



POSGRADO INTERINSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

**EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, RECONOCIMIENTO Y PROPUESTA
DE METODOLOGÍA PARA SU EVALUACIÓN EN
EL ESTADO DE OAXACA.**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
DERECHOS HUMANOS PRESENTA:
LICENCIADO ADÁN CÓRDOVA TRUJILLO

ASESOR:
DOCTOR MARIO ALFREDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

DICIEMBRE DE 2021

A Manuela, porque todo se puede.

A Lety, por su tolerancia y apoyo.

A Dany, porque todo se puede.

Agradecimientos

Al Dr. Mario Alfredo Hernández Sánchez,
por su amistad, guía y apoyo para concluir este trabajo.

A quienes de manera directa e indirecta han contribuido mediante la
escucha, participación, y opinión sobre la presente investigación.

Índice

| | |
|---|--------|
| Introducción | p. 5 |
| Capítulo I. El derecho a la buena administración como derecho fundamental. | p. 8 |
| Capítulo II. Evaluación del derecho a la buena administración. | p. 35 |
| Capítulo III. El derecho a la buena administración pública en Oaxaca y las consecuencias para la población. | p. 70 |
| Conclusión. | p. 96 |
| Bibliografía. | p. 101 |

Introducción

La presente investigación de Maestría tiene como hipótesis que, al establecerse los elementos, objetivos, obligaciones y funciones en el marco normativo sobre el derecho a la buena administración, el incumplimiento del gobierno del estado de Oaxaca debe considerarse como violación a los derechos humanos colectivos. La misma se pretende despejar en tres capítulos: el primero con una dimensión epistemológica, el segundo con una positivista y el tercero en clave de realismo sociológico.

En el primer capítulo se aborda el origen del derecho a la buena administración, su reconocimiento a nivel internacional y la importancia obtenida hasta este momento. Se toman como punto de partida los conceptos fundamentales en torno a la administración pública para, después, analizar los documentos históricos que son considerados el origen de este derecho, es decir, el soft law con el que es protegido por el Defensor del pueblo europeo. A éste le fue conferida la facultad de realizar las investigaciones sobre la mala administración de los órganos e institutos comunitarios, informando al Parlamento Europeo de manera anual sobre las actividades y recomendaciones al respecto. Por eso, a partir del reconocimiento que hacen los Tribunales y los documentos normativos que lo consideran, así como de la jurisprudencia que los textos normativos adoptaron, se ha ido configurando gradualmente el derecho a la buena administración. Entonces, correspondió a los tribunales la función de interpretar, aplicar, precisar, delimitar su alcance y utilidad para alcanzar su tutela jurídica como un derecho fundamental para la ciudadanía en Europa. Dicho reconocimiento jurídico se ha materializado en los estatutos de diversas comunidades europeas e invocado en resoluciones de Tribunales Constitucionales de Sudamérica.

En el segundo capítulo se aborda la importancia de la evaluación de los derechos humanos, la ubicación del derecho a la buena administración en nuestro país y los elementos que lo integran y que podrían ser evaluados. Considerando que una política pública es una intervención del Estado para corregir o modificar un problema público y cuya evaluación se realiza a través de indicadores, se genera la posibilidad de evaluar este derecho. Los derechos humanos deben permitir, en este sentido, la implementación de políticas públicas encaminadas a su tutela. Para ello se plantea la posible problemática asociada a la falta de

reconocimiento del derecho a la buena administración en nuestro país y el impacto negativo en la percepción del ciudadano hacia las instituciones y sus representantes. En este sentido se propone la Matriz de Marco Lógico del Derecho a la Buena Administración y el desempaque de los derechos humanos considerando los estándares internacionales, los Estatutos de Autonomía de las comunidades europeas y lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México. Se hace la consideración de que son cuatro los componentes del derecho a la buena administración: participación ciudadana, impartición de justicia, acceso a la información y servicios públicos. Hay que señalar que, en nuestro país, sólo la Constitución de la Ciudad de México reconoce el derecho a la buena administración como un derecho fundamental; pero, en atención a las obligaciones del Estado y las acciones para garantizarlo, se puede realizar un mecanismo de evaluación y ponderar si se garantiza o se violenta este derecho. Por ello, en este capítulo se realiza una evaluación al Cuarto Informe del Gobierno del estado de Oaxaca, cuyo resultado arroja que el documento no aporta los elementos cualitativos ni cuantitativos trascendentes ni de forma ordenada sobre los elementos que componen el derecho a la buena administración.

En el tercer capítulo se hace un planteamiento sobre las ventajas que supondría el reconocimiento del derecho a la buena administración, a quiénes beneficiaría, si es necesario su reconocimiento y un planteamiento acerca de cómo evaluarlo. Se considera que dicho derecho puede ser una herramienta útil para contrarrestar la crisis del Estado. Al implementarse como una política pública provoca una nueva visión del servicio público dado que se le observa como un derecho de los ciudadanos, que no limita sino que permite la progresividad para las futuras generaciones mediante la materialización de sus componente y la obligatoriedad de su evaluación; puede ser la base para una mejor respuesta del Estado frente a una ciudadanía más exigente e interesada en el quehacer público. Lo anterior dado que, al fortalecerse la participación ciudadana, se genera la corresponsabilidad con las instituciones públicas y los ciudadanos para favorecer no sólo la participación en las decisiones que les afectan, sino también el acceso a los cargos públicos. Se trata de ser parte de la respuesta, no sólo exigir la solución, dirigir las estrategias o acciones para solucionar un problema común. Evaluar los servicios públicos conllevará a una mejor atención, prontitud y mejora de la calidad. La implementación de las tecnologías de la información y el fortalecimiento de la ética pública generarán, a su vez, mayor interés y participación no

sólo de quienes habitan un espacio geográfico, sino aún para quienes están en tránsito. Del mismo modo, participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social promoverá la corresponsabilidad e impulsar una gobernanza efectiva. Esto permite aspirar a fortalecer nuestro proceso democrático para incrementar la confianza hacia las instituciones y los servidores públicos que les representan. Al incrementar la confianza ciudadana se considera que la percepción de corrupción disminuirá. En este tercer capítulo se analiza si los componentes del derecho a la buena administración son considerados en el Plan Estatal de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos y el Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca (algo que ya se apuntó de manera preliminar en el capítulo segundo de esta investigación).

Así, de la lectura de los tres capítulos que integran esta investigación de Maestría se considera que el derecho a la buena administración pública se garantiza a través de un gobierno abierto, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, que procure el interés público y combata la corrupción. El Estado garantizará este derecho mediante la planeación de acciones, la asignación de recursos, el informe de actividades y la evaluación de resultados de forma anual, considerando la promoción de la participación ciudadana, la efectiva impartición de justicia, el acceso a la información pública y otorgando servicios públicos de calidad.

El fin de la administración pública es el bienestar colectivo mediante el ejercicio de una buena administración, pero sin la definición de sus componentes no es posible garantizarlo. Así, el reconocimiento del derecho a la buena administración no es un fin en sí mismo sino el medio por el cual ciudadanía y gobierno se consideran corresponsables y autores comunes sobre las posibles alternativas para los problemas públicos. Para ello, es necesario su reconocimiento porque sin éste sólo es invocable, pero no exigible, quedando a la consideración de los servidores públicos su respeto y garantía.

Capítulo I.

El derecho a la buena administración como derecho fundamental

Los derechos humanos pueden ser considerado una antinomia natural entre los mismos seres humanos, ya que durante la historia han tenido diversas aproximaciones lingüísticas – derechos naturales, derechos fundamentales, derechos humanos. Sin embargo, para que estos derechos se reconocieran, tuvieron que pasar sucesos históricos de lucha entre estos mismos seres humanos que peleaban por su reconocimiento contra otros que tenían el poder o la capacidad de decisión.

Peces-Barba y Fernández afirman lo siguiente: “Con la toma de conciencia moderna de la relación entre Derecho y Poder, surgirá la consideración de la coactividad como requisito esencial al Derecho, que llegará a tener con el transcurso del tiempo una gran importancia de cara a la evolución de la historia de los derechos fundamentales”.¹

No existe una clasificación o denominación única en los textos históricos para referirse a los derechos humanos, pero hay una mayor coincidencia en las etapas generacionales de los derechos humanos de las cuales el marco jurídico nuestro país no es ajeno:

| | |
|---|---|
| Primera generación o derechos civiles y políticos | Podemos encontrarlos en el texto constitucional de 1857, fundamentalmente en los primeros 29 artículos conocidos como garantías individuales. |
| Segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales | La Constitución de 1917 por primera vez en el mundo considera los Derechos Sociales, ejemplo claro de ello es el artículo 123 constitucional |
| Tercera generación, ligados a las transformaciones del | Derivado de diversas necesidades sociales y en respuesta al marco jurídico global se encuentran garantizados en nuestra Constitución el respeto a los pueblos indígena, a |

¹ Peces-Barba y Fernández, E. (2003) Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales. Madrid:IDHBC-Dykinson. p. 234

| | |
|--|---|
| Estado y a las necesidades o tendencias globales | su autodeterminación, identidad nacional, patrimonio cultural, entre otros. |
|--|---|

La división de estos derechos en generaciones (primera, segunda y tercera) ahora es una gran herramienta para enmarcar académicamente la razón de que los derechos humanos sean universales; asimismo, esto ha llevado un proceso de evolución hasta en la forma de redactarlos o nominarlos.

A partir de la reforma del 2011 en materia de derechos humanos, en nuestro país, se realiza una transición importante de la posición del iusnaturalismo hacia un iuspositivismo sobre estos derechos. La Constitución establece garantías para poder cumplir y garantizar la tutela los derechos humanos, estableciendo los derechos de los ciudadanos y el deber de protección de las instituciones públicas.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derecho Humanos, estos últimos son “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes”.²

Los derechos humanos constituyen, en esencia, el fundamento y la posibilidad de que una democracia pueda legitimarse y consolidarse. La relación entre legitimidad democrática y derechos fundamentales también se basa en el orden político, la filosofía política, la forma de entender al individuo y de priorizar los propios derechos.

Para Roberto García Jurado los factores de legitimación más importantes de los órdenes democráticos, son: a) el Estado de derecho; b) la institucionalización del conflicto político, y c) el origen popular de la soberanía.³ No puede existir un Estado de derecho si no se encuentran garantizados los derechos humanos y la división de poderes, y no es posible aspirar a éstos sin proceso democrático. Sólo son democracias aquellas que pueden

² CNDH (2020). ¿Qué son los derechos humanos? consultado el 20 de Junio de 2020 en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

³ García, Roberto (2018) Fundamentos de la legitimidad. Revistas UNAM. Consultado el 20 de Julio de 2020 en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37280>

reconocerse como correspondientes a las nociones elementales y fundamentales de igualdad y libertad.

1.1 Origen del derecho a la buena administración.

Para un mejor abordaje del derecho a la buena administración iniciaremos con observar algunos conceptos sobre derechos Humanos y lo qué es administración pública.

Por lo que se refiere a la administración pública, el diccionario de la Real Academia Española enuncia que el sustantivo proviene del latín *administratio*: “es el conjunto de los organismos de gobierno de una nación o de una entidad política inferior”. De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, administración pública es aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa; y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe comprenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.⁴

Para Santamaría Pastor, la administración pública es un aparato dependiente de la configuración del Estado en cada lugar y en cada momento histórico y de la forma de sus relaciones con la sociedad civil y, por tanto, queda sometida a cambios incesantes paralelos a los que la sociedad política experimenta.⁵

Gabino Fraga señala que se trata de un organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.⁶

De los conceptos anteriores podemos resaltar las siguientes características de la administración pública:

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a ed., México, Porrúa, 1991, pp. 2453 y 2454

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A: *Fundamentos de derecho administrativo I*, Centro de estudios Ramón Areces. Madrid, 1988, pág. 61.

⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 119.

- Conjunto de organismos.
- Con una función.
- Tiende a evolucionar.
- Emanada del poder político.
- Su objeto es la satisfacción de la colectividad.

La administración pública es un conjunto de organismos públicos con una función que tiende a evolucionar y que emana del poder político, cuyo objeto es la satisfacción de la colectividad.

Serra Rojas señala que la administración pública tiene una clasificación:

- Activa (doctrina francesa): Funciona dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señale el orden jurídico.
- Contenciosa: Supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el estado y los particulares por actos de aquél.
- Directa: Es la que se ejerce por los órganos centralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.
- Indirecta: Es la que realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.
- Niveles del mando: Federal, estatal y municipal.
- Tipo de organización: Centralizada, desconcentrada, descentralizada, empresas estatales y sociedades mercantiles del Estado.⁷

De acuerdo con el Artículo 90 de la Constitución Federal, la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación. Estos estarán a cargo de las Secretarías de Estado y se definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Por su naturaleza, la administración pública tiende al desarrollo y modernización para una mejor atención de los problemas públicos; pero también la sociedad y sus problemas

⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia, Primer curso*, Porrúa, México, 1997, p. 140.

evolucionan –en ocasiones no por visión, sino por instrucción o mandato–, así también sus derechos.

Alexis de Tocqueville señala lo siguiente: “El pueblo participa en la composición de las leyes por la selección de los legisladores, en su aplicación por la elección de los agentes del poder ejecutivo y se puede decir que del mismo gobierno, tan restringida y débil es la parte dejada a la administración y tanto se resiente ésta de su origen popular, obedeciendo al poder del que emana”.⁸

La administración pública *per se* no es un fin sino el medio para que la ciudadanía pueda alcanzar una vida digna y un desarrollo pleno, pero no ante cualquier circunstancia sino ante aquellas que requiere de las mejores prácticas. Podemos afirmar que todas las instituciones que conforman la administración pública fueron creadas para garantizar la tutela de los derechos de los ciudadanos y que ningún organismo es creado por ocio o por ocurrencia; pero es posible que los objetivos planteados se pierdan cuando quien los direcciona ignora tales circunstancias. Por ello ha sido necesaria la múltiple creación de marcos normativos o la explicitación de las obligaciones y supuestos en las normas, incluso las más esenciales como las que se refieren a los derechos humanos.

El resultado de la fusión de los conceptos de derechos humanos y administración pública no es sólo una expresión semántica o la consideración de un nuevo derecho; se trata de la construcción de una nueva alternativa para alcanzar el bienestar social. Así, requiere de la consideración y el reconocimiento del ser humano como el centro de la acción de la administración pública que puede permitir un avance progresivo en la realización de los derechos humanos a través del empoderamiento del sujeto y la garantía de una buena administración por parte del Estado.

Sobre la necesidad del reconocimiento de un nuevo derecho en el marco normativo, se encuentra la del Estado garante de respetar, proteger y cumplir el disfrute de los derechos ya reconocidos, así como su restablecimiento pleno en caso de ser vulnerados. Lo anterior, no por mandato de ley sino por la consolidación de un Estado democrático de derecho y el cumplimiento del mandato constitucional para con los ciudadanos a los cuales se debe.

⁸ Tocqueville, alexis, *La Democracia en América*, s/d, p. 66. Consultado el 20 de mayo de 2020: <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

Otro elemento sustancial es el establecimiento de un nuevo contrato social entre el Estado y la ciudadanía, para lo cual, el primero debe garantizar la evolución de su estructura de control hacia una de participación democrática; y la segunda propone su integración con sujetos más documentados, activos, reflexivos y participativos respecto a las necesidades sociales, y los problemas públicos.

La participación ciudadana supone una interacción entre el Estado y la ciudadanía, a través de la cual se exigen los derechos, se participa en la deliberación e incide en la toma de decisiones; también en la formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas, lo que genera corresponsabilidad y confiere mayor legitimidad para alcanzar el bien común.

