núm. 12, julio- agosto.

MARTÍN MATEO, Ramón, “*Manual de Derecho Administrativo*”, 6ª ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

MARTÍNEZ I. MORALES, Rafael

*Diccionario de derecho administrativo* , Biblioteca, Diccionario Jurídicos temáticos, Vol. 3, México, Harla.

MARTÍNEZ I. MORALES. Curso de derecho administrativo, Oxfor, 2013.

MARTÍNEZ RAMÍREZ Fabiola, “El juicio de amparo como recurso judicial efectivo”, en Mac-gregor y Herrera García (coords.), “El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917”, t.II, México, UNAM, 2017.

MARTÍN-RETORTILLO, Baquer, Sebastián, “Consideraciones sobre los orígenes históricos del Derecho administrativo en España”, en Sánchez de la Torre, Ángel, *Luis Jordana de Pozas. Creador de la ciencia administrativa*, España Madrid, Servicios Públicos Facultad de Derecho-Fundación Banco Santander Central Hispano, 2000.

MAURER HARTMUT, *Derecho administrativo Alemán*, México, UNAM, 2012.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “*La actividad prestacional o de servicio público*”, en Cano Campos Tomás (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Madrid, Iustel, 2009.

MIR I PUIGPELAT, Oriol. “*Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*”, Madrid, Civitas, 2004.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*”, Tomo II, Yuste, Madrid, 2006.

NAVA NEGRETE, Alfonso. “*Setenta años del tribunal administrativo federal en México*” en *Contencioso administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*,

NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Barcelona, Atelier, 2012.

NIETO GARCÍA, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008.

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo. “*El silencio administrativo en el Derecho Fiscal*”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, México, D.F, PGJ del Distrito Federal, febrero 1996, Vol. I.

PAREJO LUCIANO, Alfonso “*Servicios públicos de interés general*”,

BÉJAR RIVERA, JOSÉ LUIS. *Una aproximación a la teoría de los servicios públicos*, Ubijus, México, 2012  
ernández, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2001-2003).

PARISIO VERA. *“Procedimento, processo e mercato globalizzato”*, Giustizia Civile, Giuffrè, Milano, 2006.

PONCE SOLÉ, Juli, “Ciencias sociales

Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva Época, 2014, núm. 1.

“Desarrollo territorial sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007 del 28 de mayo, de suelo”, en *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje a Martín Bassols Coma*; editorial Reus, 2008.

“Buena administración”, *Diccionario de Derechos Humanos, Universidad de Alcalá*, 2012 [en línea], disponible en: [http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos\\_pub/to\\_pdf/40](http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/to_pdf/40).

“El deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad. Valladolid, Lex Nova, 2001.

PORRAS NADALES, Antonio, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 2014.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México”, Porrúa, México, 2014.

REYES GARCÍA, Luis, “La ciudadanía en México. Un breve recuento histórico”, *Polis*, 2013.

RODRÍGUEZ PONTÓ, Francisco José. *“La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH”*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005. *In totum*, Parisio, Vera (Dir.) *“Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali”*, Giuffrè, Milán, 2010.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *“El interés general en el derecho administrativo”*: *Notas introductorias*. AIDA, núm. 11.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *“La administración del Estado social”*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo, “Administración”, en Olivos Cruz, José René (coord.), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.

ROJAS NIETO, Beatriz, “El derecho de petición y el sistema representativo mexicano”, en *ISTOR*, México, año XVI, núm. 61.

ROMER PERÉZ, Jorge Enrique, “El acto administrativo. La arbitrariedad producida desde y a partir del acto administrativo”, *Revista de Ciencias Jurídicas, España*, núm. 125, mayo-agosto de 2011.

SABINO CASSESE, *Las bases del derecho administrativo*, traducción Luis Ortega, Madrid, MAP-INAP, 1994.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. *“El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales” en Procedimiento y justicia administrativa en América Latina.* - [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17833-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17833-544-4-30.pdf).

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*. 13° ed., Madrid, Tecnos, 2017

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel “De la actividad archivística como función pública y su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 17.

SÁNCHEZ GONZÁLES, José, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo General I*, 4ª ed., Madrid, Iustel, 2016.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público: contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho administrativo*”, México, 27 edición, Porrúa, 2007.

SOBERANES DIEZ José María y SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis, *Los derechos humanos en el orden jurídico mexicano, en la constitución política de México y en los tratados internacionales. Sus antecedentes y evolución*, México, MAPorrúa, 2016.

SOLÁ, AMADEU, “La traducción de gobernanza”, *Punto y Coma*, núm. 65.

TENORIO ANGEL, Carmen Erika. “*Silencio administrativo: la contravención de los principios y valores por la legislación ordinaria en el paradigma constitucional contemporáneo*”, *Lex. Difusión y análisis*, 4ª época, Año XIV, No. 170, agosto, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, ISTMO, 2004.

TRAVI, Aldo. *“Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa”*, Padova, CEDAM, 1985.

VON STEIN, Lorenz, Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo, Fondo de Cultura económica, 2016.

WILTKER, Jorge, “El derecho económico y los derechos sociales en la gobernanza actual” en Carbonell Miguel y Cruz Oscar (Coords.), Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM-IIJUNAM, 2015.

#### Documentos internacionales:

-OECD, Governance in Transition. Public Management reforms in Countries, París, 1995.

-UNDP, Reconceptualising Governance, Discusión paper núm 2, Management Development and Governance, División, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p.9.

-Cumplir con la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, suscrito en Nueva York el 19 de octubre de 2010.

-La Declaración del Milenio, Nueva York, 13 de septiembre del 2000.

#### Legislación:

-Ley Federal de Procedimiento Administrativo

-Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada el 15 de septiembre de 2016. Consultada en:  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Corte interamericana de Derechos Humanos.
- Convención de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El Protocolo de "San Salvador"

#### Jurisprudencia

-Baena Ricardo. Sentencia Corte IDH de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

-Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia Corte IDH de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151

-Comunidad indígena Yakyé Axa vs. República del Paraguay. Sentencia Corte IDH de 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125.