1.1.1 Origen histórico del derecho a la buena administración.

Los expertos coinciden en que este derecho fue una consecuencia del respeto y la promoción de diversos principios. Por ello no es posible abordar el derecho a la buena administración sin antes revisar algunos textos históricos que hablan de consideraciones, principios, objetivos e ideales de una buena administración. Se trata de una especie de *soft law* que, enmarcado en la evolución de la exigencia ciudadana, dieron origen a nuevas instituciones garantes de los derechos y cuyas actuaciones evolucionaron hasta lo que hoy se considera el derecho a la buena administración, en Europa principalmente. A continuación, se señalan los principales hitos:

| | |
|---|---|
| <p>La declaración de Virginia de 1776</p> | <p>Ésta se considera el primer antecedente histórico del Derecho a la buena administración al considerar en su preámbulo: “esta declaración [...] les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo, pudiendo ser comparados en cada instante con el fin propio de toda Institución política, sean más respetados”; podemos observar que se establecía el posibilidad de comparar –evaluar– de manera permanente la actuación de los poderes para respetarlos; señalando también lo siguiente: “con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos procuren siempre el mantenimiento de la Constitución y la felicidad de todos”,</p> |
|---|---|

| | |
|-------------------------------|--|
| | estableciendo que los ciudadanos deben procurar vivir en un estado de derecho, bajo el manto constitucional para alcanzar la felicidad de todos como objetivo principal. |
| Constitución Italiana de 1947 | El origen del derecho a la buena administración es asignado comúnmente al derecho comunitario europeo por su reconocimiento en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000. Sin embargo, antes de ser un derecho fue un principio reconocido en la Constitución italiana. La Constitución italiana, desde 1947, establece en el Artículo 97 que los cargos públicos deben garantizar su buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración; se especificará su ámbito de competencia, las atribuciones y las responsabilidades propias de los funcionarios; se entrará a la Administración Pública mediante oposición salvo los casos que la ley establezca. ⁹ Para Daniel Wunder Hachem, los juristas de este país pasaron a deducir el <i>principio constitucional de buen funcionamiento de la administración pública</i> , al cual corresponde la obligación jurídica de desempeñar la función administrativa "de modo más congruente, más oportuno y más adecuado a los fines a ser alcanzados, gracias a la escogencia de los medios y de la ocasión para utilizarlos, concebidos como los más idóneos para los fines consagrados". ¹⁰ Así, podemos observar que la Constitución Italiana ya buscaba el respeto a un estado de derecho, enmarcando los principios de imparcialidad, legalidad y seguridad jurídica, pero también consideraba el servicio civil de carrera o la contratación por oposición en el servicio público. |

⁹ Universidad de Barcelona, *Constitución de la República italiana de 21 de diciembre de 1947, s/d*, consultado el 15 de mayo de 2020 en <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html#0>

¹⁰ Wunder Hachem, et al, *Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena administración pública en el derecho administrativo brasileiro*, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 21, 2019, pp. 47-75. consultado el 30 de mayo de 2020 en DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.05>

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Constitución española de 1978</p> | <p>El derecho a la buena administración estaba implícito en la Constitución Española de 1978, en los Artículos 9, 31 y 103. En el Artículo 9 se impone la obligación de los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; y la de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La obligación de los ciudadanos a contribuir al gasto se establece en el Artículo 31, pero también se señala que se realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. La administración pública sirve con objetividad a los intereses generales, mientras que el acceso a la función pública se establece de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; los órganos de la administración son creados, regidos y coordinados con sometimiento pleno a la ley y al derecho conforme al Artículo 103. Referenciando el Derecho a la buena administración al principio de legalidad, seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; de manera operativa se establecen los criterios de eficiencia y economía para el gasto público y la función de la administración pública con objetividad en los intereses generales.</p> |
| <p>Tratado de Maastricht</p> | <p>Este documento fue firmado el 7 de febrero de 1992, también conocido como Tratado de la Unión Europea. Dispone en su Artículo 8 que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y deberes, que tendrá el <i>derecho de petición</i> ante el Parlamento Europeo; podrán dirigirse al Defensor del Pueblo. El Artículo 138 faculta al Defensor del pueblo, para recibir las reclamaciones relativas a casos de mala administración de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. La relevancia de los</p> |

| | |
|------------------------------------|--|
| | <p>conceptos de ciudadanía, el derecho de petición y la figura del Defensor del pueblo impactaron en los criterios jurisprudenciales y actuaciones institucionales. Nieto Garrido, en su análisis sobre la naturaleza jurídica del derecho de acceso a los documentos administrativos de las Instituciones comunitarias, parte de la distinción entre la faceta procesal de este derecho, asociada al derecho de defensa en los expedientes casi siempre sancionatorios, y la faceta “constitucional” del mismo, vigente desde el Tratado de la Unión Europea de 1992. Después del reconocimiento de este derecho por los tribunales comunitarios en los años noventa se comienza a asociar este derecho al principio de transparencia y, en conclusión, al carácter democrático de la unión europea a través de un conjunto de decisiones de la Comisión y del Consejo entre las que destaca el Código de acceso a los documentos.¹¹</p> |
| <p>Defensor del pueblo europeo</p> | <p>En el Tratado de Maastricht la figura del <i>Ombudsman</i> Europeo posee facultades y acciones que permiten considerarlo un precedente del Derecho a la buena administración.¹² Nieto Garrido señala que el Defensor del Pueblo Europeo formuló el concepto de mala administración en 1995 en su Informe Anual de la siguiente manera: “existe mala administración cuando una institución u organismo europeo no actúa conforme con los Tratados o con los actos vinculantes de la Comunidad o si falla al no observar los principios y reglas establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia”. Se debe recordar que al <i>Ombudsman</i> europeo se le otorgó la facultad de realizar</p> |

¹¹ Nieto Garrido, Eva, *Administración europea y derechos fundamentales: los derechos a una buena administración, de acceso a los documentos y a la protección de datos de carácter personal*, en Nieto Garrido, Eva y Martín Delgado, Isacc, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, 2010, pp. 53-85.

¹² En el artículo 43 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se establece que todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración.

| | |
|---|---|
| | <p>investigaciones sobre la mala administración de los órganos e institutos comunitarios, informando al Parlamento Europeo de manera anual las actividades y recomendaciones al respecto. Las recomendaciones emitidas aportaron en la construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, lo que a la postre permitió el reconocimiento -de los principios- como derechos de los ciudadanos frente a las Administraciones públicas de los Estados-miembros.¹³</p> |
| <p>Libro blanco sobre la gobernanza europea</p> | <p>El derecho a la buena administración , antes de ser un derecho, se estableció en este documento (2001), en el cual se señalan los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: apertura (las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta); participación (la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas); responsabilidad (es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo); eficacia (las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada; así como coherencia (as políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. En estos principios se basa la democracia y el Estado de derecho en los Estados miembros de la Unión Europea, pero pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.¹⁴ Al concepto de <i>governance</i> o buen gobierno que aparece en los ordenamientos</p> |

¹³ El artículo 54 de la Constitución Española considera la facultad del ombudsman para supervisar la actividad de la administración pública, al señalar: Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

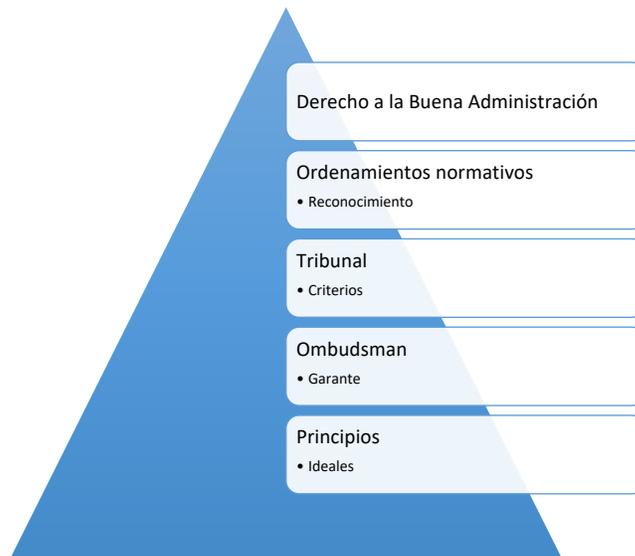
¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea, un libro blanco*, consultado el 03 de mayo de 2020 en 2001, <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

| | |
|---|---|
| | <p>Europeos generalmente se le vincula al Libro blanco de la gobernanza; pero podemos señalar que, en torno a este documento, los países de la Unión Europea ya habían promovido el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones, reconocían los derechos de una mayor participación ciudadana, la posibilidad de comparar y evaluar las instituciones públicas con el fin de otorgar una mayor legitimidad a la toma de decisiones, lograr una mayor transparencia mediante el derecho de petición y la participación del <i>ombudsman</i> como un vigilante de la calificación de una buena administración. Bajo el impulso del Defensor del pueblo, en el 2001 se probó el “Código de Buena Conducta Administrativa” que aplica en toda la Comunidad Europea.</p> |
| <p>Principles of Good Administration In the Member States of the European Union</p> | <p>La Agencia Sueca de Gestión Pública, en el año 2005, realizó un estudio para conocer en qué grado los países de la Unión Europea habían reconocido el derecho a la buena administración. El estudio fue elaborado a partir de un cuestionario sobre la existencia y alcance de instrumentos normativos para regular el Derecho a la buena administración .¹⁵ Se concluyó que los siguientes principios asociados al Derecho a la buena administración estaban difundidos en las naciones de la Unión Europea: a) los principios de legalidad, no discriminación y proporcionalidad; b) el derecho a que los asuntos sean tratados en forma imparcial y equitativa, así como dentro de un tiempo razonable; c) el derecho a ser oído antes de adoptar una medida individual que pudiese afectar negativamente a los ciudadanos; d) el derecho de todo ciudadano a tener acceso a su archivo, con respecto a cualquier medida individual que lo pudiese afectar negativamente; e) el derecho de acceso a los documentos; f) la obligación del Estado de</p> |

¹⁵ Los países que respondieron el cuestionario son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa.

| | |
|--|---|
| | <p>razonar y motivar por escrito todas sus decisiones; g) la obligación del Estado de remediar los daños de las personas por aquellas decisiones que individualmente les hubiesen afectado; h) la obligación de notificar las decisiones del Estado a las personas interesadas; e i) la obligación de que las instituciones de gobierno estén orientadas al servicio de la ciudadanía.¹⁶</p> |
|--|---|

Gráfico I. Evolución del Reconocimiento del
Derecho a la Buena Administración



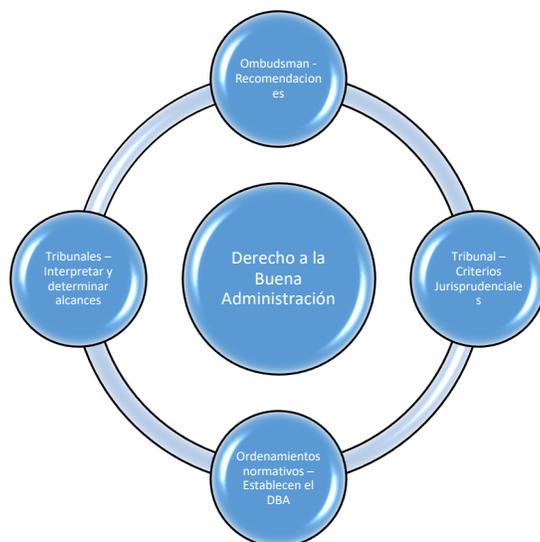
Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

1.II El derecho a la buena administración a nivel internacional.

El doctor Juli Ponce Solé señala que, en un principio, fue la jurisprudencia de la Unión Europea la que extrajo el principio de buena administración hacia los ordenamientos respectivos. A partir de esta jurisprudencia los textos normativos adoptaron el concepto para

¹⁶ Statskontoret, Principles of Good Administration in the member states of the European Union, 2005, consultado el 23 de abril de 2020 en <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>

transformarlo y reconocerlo como el derecho a la buena administración,¹⁷ correspondiendo a los tribunales la función de interpretar, aplicar, precisar, delimitar su alcance y utilidad. Al respecto, conviene señalar los siguientes hitos:



Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

1.11.1 Reconocimiento del derecho a la buena administración a nivel internacional.

a) Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Fue firmada en Niza, en el año 2000. El derecho a la buena administración fue incorporado aquí a partir de los siguientes elementos: toda persona tiene derecho a que las instituciones traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable; a que se garantice el derecho a ser oído antes de que se tome una medida individual que la afecte; a que acceda al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; a que la administración esté obligada a motivar sus decisiones; a que la comunicación con las instituciones ocurra en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua; a la

¹⁷ Ponce, Juli, VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, *Los jueces, el buen gobierno y el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*, España, 2016, p. 1.

reparación de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.¹⁸

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

Adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Panamá, en el 2013, este ordenamiento expone en su preámbulo lo siguiente: “La buena administración pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”. En el Artículo 1º se considera que esta Carta tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena administración pública, por tanto, la obligación del Estado de procurarlo.

Los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, la obligación-función de la administración pública de garantizar en sus actuaciones el servicio objetivo al interés general y la promoción de la dignidad humana. El capítulo tercero, en el Artículo 25, considera que los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena administración pública. Éste sería un derecho fundamental y el marco de referencia de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades del marco normativo. Considerar al derecho a la buena administración como derecho fundamental significa un replanteamiento de la relación ciudadanía-gobierno, así como la posibilidad de convertir disposiciones generales en un derecho, normarlo para poder exigirlo y hacerlo efectivo ante los órganos jurisdiccionales que serán los encargados de determinar sus alcances.

¹⁸ Dentro del Título V de la Carta también se consagran los siguientes derechos: a votar y ser electo en las elecciones al Parlamento Europeo (Artículo 39); a participar en las elecciones municipales (Artículo 40); acceso a los archivos (Artículo 42); formular reclamaciones ante el Defensor del Pueblo europeo (Artículo 43); de petición ante el Parlamento Europeo (Artículo 44); la libertad de circulación y de residencia (Artículo 45); a la protección diplomática y consular (Artículo 46).

Hay que señalar, también, que el Derecho a la buena administración se ha reconocido en la legislación de algunas comunidades europeas: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura, y la comunidad de Islas Baleares. Aquí destacamos sus rasgos más importantes:

| | |
|---|---|
| <p>Estatuto de Autonomía para Andalucía</p> | <p>La Ley Orgánica 2/2000 garantiza el derecho a una buena administración en el Artículo 31, otorgando a los ciudadanos el derecho a participar plenamente en las decisiones que les afecten; que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial, resueltos en un plazo razonable; así como la obligación de las instituciones de otorgar información veraz, permitir el acceso a sus archivos y registros, sólo con las restricciones de ley.</p> |
| <p>Estatuto de Autonomía de Castilla y León</p> | <p>Su Ley Orgánica 14/2000 considera, en el Artículo 12, el derecho a una buena administración, garantizando a los ciudadanos recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder; la protección de los datos personales, a su examen, corrección y cancelación; al tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan; a la resolución de los mismos en un plazo razonable; el acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas; el acceso en condiciones de igualdad por mérito y capacidad a los empleos públicos; así como la formulación de quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.</p> |
| <p>Estatuto de Autonomía de Cataluña</p> | <p>El artículo 30 de la Ley Orgánica 6/2006 establece los derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración. Considerando que todas las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos y a los servicios económicos, que sus asuntos se traten de forma imparcial y</p> |

| | | |
|--|--------------|---|
| | | <p>objetiva. Se asienta el deber de la administración pública para fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de los servicios, así como la importante de adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.</p> |
| <p>Estatuto de Autonomía de la Comunitat de Valencia</p> | <p>de la</p> | <p>El derecho a la buena administración se observa en el Artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2006. Garantiza el derecho de los ciudadanos para que las administraciones públicas traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable; de dirigirse a la administración en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la lengua utilizada; así como de gozar de servicios públicos de calidad; participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social. La administración pública está obligada a promover la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos, garantizar políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios.</p> |
| <p>Comunidad Autónoma de Extremadura</p> | | <p>En la Ley Orgánica 1/2011, el Artículo 39 establece medidas de buena administración mediante la obligación de que la creación y funcionamiento de los órganos administrativos se realice bajo criterios de calidad en la prestación de los servicios públicos; que se garantice celeridad y transparencia a la tramitación administrativa; que se implementen los medios telemáticos para la simplificación de trámites; que se redacten normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad. A los ciudadanos se les garantiza la participación en los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales que les afecten.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Estatuto de Autonomía de las Illes Balears</p> | <p>La Ley Orgánica 1/2007, en su Artículo 14. establece el deber de la administración pública a tratar los asuntos de los ciudadanos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable; a garantizar la calidad de los servicios de la administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita; así como a políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones. A los ciudadanos corresponde el derecho de gozar de servicios públicos de calidad; acceder a la función pública en condiciones de igualdad conforme a los principios de mérito y capacidad; dirigirse a la administración en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada; ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes ante las administraciones públicas.</p> |
|---|--|

Del análisis a las legislaciones expuestas se resalta que el marco normativo se construye mediante la visión de dos áreas de enfoque: la primera corresponde a la garantía de derechos a los ciudadanos y la segunda establece obligaciones para la administración pública. Entre las acciones que garantizan derechos o establecen obligaciones podemos resaltar y clasificar cuatro temas principales y dieciocho acciones lo que estas comunidades consideran como medios para garantizar el derecho a la buena administración. A continuación, se agrupan por eje temático:

| | |
|------------------------------------|--|
| <p>Participación ciudadana</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Participar en las decisiones que les afecten • Acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos • Formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos. • Derecho al uso de lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada. |
|------------------------------------|--|

| | |
|-------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social • Derecho de asociación |
| Impartición de justicia | <ul style="list-style-type: none"> • Tratar los asuntos de manera transparente, objetiva e imparcial • Resoluciones en un plazo razonable • Redacción de normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad. • Atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita. |
| Acceso a la información | <ul style="list-style-type: none"> • Acceder a los archivos y registros • Obtener información veraz • Protección de los datos personales |
| Servicios públicos | <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores. • Acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. • Aplicación de políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios. • Medios telemáticos para la simplificación de trámites • Gozar de servicios públicos de calidad. |

Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

El Derecho a la buena administración también ha sido invocado, interpretado y protegido por los tribunales. En principio, es relevante la SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta) (ESPAÑA)/ 29 de abril de 2015/ Asunto T-217/11, Staelen Vs Defensor del Pueblo Europeo:

88 [...] en lo que atañe al principio de diligencia o al derecho a una *buen administración*, este principio y este derecho están destinados claramente a conferir una protección a los particulares (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión, T-167/94, Rec, EU:T:1995:169, apartado 76, y de 9 de julio de 1999, New Europe Consulting y Brown/Comisión, T-231/97, Rec, EU:T:1999:146, apartado 39). Lo mismo puede decirse en el caso de las normas que rigen las investigaciones del Defensor del Pueblo, puesto que tales normas permiten a los particulares presentar reclamaciones sobre casos de mala administración y ser informado del resultado de la investigación llevada a cabo por el Defensor del Pueblo (véase, en este sentido, la sentencia Defensor del Pueblo/Lamberts, citada en el anterior apartado 55, EU:C:2004:174, apartado 56) [...] 284 Si el Defensor del Pueblo hubiera declarado que el Parlamento había incumplido su obligación de buena administración al no comunicar a sus DG y a las demás instituciones, órganos y organismos de la Unión a su debido tiempo de la inclusión del nombre de la demandante en la lista de aptitud de los candidatos de la oposición EUR/A/151/98 y al no haber inscrito el nombre de la demandante en la lista de aptitud durante un período de inscripción idéntico al de los demás candidatos aprobados, el Defensor del Pueblo debería haber cooperado con el Parlamento para encontrar una solución amistosa que permitiera eliminar los casos de mala administración y satisfacer a la demandante [...] Conclusión 336 [...] el Defensor del Pueblo cometió ilegalidades. Estas ilegalidades, consistentes en la deformación de un hecho, en la falta de diligencia en lo que concierne a varios deberes de investigación y en la inobservancia de un plazo razonable, están suficientemente caracterizadas para generar la responsabilidad de la Unión. Dichas ilegalidades no causaron el daño material alegado por la demandante, pero sí un daño moral que se estima *ex aequo et bono* en 7 000 euros.

En el cuerpo de la resolución, se define con claridad que la buena administración, es un principio y un derecho cuyo objetivo es conferir una protección a los particulares contra

actos de la administración pública. En el caso que se expone se trata de actos del Defensor del Pueblo por los que se determina una responsabilidad económica de la Unión.¹⁹

Otro caso que nos permite observar el análisis de la aplicación del Derecho a la buena administración es la Sentencia del Tribunal Constitucional de la República del Perú, EXP. NO. 00017-2011-PI/TC/ LIMA. FISCAL DE LA NACIÓN. / 3 de mayo de 2012/ Demanda de inconstitucionalidad/ Fiscal de la Nación:

15. Al respecto, este Tribunal ha entendido que detrás de las disposiciones de dicho capítulo de nuestra Constitución y en especial del artículo 39° de la Constitución que establece que “...los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación...”, subyace el principio de “buena administración” (Cfr. Exps. Ns° 2235-2004-AA/TC; 2234-2004-AA/TC). A su vez, conforme al artículo 44° de la Constitución que establece que “(s)on deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”, tales fines son también atribuibles a los funcionarios y servidores públicos (Exp. N° 008-2005-AI, fundamento N° 14) [...] 26. Este tribunal, conforme a lo advertido líneas arriba sobre los bienes constitucionales que informan la persecución penal de los actos de colusión ilegal, reitera que de modo genérico los delitos contra la administración pública encuentran su fundamento constitucional en el artículo 39 de la Constitución que reconoce que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general pues están al servicio de la Nación, del que la jurisprudencia de este Tribunal ha derivado el principio de “buena administración”.

¹⁹ InfoCuria Jurisprudencia, Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), 2017, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189543&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1971252>

En esta sentencia, el Tribunal considera que el principio de buena administración subyace en la Constitución peruana, en su Artículo 39, al señalar que “los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”. En esta demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Fiscal de la Nación (Perú) contra algunas disposiciones que modifican los Artículos 384 (delito de colusión) y 401 (delito de tráfico de influencias) del Código Penal, se declaró fundada la demanda.²⁰

La diferencia más significativa de las resoluciones expuestas estriba en que el Tribunal Español resguarda un derecho que está garantizado en un marco normativo; mientras que el Tribunal Peruano tuvo que realizar su propia interpretación, generar jurisprudencia para poderlo invocar y resguardar este principio. El principio de buena administración es invocado a partir de la sentencia del expediente 2235-2004-AA/TC, de fecha 18 de febrero de 2005. En el punto 10 el Tribunal expone lo siguiente:

Aunque el legislador no lo haya afirmado expresamente, cuestión que, por otra parte, no tiene por qué hacerlo cuando legisla, al Tribunal Constitucional no le cabe ninguna duda de que detrás de la disposición limitativa del derecho a ejercer libremente la profesión de quienes tienen la condición de Ejecutores Coactivos se encuentra el principio constitucional de *buena administración*, implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título II de la Constitución...

Posterior a esta resolución se puede observar su invocación en resoluciones del Tribunal peruano de aplicación a las diversas áreas del derecho.

Juli Ponce Solé señala que, en una búsqueda hecha en el 2016 en el portal “El Acceso al Derecho de la Unión Europea”,²¹ él encontró 305 decisiones judiciales, entre 1960 y 2015, en las que el término “buena administración” (“good administration” o “sound administration”) ha sido usado. Este uso ha aumentado notablemente entre 2011 y 2015: frente a las 12 decisiones del primer año, en el segundo pueden encontrarse 31.²²

²⁰ Tribunal Constitucional, República del Perú, Sentencia del Tribunal Constitucional, 2012, consultado el 30 de mayo de 2020 en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.pdf>

²¹ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/>

²² Ponce, Juli, VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, *Los jueces, el buen gobierno y el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*,

En nuestro país, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en sesión solemne del 31 de enero de 2017, aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual considera el derecho a la buena administración como un derecho humano. En el Artículo 7 se considera que toda persona tiene derecho a una buena administración pública, estableciendo que a las autoridades administrativas corresponde la obligación de garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad; de resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento; de garantizar el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales; de emitir una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos; así como de conformar un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basados en criterios técnicos.

La redacción de las obligaciones para garantizar el derecho a la buena administración se otorga bajo la misma visión que en las legislaciones europeas revisadas. No obstante, resalta que en la Constitución de la Ciudad de México se consideran dos elementos nuevos, a saber, que la buena administración debe garantizar derechos procesales y la creación de un sistema de índices de calidad de servicios públicos.²³ Otro factor importante es que establece la facultad al Tribunal de Justicia Administrativa para resolver los recursos interpuestos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, mediante una sala especializada. En su Artículo 60 se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, que procure el interés público y combata la corrupción.²⁴

En esta tesitura, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son elementos garantes del derecho de los ciudadanos a la buena administración, no sólo de

España, 2016, p. 7.

²³ La implementación de un sistema de evaluación permitirá una vigilancia permanente y la posibilidad de una mejora continua.

²⁴ Dentro del Título Sexto de la Constitución de la Ciudad de México (al que pertenece el artículo 60) también se considera el Combate a la Corrupción, la fiscalización y el control interno, el Sistema de Fiscalización Superior, el Sistema Anticorrupción; el Régimen de Responsabilidades, administrativas, política, penal y patrimonial de la Ciudad de México; materias que por su función e impacto forman parte de la pretensión de alcanzar el disfrute del Derecho a la Buena Administración.

un ejercicio de gobierno abierto ni de una opción de hacer o no hacer sino un medio para garantizar este derecho. Para ello, se requiere, generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a través de la participación transversal de la ciudadanía.

Los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria, lo que abre la posibilidad de participar en la evaluación del ingreso y gasto público. Mediante la evaluación de los indicadores es posible tomar decisiones de manera participativa y progresiva, pero también se genera la obligación indirecta de los ciudadanos a mostrar interés en la actuación pública y, de la mano de la administración, generar mecanismos o alternativas para concebir y ser corresponsables de los resultados obtenidos.

El ejercicio de estos derechos será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad, pero de poco o nada sirven si los ciudadanos no conocen sus elementos, su aplicabilidad y la importancia de su participación. La buena administración es un derecho híbrido que se establece mediante derechos para los ciudadanos, obligaciones para la administración pública, pero requiere de colaboración y corresponsabilidad de ambas partes.

I.III Importancia del derecho fundamental a la buena administración

El doctor Rodríguez-Arana señala que:

La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental. ¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea? Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del

Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas.²⁵

Por su parte, para Mauricio Merino, hacerlo explícito como derecho fundamental es un asunto de una dimensión mucho mayor: significa un replanteamiento de la relación entre las personas y la administración, convirtiendo disposiciones generales en un derecho subjetivo, es decir, en un derecho efectivo y exigible. Se trata entonces de una nueva concepción de la relación ciudadanía-gobierno que cambia constantemente con características propias:

- El ciudadano es un sujeto activo.
- El ciudadano es el centro de la administración pública.
- El interés colectivo es el elemento supremo.
- La legitimidad de la administración es una cuestión de participación y compromiso de la ciudadanía.
- La argumentación de las decisiones es pública y de interés colectivo.
- Hay un cambio del modelo vertical de decidir las políticas públicas con una visión única.
- La evaluación de la administración pública no se limita a un período de tiempo.

Todo esto tendrá como consecuencia la generación de un modelo de buena gobernanza, de corresponsabilidad, de participación basada en la interacción de las redes ciudadanas, académicas, de especialistas y servidores públicos, en una participación a todos los niveles, desde la definición de los problemas públicos hasta su evaluación.

Los ciudadanos, tenemos derecho a que los intereses públicos se determinen con nuestra participación, por ser éstos el circumpunto de la visión y actuación pública, de las instituciones y quienes le representan. El alcance de este derecho lo veremos cuando la

²⁵ Rodríguez-Arana, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*, UNAM, p.14. consultado el 10 de mayo de 2020 en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmnda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf

ciudadanía participe de la definición de los intereses generales porque estos se deben delimitar y atender entre instituciones públicas y sociedad articulada.

Los poderes del Estado derivan de la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos, en los cuales se hace presente con la aspiración de un bienestar colectivo a través de una mejor toma de decisiones, administración de los recursos públicos basada en la confianza, sin garantía o mecanismos de seguimiento y responsabilidad que permitan su exigencia.

Así, el derecho a la buena administración es un derecho que fortalece la participación ciudadana en los asuntos públicos, por consecuencia fortalece la democracia. Se trata de un derecho de uso exclusivo de la ciudadanía como un derecho fundamental porque es a través de éste que es posible generar mecanismos para que el disfrute de otros derechos pueda consolidarse. Este derecho debe servir de manera objetiva a los ciudadanos para generar confianza institucional y fortalecer su desarrollo.

Para que el derecho a la buena administración sea efectivo, se pueden considerar los siguientes elementos:

- Servicio profesional con un sistema de ingreso, promoción y permanencia basado en el mérito y el desempeño.
- Acceso pleno a la información que se produce en cada una de las decisiones, acuerdos y acciones de la administración pública.
- Debido proceso administrativo, entendido como el que debe seguirse para justificar una decisión.
- Planeación basada en resultados.
- Presupuestación de recursos basada en resultados.
- Evaluación de resultados institucionales y de funciones.

La administración pública se consolida como la institución al servicio de los intereses generales, garante de que estos sean producto de la corresponsabilidad entre ciudadanía-gobierno. Así se dejará de considerar a la administración pública como un fin y recuperará su esencia de servicio a la comunidad, de quien emana por voluntad mayoritaria y a quien se debe de manera general.

Una buena administración de la gestión pública puede ser considerada como una mejor manifestación del poder cuando tiene las siguientes características:

- Exige al actor político una mejor actuación frente a la realidad social.
- El gobernar no sujeto a voluntad sino a los intereses colectivos
- A una división poderes al servicio de la generalidad
- Fortalecimiento institucional basado en la atención y servicio de la ciudadanía
- Imbuye a los servidores públicos con el interés por servir a la población.

Ante la crisis de credibilidad y confianza de las instituciones públicas, el derecho a la buena administración debería formar parte fundamental de cualquier planteamiento en el ámbito de las instituciones u organismos públicos. Nuestra Carta Magna considera el resguardo de los derechos humanos y la democracia participativa como aspiración fundamental, a través de la participación ciudadana y la consolidación institucional. Sin embargo, los resultados de las encuestas de Impacto y Calidad Gubernamental, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en los ejercicios 2015, 2017 y 2019, exponen el deterioro de la relación ciudadanía-gobierno. Se insiste que esta relación requiere cambios a considerar de manera normativa incluso en el texto constitucional federal y las locales.

Bajo el principio de progresividad el Estado debe generar una mayor y mejor protección y garantía de los derechos, así como estar en constante evolución. No podríamos entender el día de hoy un Estado de derecho sin el reconocimiento del Derecho a la buena administración, porque lo que hasta hoy se ha realizado merece ser la base de lo que las futuras generaciones puedan alcanzar.

Hemos avanzado con reformas de importancia en la vida social, tales como la reforma del sistema acusatorio adversarial, los derechos humanos y la creación de sistemas – Transparencia, Fiscalización, Anticorrupción– en las últimas dos décadas. Sin embargo, el ciudadano sigue siendo un elemento secundario a las reformas, un elemento de valor externo, no generador del resultado. No se ha consolidado la visión acerca de que el derecho a la buena administración puede permitir alcanzar una vida digna y el bienestar colectivo, no de manera inmediata ni espontánea sino de forma estructurada y corresponsable. Su

reconocimiento no implica una pérdida de facultades ni obligaciones institucionales; más bien es consecuencia de la evolución de los sistemas jurídicos, del desarrollo de la sociedad y de una revaloración del papel de la ciudadanía en la cocreación de los planes y acciones para la administración pública.

Por sus áreas de impacto –Transparencia, Acceso a la información, Derecho Humano, Buen Gobierno, Finanzas públicas, Administración de Recursos Públicos, Gobierno Abierto–, el derecho a la buena administración debería ser el primer derecho que deberíamos reclamar los ciudadanos que consideremos formar parte de una ciudad democrática. De otra forma, ¿cómo podríamos aspirar a un buen gobierno si no tenemos el derecho a una buena administración?

Capítulo II. Evaluación del derecho a la buena administración.

El reconocimiento de los derechos humanos presupone la existencia de relaciones entre los servidores públicos y la población, en las que los primeros, por actos u omisiones y desde su posición de autoridad, pueden dañar, menoscabar o poner en peligro los bienes o derechos de una persona convirtiéndola en víctima de violaciones a los mismo derechos.²⁶ El derecho a la buena administración pública es un derecho fundamental, pero como derecho de tercera generación, todavía no ha sido reconocido por muchos países, sobre todo en el tercer mundo, donde –como se está comprobando– es difícil que los derechos fundamentales se respeten.²⁷

Los constantes cambios y exigencias sociales retan de manera permanente a las instituciones públicas. La crisis económica, los conflictos sociales, y hoy la pandemia, exhiben su capacidad de respuesta. Evaluar el desempeño gubernamental, su eficiencia y eficacia ha sido un reto histórico, pero con vigencia permanente, dada la necesidad de legitimidad de sus acciones y la expectativa por parte de la ciudadanía de un mejor gobierno. A pesar de las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos Humanos, no ha sido posible consolidar instrumentos institucionales para una correcta asignación de recursos que permitan verificar el disfrute de estos derechos.

II.1 Importancia de la evaluación de los derechos humanos.

Carmines y Zeller señalan que la evaluación es un proceso que tiene implicaciones teóricas y empíricas y, desde esta última dimensión, se centra en la respuesta observable, en tanto que desde la teoría el interés se centra en aquello que no es observable directamente en el concepto que no es representado por la respuesta.²⁸

Ubicar al ciudadano en el centro de la toma de decisiones nos obliga a evaluar lo existente, reconocer las limitantes y replantear si los resultados obtenidos pueden mejorar

²⁶ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 1577 “Política Pública de Derechos Humanos”, México, 2015, p. 5

²⁷ Arbeloa, Emma, El Derecho a una Buena Administración: Responsabilidad de los Cargos Públicos, Madrid, 2013. Recuperado el 30 de abril del 2021 en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=tesisuned:Derecho-Earbeloa&dsID=Documento.pdf>

²⁸ Carmines, E. y Zeller, R. *Reliability and validity assessment*. Sage University Paper Serie, California, S. Publications, 1979.

para futuras acciones. Evaluar fortalece la rendición de cuentas, empodera a la ciudadanía, mejora la gobernanza e incrementa la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas. La esencia de la administración pública radica en la persecución del bienestar colectivo, objetivo por el cual la planeación, organización, coordinación, dirección y administración de los recursos con los que cuenta se focalicen en la implementación de políticas públicas que pretenden dar solución a los problemas públicos.

II.I.I Las políticas públicas.

Las políticas públicas son los medios por lo cuales el Estado plantea soluciones a los problemas públicos y ahora se revelan como el medio adecuado para mediar entre los estándares normativos de derechos humanos y los contextos particulares de desigualdad e injusticia. Para Mauricio Merino, una política pública puede ser definida de la siguiente forma:

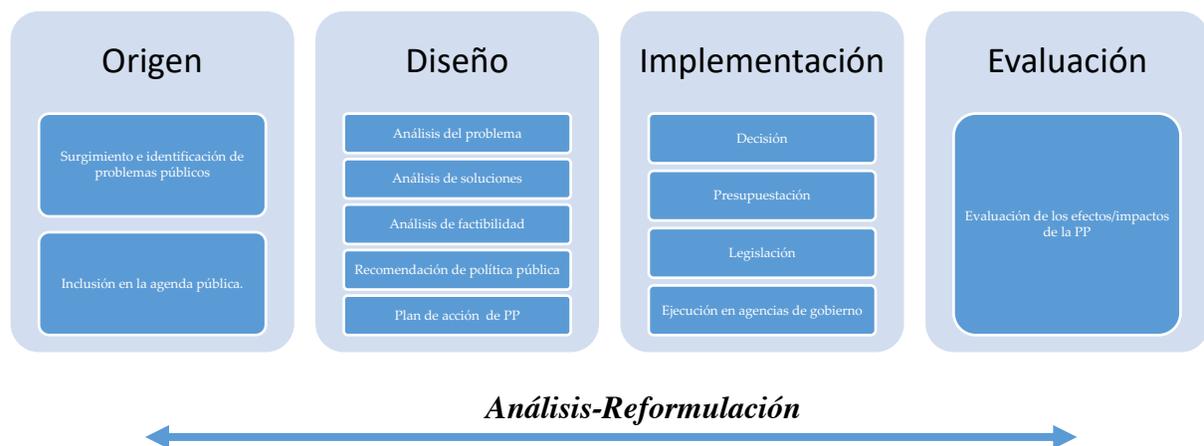
Una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. No cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado – y no por los particulares – con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público –al menos parcialmente o como punto de partida– y en un sentido temporal razonablemente definido.²⁹

Luis F. Aguilar Villanueva, señala que las características de las políticas públicas son las siguientes: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos,

²⁹ Merino Huerta, Mauricio (2013), *Las políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*, México, CIDE, A.C. (Gobierno y Políticas Públicas no. 2) (Spanish Edition). Edición Kindle.

instrumentos y acciones de las políticas; la decisión de las políticas por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de las políticas.

Cuadro II.1 Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

El Consejo Nacional de Evaluación reconoce al Plan Nacional de Desarrollo como el documento por el cual se desprenden los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales y transversales que dirigen a las instituciones públicas, y cuya evaluación se realiza a través de indicadores.

II.1.2 Los indicadores

Para Türk, el concepto de indicador se refiere a “los datos estadísticos, que trata de proporcionar o indicar (por lo general sobre la base de algún tipo de cuantificación numérica) las circunstancias imperantes en un lugar determinado en un momento dado en el tiempo [...] pero un indicador no es sólo una serie estadística, sino una serie estadística más un conjunto de supuestos”.³⁰

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación, los indicadores son una herramienta utilizada, a partir de variables cuantitativas o cualitativas, para medir el logro de

³⁰ Türk, Danilo. *The new international economic order and the promotion of human rights. Realization of economic, social and cultural rights*, ONU, 1990. Obtenido el 10 de febrero de 2021 en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.1990.19.EnOpendocument>

los objetivos de los programas de desarrollo social y que representan un referente para el seguimiento de los avances y la evaluación de sus resultados. La Matriz de Indicadores para Resultados se ha constituido como la base para el diseño de indicadores en México, es un instrumento clave para la planeación dado que proporciona información para el monitoreo y evaluación de resultados.³¹ La Metodología de Marco Lógico permite alinear los objetivos de los programas presupuestarios con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades federales y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los indicadores de derechos humanos constituyen un instrumento de exigibilidad de derechos por las siguientes razones:

- Por su uso en los mecanismos de monitoreo internacional;
- Como herramienta de evaluación de políticas, que propicien procesos de transformación de las mismas, para diseñarlas conforme al enfoque de derechos;
- La creación de nuevos mecanismos de generación y difusión de información que abonen a la transparencia y rendición de cuentas;
- El empoderamiento de la población, mediante el conocimiento de información clave que fundamente una nueva cultura de participación.³²

Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos, que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.³³

Si el derecho –como marco normativo– se considera como una política pública que busca plantear un beneficio colectivo y que el derecho a la buena administración podría dar respuesta al problema de los resultados del Estado en los índices de percepción de la

³¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2021. Obtenido el 10 de abril de 2021 en: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx>

³² Pérez, Laura, *Indicadores de derechos humanos*. Instrumento para la Exigibilidad. Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. UNAM, 2015.

³³ Naciones Unidas, *Indicadores de Derechos Humanos*, 2012. Recuperado el 10 de febrero de 2021 en: https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf

corrupción,³⁴ así como a la falta de confianza de las instituciones públicas,³⁵ es posible plantear que, con la creación de indicadores propios para este derecho, podría realizarse una evaluación al quehacer gubernamental de los tres niveles de gobierno.

Es posible medir un derecho si se identifican los elementos que lo componen, las políticas públicas que han sido desarrolladas por el Estado y se construyen indicadores que evalúen los avances de manera permanente. La importancia de la evaluación reside en que, derivado de los hallazgos, podamos reformular las políticas públicas establecidas o plantear nuevas acciones que aspiren a garantizar el ejercicio de los derechos. Analizar las deficiencias para sustanciarlas, mejorar los canales de comunicación, reconocer sus fortalezas, así como una mejor distribución de los recursos técnicos, humanos, financieros y tecnológicos, deben impactar en la mejora o el disfrute real del derecho. La evolución en la relación ciudadanía-gobierno implica avanzar en la realización de los derechos, no considerar los adelantos o retrocesos en términos de exhibición pública, sino de oportunidades de mejora.

Se hace necesaria la evaluación de los derechos considerado que la historia nos ha demostrado que el reconocimiento en algún instrumento jurídico *per se* no garantiza su disfrute. La importancia de la participación ciudadana en el conocimiento de sus derechos, la evaluación de los mismos y la exigencia de su disfrute deben transformar al sujeto pasivo de derechos en un sujeto activo de la evaluación para la cocreación.

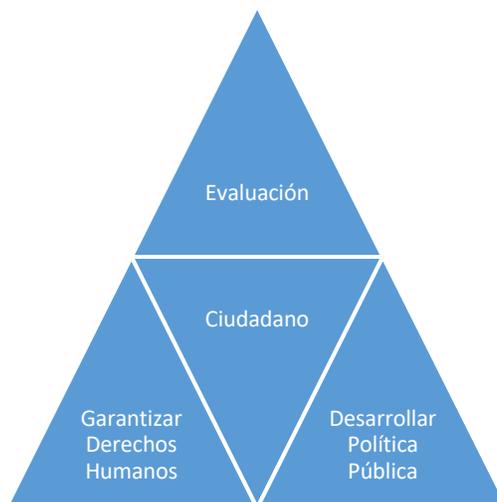
El Estado debe organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público. Esto de manera tal que se pueda asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.³⁶ El Estado debe garantizar el disfrute de los derechos humanos a los ciudadanos mediante el desarrollo de políticas públicas que puedan ser evaluadas a través de indicadores que permitan plantear su permanencia o modificación.

³⁴ Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción*. Consultado el 01 de marzo del 2021 en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights>

³⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta de Impacto y Calidad Gubernamental*, México, 2020. Recuperado el 10 de enero de 2021 en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Serie C Núm. 4, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.

Gráfico II.I Ubicación de la Ciudadanía en la función del Estado.



Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

II.II El derecho a la buena administración en nuestro país.

La medición de los derechos humanos no es un ejercicio aislado ni novedoso, muestra de ello es que a nivel internacional existen dos metodologías concurrentes elaboradas en décadas pasadas: por un lado, los Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de los Estados Americanos (2008)³⁷ y, por el otro, los Indicadores de Derechos Humanos elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012).³⁸ Ejemplo de la utilidad de estos indicadores es la elaboración de los Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador^{39 - 40},

³⁷ Organización de los Estados Americanos, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 2008.

³⁸ *Op. cit.*

³⁹ Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, ed 2, 2015

⁴⁰ En las resoluciones tomadas por la Asamblea General de la OEA: AG/RES. 2713 (XLII-O/12) de 2012, y AG/RES. 2823 (XLIV-O/14) de 2014, se solicitó a los Estados Parte del Protocolo de San Salvador la presentación de informes usando indicadores.

instrumento internacional de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen los componentes de la política de derechos humanos en nuestro país, los cuales se refieren a las obligaciones y función de las autoridades respecto de estos derechos.

Cuadro II.II Componentes de la Política de Derechos Humanos



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas de la política de derechos humanos, así como con los documentos de la planeación nacional.⁴¹

En atención a estos componentes, se puede plantear la posible problemática asociada a la falta del reconocimiento o evaluación del derecho a la buena administración, para que una vez identificado el problema podemos plantear su atención mediante una política pública:

| Componente | Posibles deficiencias |
|------------|--|
| Garantía | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de reconocimiento en el marco jurídico. • Falta de actualización del marco normativo interno • Limita el principio de progresividad. |

⁴¹ *Op. cit.*

| | |
|------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Existe una garantía constitucional estatal (Constitución de la Ciudad de México) que no se ha incorporado a otras entidades y a la Constitución Federal. |
| Promoción | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos para que conozcan las obligaciones de este derecho. • Falta de mecanismos de colaboración y coordinación para garantizarlo. • No existen incentivos institucionales que ayuden a fomentar la capacitación en la materia. |
| Respeto | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de un ordenamiento jurídico que reconozca el derecho a la buena administración. • Falta de reconceptualización del servicio público para hacer efectivos los derechos de las personas. • Los instrumentos de evaluación, la sensibilización y las acciones son insuficientes. • Inexistencia de información sistematizada, adecuada y oportuna. • No hay sistemas de indicadores que logre medir el resultado sobre el goce y ejercicio del derecho a la buena administración. |
| Protección | <ul style="list-style-type: none"> • El sistema de procuración e impartición de justicia no puede exigir su cumplimiento lo que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones públicas. • Impunidad y la violencia institucional de las autoridades que no investigan o no cuentan con protocolos de actuación. |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Los servidores públicos responsables de las violaciones no son sancionados. • Procedimientos inconclusos contra servidores públicos. • Omisión por parte de las autoridades para prever o establecer los medios jurídico–administrativos que faciliten su atención. • Nula reparación del daño. |
|--|--|

Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

El problema planteado impacta directamente en la percepción ciudadana hacia las instituciones públicas y sus representantes. Esto es así porque los elementos que componen el derecho a la buena administración permiten garantizar la tutela de otros derechos fundamentales que son vulnerados por actos u omisiones de las autoridades; violaciones que no son sancionadas de manera efectiva, incrementando de manera negativa la percepción de los sujetos agraviados o víctimas.

La persistencia en las violaciones tiene su origen en la falta de conocimiento del derecho a la buena administración, una deficiente coordinación institucional, la ausencia de una política pública que garantice sus elementos y la ausencia de la responsabilidad de evaluar. Todo esto provoca desconfianza en las instituciones del Estado mexicano, eleva la percepción de corrupción, disminuye el bienestar de la población y limita el desarrollo social e institucional del país.

La problemática planteada podría resolverse mediante la aplicación de la política pública basada en los elementos del derecho a la buena administración; también con el seguimiento y evaluación de esta política para reconocer sus resultados y permitir una mejora en el desarrollo de las funciones de las instituciones públicas con un enfoque de derechos humanos. Esto tendría como consecuencia un impacto positivo en la confianza hacia las instituciones y una mejor percepción de la ciudadanía por sus representantes.

II.III.I Sistema de evaluación del desempeño

La construcción de un sistema de evaluación en nuestro país ha pasado por esfuerzos aislados, dispersos y con objetivos no siempre claros para ir transformándose en un sistema que promueve la evaluación como un ejercicio continuo, sistemático, riguroso y que fomenta el uso de sus resultados y recomendaciones para la mejora continua de las políticas públicas.⁴²

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas. Esto bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. De este modo será posible conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y de los proyectos; también, identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración pública Federal; y aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.⁴³ A continuación se enlistan y describe el marco normativo del sistema de evaluación en México:

| Norma Jurídica | Contribución |
|---|--|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Establece las bases para impulsar una administración pública bajo el enfoque de Gestión por Resultados. |
| Ley General de Desarrollo Social | Define los indicadores mínimos a incluir en la medición de la pobreza, los derechos sociales, los principios rectores, los objetivos y los responsables de la política social. |

⁴² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México, 2019, consultado el 10 de febrero del 2021 en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf

⁴³ Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2018.

| | |
|--|--|
| | |
| Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad | Se establecen las bases en materia de programación, Presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. |
| Presupuesto de Egresos de la Federación | Regula el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para cada ejercicio fiscal. |
| Ley General de Contabilidad Gubernamental | Establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos de cada orden, con el fin de lograr su adecuada armonización. |
| Ley de Coordinación Fiscal | Establece las reglas y mecanismos de distribución de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) a las entidades federativas y señala a los responsables de operarlos y evaluarlos. |
| Plan Nacional de Desarrollo | Constituye, junto con los programas derivados de éste, un primer referente para evaluar la política pública del país y, en particular, la política social. Incorpora indicadores y mecanismos de evaluación, lo que permite dar seguimiento y monitorear el logro de las metas planteadas por la administración. |

Fuente: Elaboración Propia con Datos del Consejo Nacional de Evaluación.

II.II.II Metodología de Marco Lógico

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso tiene las siguientes ventajas: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.⁴⁴

Para la adecuada aplicación de la Metodología de Marco Lógico deben seguirse las siguientes etapas: definición del problema, análisis del problema, definición del objetivo, selección de alternativa, definición de la estructura analítica del programa presupuestario y elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados:

La Matriz de Indicadores para Resultados es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico. Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla: Establece con claridad los objetivos del Programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. La Matriz de Indicadores para Resultados organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa

⁴⁴ Gobierno de México, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores*, recuperado el 12 de febrero de 2021 de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

presupuestario. Con base en ello, sólo deberá existir una matriz por Programa presupuestario.⁴⁵

A partir de lo aquí planteado, proponemos cómo sería una Matriz de Marco Lógico en relación con el derecho a la buena administración:

| Nivel de objetivos | Resumen narrativo | Indicadores | Medio de verificación | Supuestos |
|--------------------|--|---|---|--|
| Fin | Garantizar el estado de derecho mediante el reconocimiento del Derecho a la buena administración para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. | Porcentaje de ciudadanos que confían en las instituciones públicas | Índice de confianza de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental - Instituto Nacional de Estadística y Geografía | Que el indicador no esté bien elaborado. Incremento de la desconfianza ciudadana. |
| Propósito | El reconocimiento del Derecho a la buena administración como un | Número de ciudadanos que participan en los comités de contraloría social. | Comités de contraloría formados y activos. | Falta de Participación Ciudadana. Error en los datos del informe. |

⁴⁵ *Ibidem*

| | | | | |
|------------|--|---|--|---|
| | Derecho Humano | Tiempo de respuesta y número de recursos presentados ante los institutos de acceso a la información. Tiempo de conclusión de los procesos jurídicos. Población que cuenta con los servicios públicos básicos. | Informe de actividades de los Institutos de acceso a la información. Informe de actividades del Poder Judicial. Evaluación Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental - Instituto Nacional de Estadística y Geografía | Cambiar los elementos o procesos de evaluación. |
| Componente | Garantizar la participación ciudadana; el acceso a la información; la impartición de Justicia; y brindar servicios | Reforma constitucional o a leyes secundarias que fortalezca la participación ciudadana. | Publicación en el Diario Oficial de la Federación o Periódico Oficial. | Falta de Técnica Legislativa. Violaciones al proceso legislativo. Acciones de inconstitucionalidad. |

| | | | | |
|-------------|---|---|---------------------------------|---|
| | públicos básicos de calidad. | <p>Reforma constitucional o a leyes secundarias que fortalezcan el acceso a la información.</p> <p>Reforma constitucional o a leyes secundarias que fortalezcan la impartición de Justicia.</p> <p>Reforma constitucional o a leyes secundarias que garanticen los servicios públicos básicos de calidad.</p> | | |
| Actividades | Generar cursos y mesas de análisis sobre la importancia del reconocimiento del Derecho a la | Número de ejercicios de Parlamento abierto durante el último año para la construcción, | Iniciativas de ley presentadas. | Falta de convocatoria de los congresos. Falta de participación ciudadana. |

| | | | | |
|--|---|--|--|----------------------------------|
| | buena administración | discusión y reconocimiento del Derecho a la buena administración | | Mala redacción de los proyectos. |
| | Generar cursos y mesas de análisis sobre los elementos y posibles impactos del reconocimiento del Derecho a la buena administración | | | |
| | Promover la investigación sobre la importancia y evaluación del Derecho a la buena administración | | | |

FUENTE: Elaboración Propia con base en la Metodología de Matriz de Indicadores para Resultados.

II.III Desempaque de los derechos humanos

Este método fue desarrollado por Paul Hunt, relator de las Naciones Unidas para el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud,⁴⁶ con el nombre *unpacking rights*. Es una

⁴⁶ En: Anayatzin Romero Reyes y Nora Bain Anaya Luna, “La metodología del desempaque para el análisis de los derechos humanos, Entrevista a Sandra Serrano”, *Relacso*, núm. 3 (septiembre 2013): 2.

herramienta que permite desagregar el contenido de un derecho, de lo general a la particular, de lo particular a lo abstracto. Esto supone que no todas las obligaciones en la materia tienen el mismo nivel, sino que van de obligaciones generales a deberes específicos y, en su instancia más concreta, poseen elementos institucionales.⁴⁷

La herramienta nos permite reflexionar y concluir que los todos los derechos incluyen o tutelan más derechos. El derecho a la buena administración no es la excepción. Carlos Servín Ugarte señala que el desempaque contiene cuatro etapas: la desagregación del derecho que se va a analizar; la construcción de las obligaciones generales; la identificación de los elementos institucionales esenciales para el ejercicio de los derechos y la identificación de los principios de aplicación.⁴⁸

La aplicación de esta metodología nos permite reconocer los componentes del derecho a la buena administración y las diferentes obligaciones que surgen para el Estado, para generar políticas públicas encaminadas a garantizar el ejercicio de estos derechos porque no son exigibles bajo una litis de violación a derechos humanos, pero si recae en una condición de acción u omisión de una autoridad o representante del Estado.⁴⁹

Los derechos humanos derivados de normas constitucionales y convencionales requieren otros elementos para su comprensión. De ahí que tengan principios y de estos, a su vez, se derivan obligaciones generales –promover, respetar, proteger y garantizar– que son los primeros requerimientos para satisfacer el ejercicio de los derechos humanos. A continuación, se esquematizan:

⁴⁷ Castro Ortega, Edher, *El método de desempaque para analizar casos de violaciones a derechos humanos*, México, 2019.

⁴⁸ Servín Ugarte, Carlos *El derecho a la ciudad: una propuesta de desempaque a partir del estudio de la movilización contra la vía exprés en Guadalajara, México*, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, núm. 12 (julio-diciembre 2014), p.112

⁴⁹ Para el desempaque del derecho a la buena administración podemos considerar los estándares internacionales contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración pública, los Estatutos de Autonomía para Andalucía, Castilla y León, Cataluña y lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México. Esto se elaborará en el tercer capítulo de esta tesis.

| DEBERACIÓN | DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN | SUBDERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA | SUBDERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN | SUBDERECHO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA | SUBDERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS |
|------------|---|--|---|--|--|
| Respetar | El Estado debe evitar las medidas que obstaculicen o impidan el Derecho a la Buena Administración | El Estado debe evitar las medidas que obstaculicen la libre participación de la ciudadanía. | La obtención de información veraz. | El debido proceso en los asuntos jurídicos. | El Estado debe procurar el acceso a los servicios públicos para toda la población. |
| Proteger | El Estado debe adoptar las medidas que tutelen el Derecho a la Buena Administración. | El acceso en condiciones de igualdad de la participación en la generación, implementación, evaluación, seguimiento sobre el funcionamiento de los servicios y servidores públicos. | Garantizar la protección de los datos personales de los solicitantes de información. | Garantizar el Estado de Derecho. | Calidad en los servicios públicos |
| Garantizar | El Estado debe adoptar las medidas que permitan a la ciudadanía disfrutar del Derecho a la Buena Administración. | Desarrollar mecanismos que regulen, promuevan, garanticen e incentiven la participación ciudadana. | El acceso a los archivos y registros públicos. | El acceso a los archivos, sentencias y el uso de un lenguaje sencillo y claro. | La evaluación de los servicios públicos. |
| Promover | El Estado debe adoptar medidas que permitan a la ciudadanía conocer el Derecho a la Buena Administración y sus elementos esenciales: la Participación ciudadana; la Impartición de Justicia; el Acceso a la Información y los Servicios Públicos. | La generación de espacios de participación y consulta de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social | El Estado debe generar mayor confianza en la ciudadanía a través del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, y la difusión de la información pública para mantener una ciudadanía informada. | La difusión y consulta de las resoluciones sobre los elementos del derecho a la Buena Administración | El uso y evaluación de los servicios públicos. |

Los elementos esenciales son el nivel más concreto que debe tomar en cuenta el Estado para cumplir con los demás deberes y obligaciones. Estos se traducen en disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad de los establecimientos, bienes y servicios del Estado.⁵⁰ En este esquema los presentamos;

| ELEMENTO ESENCIAL | DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN | SUBDERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA | SUBDERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN | SUBDERECHO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA | SUBDERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS |
|-------------------|---|--|---|---|---|
| Disponibilidad | Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos y procedimientos para la ciudadanía. | Debe haber las instalaciones, mecanismos, procedimientos y herramientas tecnológicas para la participación de la ciudadanía. | Contar con las instalaciones, mecanismos, procedimientos y herramientas tecnológicas para la ciudadanía. | Tener instalaciones y herramientas tecnológicas para la impartición de justicia | Dotar de instalaciones, mecanismos, procedimientos y herramientas tecnológicas para los servicios públicos |
| Accesibilidad | Asegurar que la Participación ciudadana; la Impartición de Justicia; el Acceso a la Información y los Servicios Públicos sean accesibles a todas las personas. | Garantizar la no discriminación permitiendo el acceso a los medios de participación de manera plural. | Garantizar el acceso a los archivos y registros públicos de manera gratuita. | Garantizar el acceso a los expedientes en trámite, concluidos y el archivo judicial | Asegurar el acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad y equidad. |
| Aceptabilidad | Generar programas de mejora de la gestión pública y de la reubicación del ciudadano al centro de la toma de decisiones. | Contar con servidores públicos capaces de comprender y entender la multiculturalidad y pluriculturalidad del país. | Contar con servidores públicos capaces de brindar un servicio de calidad y atender la multiculturalidad y pluriculturalidad del país. | Juzgadores capaces de comprender y entender la multiculturalidad y pluriculturalidad del país | Servidores públicos capaces de comprender las necesidades y prioridades de la ciudadanía de manera empática |
| Calidad | La Buena Administración implica garantizar la Participación ciudadana; la Impartición de Justicia; el Acceso a la Información; los Servicios Públicos y priorizar el bienestar colectivo. | Contar con servidores públicos capaces de atender la participación conforme a la cosmovisión de nuestras comunidades y en atención a la diversidad de la multiculturalidad y pluriculturalidad del país. | Se deben generar programas sobre el acceso a la información con una visión multicultural y pluricultural. | Evaluar el impacto de las resoluciones de conflictos. | Contar con indicadores de calidad para la evaluación de los servicios públicos |

⁵⁰ Castro, Edher, “El método de desempaque para analizar casos de violaciones de derechos humanos”, Revista Methodos, Núm. 18, México, enero-junio 2020. p.100.

Conforme a los ejes, acciones y componentes constitucionales de la política de derechos humanos, para tutelar el derecho a la buena administración, el Estado debe eliminar las medidas que obstaculicen o impidan su disfrute; crear las condiciones que lo garanticen; generar los mecanismos que permitan a la ciudadanía conocer el derecho a la buena administración y sus elementos esenciales: la participación ciudadana; la impartición de justicia; el acceso a la información y los servicios públicos.

Sobre la importancia de la evaluación, hay que decir que el Estado es retado de manera constante por los problemas públicos. Hasta hoy ha sido superado en la mayoría de los casos, lo que ha ocasionado una mayor exigencia por parte de la ciudadanía y un distanciamiento con las instituciones, provocando la falta de credibilidad y una fragilidad institucional. Transitar hacia la gobernanza implica detectar los verdaderos problemas de mano de la ciudadanía; diseñar la política pública poniendo como objetivo central garantizar una buena administración para la ciudadanía como un derecho fundamental; focalizar las acciones en construir políticas públicas más eficientes, considerando los elementos que componen el derecho a una buena administración; determinar los grados de participación y responsabilidad, garantizando el seguimiento y la evaluación para poder redireccionar los recursos y aprovechar las oportunidades. Con estos ejercicios podemos aspirar al disfrute del derecho a una buena administración pública. Porque el Estado aspira a garantizar y los ciudadanos al goce de los derechos fundamentales bajo un ejercicio de cocreación.

Debe encontrarse un nuevo punto de partida, un nuevo enfoque capaz de reconstruir el análisis de los productos de la acción estatal, y relacionarlos con el cada vez más complejo mundo de acciones e interacciones entre actores sociales e instituciones públicas.⁵¹

Articular el binomio política pública y presupuesto con base en un enfoque de Derechos Humanos es fundamental para garantizar las obligaciones estatales en la materia que hoy establece la Constitución. Para ello, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara⁵² recomienda establecer una ruta de trabajo que comprende diez pasos, desde la definición del programa de gobierno hasta la evaluación y rendición de cuentas:

⁵¹ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1992, p.39

⁵² Gutiérrez Lara, Abelardo, *Presupuesto Público y Derechos Humanos*, México, 2018.

1. Definir el programa de gobierno en términos del artículo 1º constitucional.
2. Establecer una nueva visión ingreso-gasto público.
3. Establecer los contenidos y alcances de cada Derecho.
4. Rediseñar políticas públicas y programas con base en el enfoque de Derechos Humanos, que mantengan consistencia a lo largo del ciclo presupuestal.
5. Modificar el sistema de planeación– programación– presupuestación – seguimiento y evaluación.
6. Determinar la vinculación de cada programa público con los Derechos Humanos y sustentarla como función y política de Estado.
7. Incorporar en las etapas del proceso presupuestario de manera explícita criterios de medición en términos de los compromisos en Derechos Humanos.
8. Diseñar mecanismos a favor de la transversalidad de los programas y políticas de Derechos Humanos
9. Promover la homologación de los Derechos Humanos como prioridad de gobierno en cada una de las Constituciones estatales.
10. Fortalecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en materia de Derechos Humanos.

Lo trascendente de un derecho no es su reconocimiento en un marco jurídico sino la efectividad de su tutela. Así lo ha señalado Luigi Ferrajoli: “Una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y los derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas – es decir, de garantías– que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo”.⁵³

El marco normativo es el medio bajo el cual se pueden desarrollar mecanismos de evaluación que permitan aspirar a garantizar la tutela y el disfrute de los derechos, mediante el apego a la ley y la visualización del efectivo funcionamiento del sistema de gobierno o su incapacidad. Evaluar, legitima o exhibe la toma de decisiones de los servidores públicos, reclama un apego permanente al Estado de derecho, pero en mayor medida a la búsqueda de un estado de bienestar colectivo, objeto fundamental de la administración pública. Así se

⁵³ Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Editorial Trotta, Madrid, 1989, pág.852

impone al Estado la carga de la justificación o razonamientos de las acciones, a través de una visión externa y tratar de evitar la autofundamentación o autojustificación de los resultados de la gestión.

Con base en el o los objetivos, las variables y metas del indicador es posible determinar los avances de una buena administración. Esto debería provocar el conocimiento de los avances y retrocesos de una buena administración y que, por tanto, las acciones implementadas son o no las adecuadas para atender el problema público.

La importancia de la evaluación resalta en saber qué mecanismos, métodos o procesos funcionan, qué circunstancias condicionan su buen o mal funcionamiento, por qué funcionan y para quién o quienes está funcionando. Las evaluaciones pueden parecer riesgosas para los tomadores de decisiones porque estos procesos buscan verificar si se cumple con las funciones y responsabilidades adquiridas de la mejor manera, lo que puede exponer un mal resultado de la gestión.

Evaluar los elementos del derecho a la buena administración (participación ciudadana, impartición de justicia, acceso a la información y servicios públicos) se puede convertir en el medio idóneo a través del cual los ciudadanos conozcan y califiquen las acciones, la justificación y el impacto de las decisiones que toman los gobernantes. El propósito es alcanzar la finalidad esencial del Estado, es decir, el pleno goce y ejercicio de los derechos de todos.

El énfasis discursivo de una buena administración debe ser puesto a evaluación de forma objetiva, bajo conceptos y elementos del ideal normativo de aspirar a un buen gobierno. Al determinarse las acciones implementadas por el Estado, éstas se deben focalizar en el respeto al derecho a la buena administración, que las instituciones públicas cumplan con la obligación de respetar y vigilar su cumplimiento de conformidad con sus elementos para que la ciudadanía cuente con mecanismos que aseguren su exigencia o cumplimiento por parte de los servidores públicos.

La falta de una política pública eficaz, limita la solución de las problemáticas e impide contar con mecanismos que propicien el cumplimiento de los componentes del derecho a la buena administración por parte de los servidores públicos y en la generación de información sistematizada, adecuada, oportuna y confiable para la ciudadanía.

II.IV Elementos de evaluación del Derecho a la buena administración.

El concepto de buena administración nos provee de nuevas perspectivas para entender la forma en que las funciones administrativas y la discrecionalidad deben ser ejercidas. Por esta razón, se puede contribuir a generar cambios en la cultura institucional y burocrática de las administraciones públicas.⁵⁴ Conforme a la legislación europea mencionada podemos considerar cuatro ejes principales y dieciocho acciones lo que estas comunidades consideran como obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la buena administración.

II.IV.I El derecho a la buena administración en México.

En la Constitución de la Ciudad de México se consideran tres elementos adicionales a los señalados inmediatamente arriba: la garantía de derechos procesales, la creación de un sistema de índices de calidad de servicios públicos y el establecimiento de la facultad al Tribunal de Justicia Administrativa para resolver los recursos interpuestos por incumplimiento de los principios y las medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración mediante una sala especializada.

El reconocimiento del derecho a la buena administración en las comunidades europeas y en la Constitución de la Ciudad de México⁵⁵ ha sido redactado con los elementos de operatividad o garantías que nos pueden permitir su valoración o construir una métrica para estimar el posible disfrute de este derecho.

De acuerdo con el Artículo 60 de la Constitución de la Ciudad de México: "Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción".

Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, el nuevo marco normativo busca ser un instrumento jurídico que

⁵⁴ Castro, Albero, *Buen gobierno y derechos humanos*, Perú, 2014, p. 255.

⁵⁵ A pesar del reconocimiento en la Constitución de la Ciudad de México del Derecho a la buena administración y de los componentes para su evaluación en el artículo 60, hasta la elaboración de la presente investigación no se ha encontrado una valoración realizada sobre este derecho por parte del gobierno de la Ciudad de México.

*promueva y garantice el ejercicio pleno de las prerrogativas ciudadanas. Se propone un título para garantizar el derecho a la buena administración a través de un gobierno profesional, honesto y efectivo, además de que se incorporan planteamientos dirigidos a combatir la corrupción con una *visión transversal desde las perspectivas de derechos humanos*. Esto implica eliminar la impunidad y recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones, la separación de poderes, la rendición de cuentas, la independencia de las y los jueces, así como considerar a la Constitución como ley suprema y el poder del pueblo para enmendarla.*

Del análisis realizado en el capítulo primero de la presente investigación podemos considerar las siguientes obligaciones del Estado como bases del derecho a la buena administración y las acciones para alcanzar su cumplimiento:



Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

La reforma del Estado es esencial para el buen gobierno: no solo implica reformar el aparato administrativo existente sino la forma en que ideamos al Estado en una democracia política, con un gobierno representativo.⁵⁶

⁵⁶ *Op. cit.*

Resultado de la descentralización de la toma de decisiones, los gobiernos estatales han reconocido diversos derechos en los marcos normativos locales con facultades y responsabilidades directas de quien los ejerce y quien los tutela. El propósito es garantizar el bienestar de la población, como si lo escrito garantizara *per se* el disfrute de éstos, a pesar de su reconocimiento estos derechos no son acompañados de mecanismos de evaluación dentro del cuerpo normativo, son construcciones que se van generando conforme al tiempo y a la exigencia ciudadana de manera recurrente por la academia o la sociedad civil organizada.

La buena administración se origina a partir de una serie de normas vinculantes y no vinculantes o de soft-law. En este sentido, el principio de eficacia puede derivar en estándares o marcos regulatorios relevantes desde el ámbito de la gestión y las políticas públicas, vinculados con la operación interna de la administración y para el logro de resultados.⁵⁷

II.IV.II El derecho a la buena administración en Oaxaca.

No existe el reconocimiento a este derecho, pero en atención a las obligaciones del Estado y las acciones para garantizarlo enunciadas en el presente capítulo se puede realizar un mecanismo de evaluación y ponderar si se garantiza o se violenta este derecho.

Para Schmidt-Assman, todo derecho aspira a la eficacia. Por ello, el derecho no pueda conformarse con la sola construcción dogmática de técnicas, categorías y reglas jurídicas, sino que debe de ocuparse asimismo de las condiciones y presupuestos.⁵⁸ Las evaluaciones sobre la administración pública que realizan los titulares de los diferentes niveles de gobierno suelen confundirse con el informe de las acciones que se realiza cada año ante el Poder Legislativo o la población en general. Para la mayoría de los titulares esta acción es relevante porque “muestra su labor”, se comparten los resultados cuantificables para evaluar un proyecto político o de gobierno en atención a lo que se trazaron como prioridades o metas gubernamentales.

El enfoque primario es la difusión de las acciones de gobierno, en última instancia, para que la ciudadanía las conozca o evalúe. Es evidente que la ciudadanía –incluso el

⁵⁷ *Op. cit.*

⁵⁸ Schmidt – Assmann, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Marcial Pons, pág. 28.

Estado– no tiene elementos suficientes para emitir una evaluación sobre la administración pública y si ésta garantiza una buena o mala administración. Por ello la importancia de definir y evaluar los elementos que se consideran base de la buena administración.

La ciudadanía tiene el poder de evaluar, pero ¿cómo evaluar aquello que se ignora? ¿Cómo definir una buena o mala administración? ¿Cómo hacerlo de manera distinta a las percepciones que genera el marketing gubernamental o las opiniones de los comunicadores? A pesar de lo erróneo que parece, así se han construido los calificativos de “buen o mal gobierno”.

Para dar respuesta a los planteamientos podemos analizar si el informe de gobierno considera los elementos que componen el derecho a la buena administración o nos presenta información relevante sobre estos componentes. Esto nos permitirá observar como se encuentran los niveles de gobierno respecto de estos elementos y determinar si se resguarda o no este derecho.

El informe de gobierno es una obligación del titular del Poder Ejecutivo de los tres niveles de gobierno. El documento debe tener una estructura que permita evaluar los avances obtenidos sobre la implementación de la política pública establecida en los planes de desarrollo.

Para este ejercicio realizaremos una comparación entre los elementos del derecho a la buena administración y si se encuentran considerado dentro del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca (2020), estructurado conforme al *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022* por 5 ejes: 1) Oaxaca Incluyente con desarrollo Social; 2) Oaxaca moderno y transparente; 3) Oaxaca seguro; 4) Oaxaca Productivo e innovador, y 5) Oaxaca Sustentable. Es a través del Informe de Gobierno que el titular del Poder Ejecutivo rinde cuentas sobre el estado que guarda la administración pública. El documento se elabora conforme al Plan Estatal de Desarrollo que rige las acciones de la política pública implementada, la cual aspira a alcanzar la meta establecida por la Administración de “lograr un Oaxaca con mejores condiciones de vida, dentro de un ambiente de seguridad, transparencia, legalidad y participación ciudadana”. A continuación, se realiza un comparativo entre los elementos del derecho a la buena administración y los ejes del Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca:

| | |
|--|---|
| Elementos del derecho a la buena administración: | Eje del Informe de Gobierno |
| Participación ciudadana. | No se establece un eje ni un sub eje dentro del Informe de Gobierno. |
| Impartición de Justicia. | Eje 3 Oaxaca Seguro 1.2 Procuración de Justicia |
| Acceso a la información. | Eje 2 Oaxaca Moderno y Transparente 2.5 Transparencia y Rendición de Cuentas |
| Servicios Públicos. | No se establece un eje ni un sub eje dentro del Informe de Gobierno. |

De la observación a la estructura del Informe podemos considerar que no contiene los elementos del derecho a la buena administración. Sin embargo, de la lectura del informe podemos encontrar los siguientes puntos relevantes:

II.IV.III Participación ciudadana

No se establece un eje para promover y garantizar la participación ciudadana. Sin embargo, el informe expone acciones realizadas por diversas instituciones que podemos concentrar de la siguiente manera:

| Institución | Acción |
|----------------------------------|--|
| Secretariado de Gobierno Abierto | Cocreación de la política pública en el Estado. Desarrolló dos proyectos: I. Inclusión Infantil de Transparencia, y II. Mujeres Transparencia. |

| | |
|--|--|
| Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Colaboración con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tres spots sobre las medidas preventivas para la contención del virus. |
| Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental | Programa de Contraloría Social. |
| Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. | Diplomado “Prevención Integral y Control Inteligente de la Violencia y el Delito con Perspectiva de Género” “Oaxaca, Liderazgos Juveniles en Inclusión y Prevención”. Toma de protesta de los Comités Regionales de Consulta y Participación Ciudadana. Programa: Movimiento Vecinal. |
| Secretaría de Finanzas Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca | Análisis de la normatividad y propuesta desde <i>Juntos conozcamos el Presupuesto Ciudadano 2020</i> . |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

Otro elemento importante a considerar son los recursos económicos invertidos, el Estado reporta en el informe haber invertido en Programas y Subprogramas que consideran la Participación ciudadana lo siguiente:

| Programa o subprograma | Monto Informado |
|---------------------------------------|-----------------|
| Acceso a la Justicia para las Mujeres | 1,011,000.00 |

| | |
|---|---------------|
| | |
| Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana | 12,060,000.00 |
| Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas. | 9,630,472.00 |
| Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana | 13,060,000.00 |
| Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública. | 29,400.00 |
| Total informado: | 35,790,872.00 |

FUENTE: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

A pesar de estos datos, el informe no aporta elementos cualitativos ni cuantitativos suficientes para realizar una correcta evaluación.

No es posible verificar las acciones que se establecen para garantizar la participación ciudadana conforme a los componentes que garantiza el derecho a la buena administración (participar en las decisiones que les afecten; acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos; formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos; derecho al uso de lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada; participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social y el ejercicio del derecho de asociación)

El Plan Estatal de Desarrollo y el Informe de Gobierno no definen un concepto de participación ciudadana y, a pesar de estas deficiencias, se invierten recursos públicos para dicho rubro.

II.IV.II.II Impartición de justicia.

Dentro del cuerpo del Informe de gobierno, el Eje 3 “Oaxaca Seguro” contiene el sub eje 3.2 sobre procuración de justicia. Aquí se informa una inversión de \$3,959,625,937.11 pesos,

destinados a la seguridad ciudadana, procuración de justicia y derechos humanos, sin que se determine el monto destinado a cada acción ni las instituciones que ejecutan.

Las acciones que se informan podemos concentrarlas de la forma siguiente:

| Institución | Acción |
|-----------------------------|---|
| Programa Federal | Equipamiento para la Procuración de Justicia |
| Fiscalía General del Estado | Fortalecimiento y/o Creación de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE 'S). Acceso a la Justicia para las Mujeres. Desarrollo de las Ciencias Forenses. Profesionalización y Capacitación de los Elementos de Procuración de Justicia. Plataformas digitales para recibir denuncias y atender a las victimas. |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

Los recursos económicos invertidos de acuerdo con el informe para una mejor procuración de justicia durante el ejercicio 2020:

| Programa o subprograma | Monto Informado |
|---|------------------------|
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública | 20,771,056.00 |
| Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. | 896,028.00 |
| Fortalecimiento y/o Creación de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE 'S | 2,800,000.00 |
| Desarrollo de las Ciencias Forenses | 12,092,664.00 |
| Acceso a la Justicia para las Mujeres | 1,350,400.00 |
| Sistema Nacional de Información | 723,000.00 |

| | |
|--|---------------|
| Profesionalización y Capacitación de los Elementos de Procuración de Justicia. | 6,225,000.00 |
| Plataformas digitales para recibir denuncias y atender a las víctimas. | 300,000.00 |
| Total informado: | 45,158,148.00 |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

Se enuncia que serán invertidos 7,121,600.00 pesos más en tecnología, no se consideran dentro del monto invertido porque no se establece la fecha de adquisición y no se cuenta con información que permita garantizar la acción enunciada.

En lo que se refiere al componente de atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita, se informa:

- La Defensoría Pública del Estado brindó servicios gratuitos de asesoría y patrocinio jurídico en el Sistema Tradicional de Justicia, en materia civil, familiar, mercantil, agraria, administrativa y constitucional, a 38,975 personas (15,609 mujeres y 23,366 hombres) que carecen de recursos económicos para contratar un abogado; de las cuales 22,136 son indígenas.
- En cuanto al Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral, se defendió a 38,794 personas que mantenían un proceso penal. Con el programa Justicia para adolescentes se benefició a 327 personas (81 mujeres y 246 hombres), de las cuales 88 son de origen indígena;
- A través de la Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con la FGEO, las Defensorías Pública y Privada y el Tribunal Superior de Justicia, realizó 1,688 evaluaciones de riesgos y mantiene en supervisión constante a 1,130 personas (112 mujeres y 1,018 hombres) bajo medidas cautelares y/o condiciones de suspensión condicional del proceso; además de que supervisa a 252 personas en libertad condicionada (13 mujeres y 239 hombres).
- Se desarrollo un “Modelo de atención a víctimas del delito de la Unidad de Medidas Cautelares”, que garantiza la atención integral a un total de 457 personas.

En lo que se refiere al componente sobre el Tribunal de Justicia Administrativa, éste se encuentra en funciones en el Estado de Oaxaca. Conforme al Artículo 2 de su Ley Orgánica, se trata de un órgano jurisdiccional autónomo e independiente en su ejercicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, facultado para ejercer control de legalidad, convencionalidad y constitucionalidad, dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus fallos, constituyéndose en la máxima autoridad jurisdiccional en materia de fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción. Allí se señala que el Tribunal forma parte del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.

No es posible verificar las acciones que se establecen para garantizar la impartición de justicia de los siguientes componentes que garantizan el derecho a la buena administración: tratar los asuntos de manera transparente, objetiva e imparcial; resoluciones en un plazo razonable; redacción de normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad; y garantizar derechos procesales.

De los 6 elementos con los cuales se considera cubierto el eje de impartición de justicia como un elemento del derecho a la buena administración, de acuerdo con el Informe de Gobierno, el estado de Oaxaca sólo considera 2 elementos.

De un análisis porcentual de los elementos donde el cumplimiento de los 6 elementos sería 100% , el considerar 2 elementos se otorgaría una calificación de 33% de cumplimiento.

II.IV.II.III Acceso a la información

El Eje 2 “Oaxaca Moderno y Transparente” del Informe de Gobierno considera el subeje 2.5, Transparencia y rendición de cuentas. Aquí se enuncia que se atendieron 444 solicitudes de acceso a la información; 246 solicitudes de derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, y se realizaron las siguientes actividades:

| Institución | Acción |
|--|---|
| Dependencias y entidades del Poder ejecutivo | Sistema de Control de Carga de Obligaciones Plataforma |

| | |
|--|--|
| | https://coronavirus.oaxaca.gob.mx/tpcovid-19 |
| Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental | Capacitación. “Presupuesto Ciudadano 2020” Inclusión Infantil de Transparencia Mujeres Transparencia. Comités de Contraloría Social. |
| Instituto de Accesos a la Información y Protección de Datos Personales | Capacitación |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

Dentro del informe se resalta que el gobierno del estado ha obtenido los siguientes reconocimientos:

- Premios “UGOB 2020”, como parte de los mejores proyectos de innovación gubernamental.
- Por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por las plataformas Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca y el *Atlas de Género Oaxaca*.

Existe un reconocimiento expreso de que en la presente Administración se ha logrado que los sujetos obligados evaluados reporten actualmente un nivel arriba del 90% en los resultados emitidos por el órgano garante estatal de transparencia por consecuencia siguen sin cumplir con las obligaciones que la ley establece.⁵⁹

En cuanto al acceso de los archivos y registro, el Informe reza que se atendieron 2,421 consultas y se implementaron las siguientes acciones:

⁵⁹ Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca, p. 120.

| Institución | Acción |
|---------------------|---|
| Gobierno del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Asesorías. • Capacitaciones. • Validación de cuadros generales de clasificación • Catálogos de disposición documental • Guía de archivo documental. • Bajas documentales |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

No es posible verificar la obtención de información veraz, ni la protección de datos personales, acciones que se establecen para garantizar el acceso a la información como un componente del Derecho a la buena administración.

II.IV.II.V Servicios públicos

Aunque no se establece un eje o subeje para este elemento, de la lectura del informe se encuentra las siguientes acciones:

| Institución | Acción |
|-----------------------------|--|
| 31 dependencias y entidades | <ul style="list-style-type: none"> • Agenda Estatal de Modernización Administrativa. • Grado de satisfacción de las y los usuarios, capacitación; y tecnologías de la información y comunicación. • Talleres • Asesorías • Modelo para Lograr y Mantener una Administración Pública Moderna y Transparente • Guía para la Atención a la Ciudadanía en la administración pública estatal. |
| Gobierno del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Control de Dictaminación • 1 Centro Regional de Servicios Administrativos. |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

De los elementos que garantizan el eje de servicio público no es posible verificar el adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores (acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general; aplicación políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios; medios telemáticos para la simplificación de trámites; gozar de servicios públicos de calidad; sistema de índices de calidad de servicios públicos).

Cómo se puede observar, el 4ª Informe del Gobierno del Estado de Oaxaca no aporta los elementos cualitativos ni cuantitativos trascendentes ni de forma ordenada sobre los elementos que componen el derecho a la buena administración. Con los elementos descritos, podemos considerar que dicho Gobierno violenta este derecho en perjuicio de sus ciudadanos. Lo que demuestra la necesidad de su reconocimiento y de sus componentes, así como de establecer los mecanismos de evaluación para un correcto seguimiento y evaluación. Si se establecen los elementos, objetivos, obligaciones y funciones en el marco normativo sobre el derecho a la buena administración, es posible evaluar y determinar que el incumplimiento a estos elementos genera una violación a los derechos Humanos colectivos.

La construcción de mejoras a la administración pública necesariamente pasa por la evaluación de sus acciones.

Una mala comunicación crea la sensación de que la presión o exigencia ciudadana para hacer evaluaciones proviene de los opositores al gobierno en turno. Pero al final, estas evaluaciones no siempre involucran a los ciudadanos ni se comparten con ellos los resultados; son de utilidad discursiva para, en el mejor de los casos, la argumentación del discurso político.

De manera ordinaria la evaluación de las acciones de la administración pública excluye a la ciudadanía, la academia o la sociedad civil organizada. No obstante, todos formamos parte y tenemos intereses en lo público, en aquello que es de todos, pero que corresponde a los tomadores de decisiones administrar y resguardar. Necesitamos más y mejor información para mejorar la toma de decisiones, así como la intervención y la participación ciudadana para consolidar la eficacia y eficiencia de la administración pública en el futuro. Un buen gobierno es aquel que garantiza la participación ciudadana, el acceso a la

información, la impartición de justicia y los servicios públicos. Lo contrario a esto bien merece la denominación de mal gobierno.

Capítulo III. El derecho a la buena administración pública en Oaxaca y las consecuencias para la población

La falta de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas en los diferentes niveles de gobierno y quienes les representan está aparejada a un incremento de la percepción de corrupción durante los últimos años. Esto provoca una reflexión sobre las razones que inciden en estas mediciones, su conexión con la actuación de la administración pública y la nueva posición del ciudadano frente al Estado. La referida crisis es provocada por quienes dirigen la Administración Pública, el letargo de sus operaciones y operadores, aunado a una visión tradicional o costumbrista de cómo funcionar.

Los problemas de corrupción, la captura de las instituciones públicas, la falta de perfiles idóneos, de procesos de selección abiertos y de información pública, entre otros factores, incrementan la desconfianza ciudadana y aumentan la crisis de credibilidad en la Administración Pública. Nos encontramos en un punto disruptor, de cambio y modernización en relación con ésta. Innovar o colapsar puede ser una condición que se esté gestando ante los déficits que se han vivido. Las dificultades y la falta de respuesta a las exigencias ciudadanas de mejores instituciones públicas, eficientes, modernas y desburocratizadas y que brinden servicios de calidad, no han tenido una respuesta oportuna.

III.1 Elementos y objetivos del derecho a la buena administración.

El derecho a la buena administración puede ser una herramienta útil para contrarrestar la crisis del Estado. Al implementarse como una política pública provoca una nueva visión del servicio público al considerarse, como un derecho de los ciudadanos, el establecimiento de los requisitos y la obligatoriedad de su evaluación mediante instrumentos públicos de libre acceso para la ciudadanía. Los elementos que lo conforman pueden ser la base para una mejor respuesta del Estado frente a una ciudadanía más exigente e interesada en el quehacer público.

El 2 de febrero de 2000 el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman, en la Convención para redactar la Carta de los Derechos Fundamentales de la

Unión Europea señaló lo siguiente: “incluir este derecho en la Carta podría tener un amplio impacto en todos los Estados miembros actuales y futuros, contribuyendo a hacer del siglo XXI el siglo de la buena administración”.⁶⁰

Como se ha desarrollado en la presente investigación, el planteamiento para el reconocimiento del derecho a la buena Administración tiene su antecedente en la experiencia europea principalmente, los casos de países latinoamericanos en los que se ha reconocido o invocado este derecho, las resoluciones judiciales, y la Constitución de la Ciudad de México.

Seguir el debate jurídico para una mejor construcción es posible. Sin embargo, analizar la pertinencia de su reconocimiento constitucional puede ser una conclusión sencilla si sólo observamos el proceso parlamentario. Su reconocimiento como un derecho no es el fin en sí mismo sino el medio para provocar la mejora de la administración pública y, así, aspirar a un mejor gobierno, como lo señala el Código Iberoamericano: “Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”.⁶¹

III.1.1 Posibles impactos de su reconocimiento.

A través del reconocimiento de este derecho podemos sentar las bases para una mejor gestión pública en beneficio de la ciudadanía, que no limita sino que permite la progresividad para las futuras generaciones mediante la materialización de sus componente y la obligatoriedad de su evaluación. Así se propondría una mejor respuesta a los problemas públicos; también, revertir las percepciones negativas al sujetar a los poderes del Estado y a la ciudadanía a un actuar basado en un deber

⁶⁰ Cassese, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ponencia presentada en la “Jornada sobre el derecho a la buena administración”, 27 de marzo del 2009. Consultado el 30 de mayo de 2021: <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>

⁶¹ Artículo 4 del Código Iberoamericano de Buen Gobierno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2006. Consultado el 20 de mayo del 2021: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>

común de generar una buena administración pública con elementos claros, medibles, verificables e históricos.

Otro elemento de importancia es que, con el derecho a la buena administración, podríamos aspirar a fortalecer nuestro proceso democrático, la participación ciudadana podría incrementarse al votar en contra de un candidato por los malos resultados de su administración o para favorecerlo como un reconocimiento por la buena administración. Si se incrementa la confianza en los servidores públicos, si la percepción de corrupción disminuye, y si los candidatos postulados a los cargos de elección popular proponen en sus programas de trabajo una mejora progresiva de los componentes del derecho a la buena administración, es posible considerar un incremento en la participación ciudadana.⁶²

Kaufman, Kraay y Mastuzzi consideran que la gobernanza incluye los siguientes elementos: el proceso mediante el cual los gobiernos se seleccionan, se monitorean y se reemplaza; la capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas sensatas, y el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.⁶³ La interacción de la ciudadanía con el Estado podría generar una mejor administración de los problemas públicos – económicos, sociales, culturales y políticos–, por ello, podemos señalar que el derecho a la buena administración nos permitiría aspirar a un ejercicio de buena gobernanza.

Así se garantizarían los elementos que señala el Instituto Nacional de Acceso a la Información para el Gobierno Abierto, porque se transparentarían sus acciones y se establecería una comunicación constante con la ciudadanía a fin de conocer sus necesidades y tomar decisiones de manera conjunta. Esto generaría una nueva forma de concebir la relación entre gobiernos y gobernados, donde las jerarquías y la subordinación se desvanecen para forjar una relación horizontal. La transparencia

⁶² Inman y Andrews, informan que los ciudadanos de Senegal enfrentan la corrupción gubernamental yendo a votar, en vez de tolerar con la apatía los actos corruptos. Inman, K. y Andrews, J. (2010). *Political participation in Africa: Evidence from survey and experimental research*. Paper presented to the annual meeting of the Midwest. Chicago, Ill.: Political Science Association.

⁶³ Kaufman, D., Kraay, A. y Mastuzzi, M. *The worldwide Governance Indicators. Methodology And analytical Issues*. The World Bank Development Research Group. 2010

y el proceso de la rendición de cuentas dan pie a una mayor participación informada por parte de la sociedad, misma que a su vez permite la colaboración entre autoridades e individuos.⁶⁴ Este elemento catalizador genera una mejor formación ciudadana, capaz de tomar decisiones de incidencia en lo público. Al incrementar el interés colectivo en la administración pública se puede generar una sociedad civil más estratégica y capaz de desarrollar, proponer e implementar procesos institucionales que favorezcan su inclusión en lo público.

Podemos considerar lo anterior porque, atendiendo las acciones del eje de participación ciudadana, se pretende la cocreación con las instituciones públicas y los ciudadanos al garantizar no sólo la participación en las decisiones que les afectan sino también el acceso a los cargos públicos. Esto con el propósito de ser parte de la respuesta, dirigir las estrategias o acciones para solucionar un problema común, así como evaluar los servicios públicos, promover quejas o sugerencias. Todo lo cual conllevará a una mejor atención, prontitud y mejora de la calidad de los servicios que se brinden; asimismo, garantizar una mejor comunicación y atención mediante el uso de lenguas oficiales. El derecho a la buena administración será un medio que promueva mayor interés y participación no sólo de quienes habitan un espacio geográfico, sino aún para quienes están en tránsito; participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social permitirá la cocreación, la corresponsabilidad de las posibles soluciones, la implementación de estrategias y la evaluación de los resultados. Es decir, se puede impulsar una gobernanza efectiva.

En lo que refiere a la Impartición de justicia es una exigencia tratar los asuntos de manera transparente, objetiva e imparcial; también, resolverlos en un plazo razonable para evitar la percepción de corrupción o afinidad para alguna de las partes, sobretodo cuando se trate de un asunto en contra de la misma administración pública o un servidor en el ejercicio de su función. La redacción de normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad permitirá la ciudadanización de la

⁶⁴ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *El ABC del Gobierno Abierto*, México, 2020, consultado el 05 de noviembre del 2021 en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/digital_el_abc.pdf

judicialización de los asuntos para que todos comprendamos qué se quiso decir y cuáles son los alcances de la actuación de las autoridades. Garantizar la gratuidad del acceso a la justicia no se trata sólo de no cobrar un servicio, sino de brindar el mismo trato y condiciones para todos, la atención a las víctimas y el logro de derechos procesales por consolidación a nuestro Estado de derecho; pero también para evitar que, por una omisión, un procedimiento termine sin ser analizado de fondo.

Acceder a los archivos y registros, obtener información veraz y la protección de los datos personales ayudarán de manera directa a generar una mejor comunicación con la ciudadanía; mejorarán la relación en atención a los intereses ciudadanos y la capacidad de las instituciones para argumentar sus decisiones, documentar sus acciones y justificar sus resultados.

Los servicios públicos son el eje de mayor impacto en la percepción de la ciudadanía. Por ello resulta importante adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores para reiterar que es una corresponsabilidad entre ciudadanía y servidores públicos la mejora de estos servicios. También lo es acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general, para garantizar la no discriminación ni exclusión de ninguna persona. Por su parte, la aplicación de políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios permitirá disipar cualquier percepción de corrupción, porque quién se sienta agredido u observe alguna acción incorrecta pueda tener con quién acudir. La implementación de medios telemáticos para la simplificación de trámites disminuirá de manera considerable los tiempos y costos de operación, incluso, puede apoyar a mitigar la percepción de corrupción. Contar con un sistema de índices de calidad de servicios públicos será la base que garantice una mejora progresiva en el goce de servicios públicos de calidad.

Bajo el supuesto hipotético de incumplimiento de alguno de sus componentes, el reconocimiento del derecho a la buena administración garantiza un medio jurisdiccional a ejercer ante los tribunales para demandar la omisión de cumplimiento. Se insiste en un caso hipotético porque ninguno de los componentes del derecho a la buena administración tendría justificante para su omisión, lo que

supone un nuevo diseño de los criterios que tome en consideración el Poder Judicial frente a los problemas públicos al establecer la delimitación y efectos concretos del derecho y alcance de las obligaciones.

Los tribunales constitucionales colombiano y sudafricano, por ejemplo, han resuelto casos en los que, a partir de una situación particular, se jurisdiccionaliza una cuestión general y la sentencia se orienta a resolver un problema estructural, esto es, se trata a la cuestión como un problema público.⁶⁵

Otro alcance no institucionalizado, pero de utilidad pública será que, una vez establecido su reconocimiento y sus componentes, podamos contar con elementos suficientes para asumir el calificativo de buena administración para los diversos niveles de gobierno y, así, evitar sólo la sujeción a una campaña mediática e influir en una percepción colectiva. Más bien, de lo que se trata es de asumir una argumentación por parte de los ciudadanos y los representantes de la administración pública.

Garantizar una buena administración no debe estar sujeta a un querer o no hacer, a una buena idea u ocurrencia de los titulares de la administración o sus equipos, el derecho, como una política pública nos puede permitir aspirar a la construcción de soluciones desde lo local y la suma de éstas nos dará un mejor Estado.

III. II Obligaciones y funciones para su garantía.

La buena administración ha evolucionado de manera interesante en el viejo continente, pasando de ser un principio de *soft law* a transformarse en un derecho estricto y una obligación del Estado al quedar concebido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ser reconocido como un derecho fundamental en la Carta de Niza, así como en lineamientos de diversas comunidades locales.

El panorama general latinoamericano muestra que los principios y derechos que componen el derecho a una buena administración se encuentran ampliamente

⁶⁵ Xopa, Roldan. *El derecho a la buena administración en la CDMX una aproximación conceptual*. México, 2020. Consultado el 10 de junio: <http://administracionpublica.cide.edu/el-derecho-a-la-buena-administracion-en-la-cdmx-una-aproximacion-conceptual/>

reconocidos en las Constituciones. Sin embargo, este derecho no ha sido concebido de la forma en que se encuentra consagrado en Europa y en los diversos instrumentos internacionales que lo contemplan.⁶⁶

Su reconocimiento puede generar un impacto transversal al ser un derecho de los ciudadanos y una obligación en los tres niveles de gobierno, en las instituciones públicas y sus representantes, porque provocaría una actuación sistémica de las instituciones públicas. Se convertiría en una forma imperante del servicio público.

El alcance de la buena administración no se limitaría a los efectos en la relación entre ciudadanía y gobierno en una sola dimensión, sino que es posible pensar que se extienda a los tres niveles de gobierno. Esto permitiría evaluar su impacto con los mismos elementos y metodología, provocando una comparación positiva de las administraciones.

III.II.I Consejo de transparencia y buen gobierno

Un impacto institucional importante es la generación de marcos normativos que originan instituciones progresistas y garantistas del buen gobierno. Como ejemplo de ello podemos considerar la Ley 19/2013 (España) que crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,⁶⁷ cuya finalidad es promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.⁶⁸

Entre las funciones más trascendentes del Consejo se encuentran las siguientes: asesorar y promover la elaboración de borradores de recomendaciones, de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de

⁶⁶ Linazasoro, Izaskun y Cornejo, Camilo, *El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno*, Chile, *Revista de Derecho Público*, Num. 93 p.62

⁶⁷ Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, España, 2013, consultada el 15 de noviembre: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

⁶⁸ Artículo 34 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, España, 2013. Consultada el 15 de noviembre de 2021: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.⁶⁹ En materia de impugnaciones, la Ley considera una reclamación potestativa y previa a la vía judicial de la que el Consejo conoce, sustituyendo los recursos administrativos.

En esta Ley se establecen también los Principios del Buen Gobierno:

| Generales | Actuación |
|---|---|
| <p>1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.</p> <p>2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.</p> <p>3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.</p> <p>4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.</p> <p>6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.</p> <p>7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.</p> | <p>1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.</p> <p>2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.</p> <p>3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.</p> <p>4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.</p> <p>5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.</p> <p>6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus</p> |

⁶⁹ Artículo 38 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, España, 2013. Consultada el 12 de noviembre de 2021: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

| | |
|--|---|
| | <p>funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.</p> <p>7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.</p> <p>8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.</p> <p>9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.</p> |
|--|---|

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Ley 19/2013

III.II.II Defensor del pueblo europeo

Conforme al Artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se deben someter al Defensor del pueblo europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea. Para ello, esta autoridad puede llevar a cabo investigaciones por iniciativa propia siempre que encuentre motivos y, en particular, en casos reiterados, sistémicos o especialmente graves de mala administración.⁷⁰

De acuerdo con el Artículo 1 del Reglamento 2021/1163 del Parlamento, su función principal es contribuir a descubrir casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

⁷⁰ REGLAMENTO (UE, Euratom) 2021/1163 DEL PARLAMENTO EUROPEO de 24 de junio de 2021 por el que se fijan el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del pueblo.

III.II.III Ética pública

La Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público establece, en su exposición de motivos, los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público. Empieza por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración. El objetivo es que las Administraciones y entidades públicas cuenten con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, para contribuir al desarrollo económico y social.⁷¹

El Defensor del ciudadano, Francisco Gutiérrez Rodríguez, señala lo siguiente: “Los códigos de conductas, contienen las normas a las que deben ajustarse las autoridades y agentes públicos en el desempeño de sus funciones, adquiriendo una connotación ética. Estos códigos de conductas, que surgen paralelamente al propio derecho a una buena administración, vienen a representar la plasmación de los valores, principios y derechos que confluyen en el mismo, a los que el código traduce en un listado ordenado y sistematizado de actitudes y comportamientos que la ciudadanía espera de los actores públicos.

III.II.IV Tecnologías de información

Los considerandos de la Ley 11/2007 del Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, señalaban que una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover, en beneficio de los ciudadanos, el uso de las comunicaciones electrónicas. Al servicio del ciudadano, la Administración

⁷¹ Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, España, 2007. Consultado el 20 de noviembre del 2021: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-7788>

queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia.⁷²

Como se observa, se puede generar una mejor progresividad en los marcos normativos, estructuras funcionales y organizadas, garantes de los derechos de la ciudadanía. De manera interna esto impactaría en la planeación de la administración, desarrollo institucional, cumplimiento de obligaciones, servicios públicos de calidad; al tiempo que se aportarían factores de valor a la planeación de las acciones, focalización en los planes de desarrollo, los ingresos a obtener, la distribución de los recursos públicos, evaluación y redistribución de los recursos con base en los resultados obtenidos. También se obligaría a las instituciones a velar por una buena administración, generar mecanismos de coordinación interinstitucionales, de coparticipación, de cocreación de herramientas o procedimientos que generen productos o servicios de mejor calidad, cuya utilidad se refleje en el incremento de ingresos, ahorros o extinción de gasto de los recursos públicos.

De forma externa se generaría un mecanismo de control del poder público o la construcción de mayor poder público frente a la ciudadanía a través de legitimidad y confianza hacia las instituciones públicas y quienes las representan. El control de las funciones también puede mejorar considerando un mecanismo general de evaluación conforme a los elementos de la buena administración, evaluación que se puede realizar *in situ* o *ex situ* por los órganos internos de control, por auditores externos o mediante comités de participación ciudadana.

Los beneficios para la ciudadanía pueden tener un impacto personal o colectivo, de manera directa en la prestación de un servicio o acudiendo a los tribunales cuya resolución sea de observancia obligatoria. Su reconocimiento como un derecho humano no sólo genera una obligación de respeto, sino también una obligación de garantía, pues se contemplan mecanismos para su exigencia incluso ante el poder judicial.

⁷² Norma derogada, a partir del 2 de octubre del 2016. Se coloca como un antecedente de los posibles impactos del derecho a la buena administración.

La cuestión jurídica de la buena administración no involucra si no preocupación por la calidad en la organización y en el funcionamiento administrativo. Pretendiendo ser motor de impulso y medida también de la búsqueda de esos estándares de calidad en la actuación, de los procederes de la Administración Pública, para el cumplimiento pleno y cabal de los fines administrativos.⁷³

La recepción de una buena Administración en materia constitucional puede ayudar a solucionar conflictos judiciales y superar la confianza en las instituciones que, al descansar sobre su comprensión, debiesen ser más abiertas al ciudadano, quien las puede percibir de forma más cercana como ejercicio de sus derechos constitucionales.⁷⁴

Es pues el derecho a la buena administración un tema no sólo de reflexión para la función que hasta hoy han desempeñado el poder ejecutivo, el legislativo y judicial sino también para el rol que ha ejercido la ciudadanía.

III.III El reconocimiento del derecho a la buena administración pública en la Constitución estatal

En nuestro país, la diversa normatividad jurídica ha considerado gran parte de sus reformas con la visión de contar con una buena administración pública. A pesar de ello, no se cuenta con una definición de la misma, sus elementos, las formas de evaluación, alcances, responsables de garantizarla y las responsabilidades. Aquél se ha construido especificando posibles elementos en forma particular, aislada, fragmentada.

Juli Ponce Solé (2017) ha señalado que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, no recoge entre sus artículos ninguna mención expresa a la buena gobernanza, el buen gobierno o la buena administración. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en

⁷³ Matilla, Andry, *Buena Administración Como Noción Jurídica y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, Revista Iberoamericana de Gobierno, Número 16, Cuba.

⁷⁴ *Op. cit.*

diversas sentencias, incorpore estas ideas y las conecte con el control de las autoridades públicas bajo el Convenio.⁷⁵

Para Camilo Cornejo Martínez, su reconocimiento tiene elementos importantes, que recuperamos a continuación. Como concepto jurídico abierto resulta de utilidad y como herramienta adaptativa propicia el establecimiento de un nuevo sistema y un estándar de control de la discrecionalidad. También es un derecho que permite estructurar un nuevo entendimiento de la administración pública, toda vez que el ciudadano tendría un derecho fundamental, que supera una visión soberana de ésta y sus potestades sobre las personas. Entonces, la participación ciudadana se muestra como un elemento relevante a la hora de recuperar la confianza en las instituciones públicas porque permite ampliar el sistema de legitimación activa para recurrir a los tribunales de justicia frente a actuaciones de una mala administración; acerca la posibilidad de contar con otros tipos de órganos de control como el ombudsman o defensor del pueblo. El derecho a la buena administración finalmente, permite el desarrollo y la actualización del aparato gubernamental de acuerdo con el desarrollo tecnológico y científico.⁷⁶

La Constitución federal y 31 locales no otorgan el derecho a los ciudadanos de exigir una buena administración, sino que describen facultades, obligaciones y restricciones para los poderes públicos; además, reconocen los derechos de los ciudadanos, lo que para los ius naturalistas podría ser suficiente, no así para los ius positivistas. A esta última corriente se apega la actuación de las instituciones públicas y a la que se sujeta la interpretación del Poder Judicial, dejando a los órganos del Estado la decisión de lo que debe hacer una buena administración y lo que no, incluso la interpretación de lo que es el bienestar colectivo y sus formas de participación.

El reconocimiento del derecho a la buena administración generará su reconocimiento en la Constitución y, en consecuencia, un nuevo contrato social entre el Estado y su ciudadanía, basado en el bienestar colectivo de ciudadanos

⁷⁵ Un ejemplo, es la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Öneriyildiz contra Turquía, de 30 de noviembre de 2004.

⁷⁶ op. cit.

conscientes de la responsabilidad de su participación con las instituciones, así como servidores públicos capaces de direccionar su actuar para resolver los problemas y carencias de la colectividad, no en sus consideraciones o en ellos mismos.

El referido derecho implica considerar directamente en el proceso de diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas a sus ciudadanos, asimismo garantizar un uso transparente del gasto público para que los ciudadanos conozcan por qué y quiénes aportan, cuánto se capta, por qué y en qué se destinan los recursos y el impacto de estos en la colectividad.

La implementación de las tecnologías de la información ayudará a este nuevo modo de relación porque la corrupción sólo puede nacer cuando existe contacto entre humanos. Los procesos tecnológicos tienden a contraer períodos de respuesta, trámite o gestión. En diversos procesos se tienen respuestas casi de manera inmediata y esto auxiliará a la ciudadanía en la gestión de sus necesidades, mientras que a las instituciones en la proximidad y prontitud de respuestas. Para los servidores públicos, los procesos automatizados disminuyen la carga laboral para focalizarse en labores de mayor trascendencia. Con el crecimiento del involucramiento de la sociedad con las redes sociales, podemos considerar que las maneras de comunicar las acciones y resultados de un gobierno serán evaluadas, en gran medida, por la calidad, temporalidad e importancia de la información que se dirija a la ciudadanía. Será posible generar una gestión pública sólida, incluyente, basada en el mérito, con procesos públicos, con participación ciudadana, abierta, sujeta al escrutinio y evaluación, con servidores públicos comprometidas con su trabajo, con la visión de generar un bienestar colectivo.

Puede decirse que los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad e imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.⁷⁷ Su reconocimiento

⁷⁷ Artículo 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2013, consultado el 20 de mayo del 2021, disponible en https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

implica no sólo la integración de estos principios a la Constitución, sino una visión preponderante en el proceso parlamentario, no sólo para el reconocimiento de los derechos sino para la construcción de métodos para su evaluación. Así será posible generar un concepto de buena administración pública como un derecho de la ciudadanía y un deber del Estado. Se abre una nueva etapa a la gobernanza, no por proactividad o simplemente buenos deseos, sino por cumplimiento de un deber para con la ciudadanía.

El derecho a la buena administración conforma una especie de derecho-garantía o derecho instrumental,⁷⁸ que propicia la defensa de otros derechos. Se trata de un derecho superior que, en su desempeño, nos permite aspirar a garantizar otros derechos. Su reconocimiento en la ley supone un avance importante.

Los componentes del derecho a la buena administración, como se ha revisado, son principios y derechos consagrados en diversos instrumentos jurídicos mexicanos, cuya implementación y evaluación de manera fragmentada ha generado poco impacto en la percepción ciudadana. A través de éste, los ciudadanos podrían vigilar, evaluar y fiscalizar con más criterio la capacidad de las instituciones públicas y sus representantes. Así se contribuiría a fortalecer su participación democrática, expondría la eficiencia y eficacia del Estado, mejoraría los niveles de percepción de corrupción y confianza pública, lo que podría impactar en el crecimiento y desarrollo económico y social.

En consideración del alemán Siegfried Magiera, una primera definición de buena administración se puede obtener diferenciando esta de una deficiente administración.⁷⁹ Bajo la premisa principal de que la buena administración es un derecho de los ciudadanos que debe garantizarse por parte del Estado y de que los

⁷⁸ Tomás, Beatriz, *El Derecho Fundamental a una Buena Administración*, 1.^a ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 42.

⁷⁹ Magiera, Siegfried, "El derecho a una buena administración en la Unión Europea", texto traducido por Mario Kolling, y revisado con la colaboración de María Jesús Montoro, contribución basada en el comentario del autor al art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en: Meyer, Jürgen, (ed.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden NomosKommentar, 2011, 3 Edición, pp. 518-528. Disponible en http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf.

efectos negativos de una mala administración deben repararse, la responsabilidad de eliminar en lo posible los elementos que causen una mala administración incumbe al Estado.

Infortunio histórico es que una obligación sin sanción o responsabilidad provoque incumplimiento, con lo que el derecho a la buena administración quedaría privado de sentido si no acarrea un deber para la administración de reparar los resultados de la mala administración.

El reconocimiento de los componentes de este derecho de manera conjunta, así como la obligación de su evaluación, implican no sólo un derecho más para las personas, sino su inclusión en un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los servidores públicos por acción u omisión.

Una de las funciones esenciales del reconocimiento del derecho a la buena administración sería aportar elementos que nos permitan responder a una exigencia política, a un planteamiento público de calificar de buena o mala administración a un período de gestión con elementos que puedan hacerse exigibles o evaluables bajo la misma visión. Por ello es necesario darle una eficacia superior, de carácter constitucional, que garantice el respeto, exigibilidad, y tutela.

Hasta hoy, la visión de la administración pública se ha considerado como una actividad libre de interpretar para el Poder Ejecutivo o quien lo representa, como una función no como un deber o un derecho de la ciudadanía. Hay que considerar, no obstante, que el orden jurídico tiene como fundamento básico el equilibrio entre los poderes estatales, lo que implica legislar, con base en un interés colectivo, respecto de la administración de los recursos, la ejecución de programas y acciones, así como de los límites objetivos e imparciales al poder. Esto, través de los medios de defensa a disposición de las personas –como el juicio de amparo– y las instituciones –acción y controversia constitucionales, entre otras-.

Por lo expuesto, se considera que el reconocimiento de este derecho podría considerarse de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a la buena administración pública a través de un gobierno abierto, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente,

austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción. El Estado garantizará este derecho mediante la planeación de acciones, la asignación de recursos, el informe de actividades y evaluación de resultados de forma anual, considerando la promoción de la participación ciudadana, la efectiva impartición de justicia, el acceso a la información pública y otorgando servicios públicos de calidad. La ley definirá las bases, mecanismos para su cumplimiento y evaluación. Las autoridades conformarán un sistema de índices basado en criterios técnicos y acorde a los componentes y principios señalados en el presente artículo.

Los derechos fundamentales están íntimamente vinculados con la Constitución. Su reconocimiento no estriba solamente en su consideración en un marco normativo, sino en el establecimiento de los medios para garantizar su cumplimiento, así como la obligación de informar sobre sus avances y el mecanismo de evaluación para su seguimiento. En particular, el reconocimiento del derecho a la buena administración implicaría que toda persona tendría derecho el derecho de acudir a los Tribunales de Justicia Administrativa para exigir un gobierno o la reparación del daño por una mala administración.

III.IV Metodología para su evaluación

Cuando el Estado dirige la planeación de sus programas hacia el respeto de los derechos humanos, la política pública que se implementa da cabida a las libertades individuales y colectivas. Los derechos humanos son indispensables en la formación y permanencia del Estado, al ser condición fundamental para alcanzar el bienestar general que es objetivo base de la administración pública.

Garantizar los derechos de los ciudadanos es el instrumento que tienen las instituciones públicas y sus representantes para construir un nivel de legitimidad que se transforme en confianza. En ello podría radicar la visión del Estado para desarrollar políticas públicas que garanticen los derechos de los ciudadanos, difundirlos e informar los mecanismos para exigirlos. Así se podría construir un nivel de legitimidad que genere mayor participación ciudadana mediante el acceso a la

información, a la justicia y a mejores servicios públicos cuya garantía será inversamente proporcional al nivel de confianza a las instituciones.

Al Poder Ejecutivo le corresponde estimar los ingresos y planear los egresos para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional Desarrollo; al Poder Legislativo, examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de acuerdo con la normatividad vigente; otra función de relevancia es la de designar o ratificar a los servidores públicos, con el fin de atender las necesidades y proveer los servicios públicos que demanda la sociedad. Éstas son funciones y actividades que pueden desarrollarse con un nuevo enfoque basado en el derecho a la buena administración, creando anexos transversales que garanticen la distribución de los recursos para garantizar los componentes de este derecho y la vigilancia de su cumplimiento.

Un proceso de evaluación interno que también es obligación del Estado desarrollar se refiere a los indicadores relacionados con el derecho a la buena administración, los cuales serán creados conforme a una metodología que pretenda dotar de elementos a la ciudadanía para evaluar el cumplimiento y de las deficiencias de la administración pública.

El Estado sujeta su actuación a la lógica de la política pública que se ha planteado, con el objeto de optimizar su función. Esto a pesar de que, como ya se ha estudiado en el capítulo anterior, la información no cuenta con los elementos cualitativos o cuantitativos suficientes para emitir una evaluación por parte de la ciudadanía a la cual se debe. Para este propósito no es solo necesario crear un proceso científico, racional y matemático complejo, sino que también se debe atender a su dimensión de pragmatismo, sencillez y ciudadanización que nos permita conocer la evolución histórica de los resultados, las decisiones y condiciones bajo las cuales se generaron y la posibilidad de participar en las tomas de decisiones futuras.

De acuerdo con la Ley de Planeación, las Secretarías de Estado informarán sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, así como de los resultados de sus acciones en el marco de su

competencia.⁸⁰ Esto también se establece en las leyes locales y se traslada al ámbito municipal mediante el informe que sobre los asuntos municipales debe rendir el Presidente en sesión solemne. Así, corresponde al Titular del Poder Ejecutivo presentar, por escrito y de manera anual, al Poder Legislativo un informe sobre el estado que guarda la Administración Pública del Estado⁸¹ denominado *Informe de Gobierno*.

Para evaluar la gestión del Poder Ejecutivo debemos Considerar que los componentes del derecho a la Buena Administración se pueden agrupar de la siguiente manera:

| Eje | Acciones |
|--------------------------|---|
| Participación ciudadana. | <ul style="list-style-type: none"> • Participar en las decisiones que les afecten. • Acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos. • Formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos. • Derecho al uso de lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada. • Participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social. • Derecho de asociación. |
| Impartición de Justicia: | <ul style="list-style-type: none"> • Tratar los asuntos de manera transparente, objetiva e imparcial. • Resoluciones en un plazo razonable. • Redacción de normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad. • Atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita. • Garantizar derechos procesales (CDMX). • Tribunal de Justicia Administrativa (CDMX). |

⁸⁰ Diario Oficial de la Federación, Ley de Planeación, artículo 8; México, 1983, consultada el 10 de noviembre del 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

⁸¹ Artículo 43 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. México, 1922, consultada el 10 de noviembre del 2021 en [https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_\(Dto_ref_2679_aprob_LXIV_Legis_1_sep_2021_PO_41_4a_secc_9_oct_2021\).166e.pdf](https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_(Dto_ref_2679_aprob_LXIV_Legis_1_sep_2021_PO_41_4a_secc_9_oct_2021).166e.pdf)

| | |
|--------------------------|---|
| Acceso a la información: | <ul style="list-style-type: none"> • Acceder a los archivos y registros. • Obtener información veraz. • Protección de los datos personales. |
| Servicios Públicos: | <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores. • Acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. • Aplicación de políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios. • Medios telemáticos para la simplificación de trámites • Gozar de servicios públicos de calidad. • Sistema de índices de calidad de servicios públicos (CDMX). |

Fuente: Elaboración Propia con base en los textos consultados y aquí citados.

Una primera ponderación puede ser realizada considerando los ejes del derecho a la buena administración y si estos se encuentran considerados en el Plan de Desarrollo 2016-2022 del Gobierno del Estado de Oaxaca:

| Eje: | Plan de Desarrollo |
|--------------------------|--------------------|
| Participación ciudadana. | X |
| Impartición de Justicia: | - |
| Acceso a la información: | - |
| Servicios Públicos: | - |

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo 2016-2022 del Gobierno del Estado de Oaxaca

De esto se pueden extraer las siguientes consecuencias:

- Se reconoce a la participación ciudadana como base de la gobernanza. Se afirma que la construcción y el cambio en Oaxaca, además de la

transformación de las instituciones y el ejercicio de la gobernanza, debe sustentarse en la participación social organizada, imparcial, respetuosa del marco legal que nos rige y ordena; también en la consolidación de ciudadanas y ciudadanos llamados a transformar la realidad de sus familias y comunidades, de su estrecha cooperación y voluntad por alcanzar un desarrollo sustentable, incluyente y justo.

- No se cuenta con un eje de impartición de justicia, pero se considera en diversas líneas de acción.
- No se cuenta con un eje de acceso a la información, pero se considera como un objetivo; se tiene un eje denominado “Oaxaca moderno y transparente”.
- No se cuenta con un eje de servicios públicos, pero se considera en estrategias y líneas de acción la mejora de lo servicios públicos.

Una segunda ponderación es si le fueron asignados recursos públicos para garantizar su cumplimiento en el Presupuesto de Egresos:

| Eje: | Presupuesto de Egresos 2020 |
|--------------------------|-----------------------------|
| Participación ciudadana. | X |
| Impartición de Justicia: | X |
| Acceso a la información: | X |
| Servicios Públicos: | X |

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2020 del Gobierno del Estado de Oaxaca.

La asignación de recursos dentro del Presupuesto de Egresos corresponde a los siguientes ejes:

- Acorde con la clasificación funcional, homologada a las disposiciones emitidas a nivel nacional por el Consejo Nacional de Armonización Contable, a la impartición de Justicia le fueron asignados \$1,014,823,605.61
- Conforme a la clasificación funcional, homologada a las disposiciones emitidas a nivel nacional por el Consejo Nacional de Armonización Contable, al acceso a la información pública gubernamental le asignaron \$69,390,751.42, y al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales \$28,212,990.00
- De acuerdo con la clasificación de Programas Presupuestarios, de acuerdo con las disposiciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable, a la Prestación de Servicios Públicos le asignaron recursos por \$ 48,552,162,358.38.

El eje de participación ciudadana no está considerado dentro del Presupuesto de egresos. Sin embargo, de acuerdo con la fracción XXVII del Artículo 82 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado De Oaxaca tiene la función de establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de las entidades sujetas a fiscalización.

En consideración al inciso 1 del Artículo 9 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana le corresponde la construcción de ciudadanía, la promoción de la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos político electorales.

Se observa que no está descrito de manera exacta en el presupuesto de egresos, pero si se les asignan recursos a las instituciones encargadas de procurar y fortalecer la participación ciudadana. Por ello se consideran para la evaluación los siguientes elementos:

- Al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana le fueron asignados \$219,011,353.42 para el ejercicio 2020; y al Órgano Superior de Fiscalización del Estado De Oaxaca, \$102,867,706.00.

| Eje: | Monto Asignado |
|---------------------------------|----------------------------|
| Participación ciudadana. | \$321,879,059.42 |
| Impartición de Justicia: | \$1,014,823,605.61 |
| Acceso a la información: | \$97,603,741.42 |
| Servicios Públicos: | \$ 48,552,162,358.38 |
| TOTAL PRESUPUESTADO: | \$49,986,468,764.83 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2020 del Gobierno del Estado de Oaxaca.

La tercera ponderación puede realizarse valorando si se reportaron acciones y se evaluaron los resultados en el Informe de Gobierno:

| Eje: | 4º Informe de Gobierno |
|--------------------------|------------------------|
| Participación ciudadana. | – |
| Impartición de Justicia: | X |
| Acceso a la información: | X |
| Servicios Públicos: | – |

Fuente: Elaboración propia con datos del 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

A partir de la evaluación de la estructura del Informe podemos establecer que no contiene los elementos del derecho a la buena administración. Sin embargo, de

la lectura del informe se reportan acciones ejecutadas por instituciones públicas que impactan en los ejes.⁸²

En atención a las tres ponderaciones anteriores podemos realizar el siguiente concentrado:

| Derecho a la Buena Administración. | Se encuentra considerado en: | | |
|------------------------------------|------------------------------|------------------------|---------------------|
| Eje: | Plan de Desarrollo | Presupuesto de Egresos | Informe de Gobierno |
| Participación ciudadana. | X | X | - |
| Impartición de Justicia: | - | X | X |
| Acceso a la información: | - | X | X |
| Servicios Públicos: | - | X | - |

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo 2016-2022, Presupuesto de Egresos 2020 y el 4º Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca.

Lo expuesto podría ser una primera consideración para la evaluación de los componentes del derecho a la buena administración, alcanzado su reconocimiento o su implementación en los documentos de planeación, presupuesto e informe. Así podríamos considerar la evaluación de las 21 acciones que componen los ejes para, con ello, tener un panorama más amplio de la función gubernamental.

A partir de lo aquí expuesto podemos considerar las siguientes conclusiones:

⁸² Para una mejor consideración de lo expuesto, se puede revisar el Capítulo II de la presente investigación.

- Los documentos rectores de la actuación de la administración pública no son homogéneos.
- A pesar de no estar considerados en el Plan de Desarrollo estatal, por una armonización de la información financiera los ejes del derecho a la buena administración se encuentran considerados en el Presupuesto de Egresos.
- Aunque no están consideradas en el Plan de Desarrollo estatal se le pueden asignar recursos a acciones o ejes de relevancia pública.
- A pesar de que se les asignan recursos públicos a ciertas actividades por mandato de ley, no se está obligado a considerar la información de las acciones y sus resultados en el informe de gobierno.
- El informe de Gobierno no mantiene la misma estructura del Plan de Desarrollo estatal ni con el Presupuesto de Egresos.
- En el informe del Gobierno del Estado se dan a conocer las acciones que con mayor o menor impacto informa el titular del Poder Ejecutivo Estatal y ante los cuales los ciudadanos, los sectores especializados y la opinión pública emiten su evaluación de buen o mal gobierno.
- El informe de Gobierno no cuenta con indicadores cuantitativos ni cualitativos que permitan verificar los avances o retrocesos que se mencionan.
- Ante la falta de claridad en el marco jurídico, el Gobierno del Estado no está obligado a realizar acciones que garanticen una buena administración, pero tampoco está impedido para asignarles recursos.
- No se tiene la obligación de informar las acciones realizadas con la misma estructura con la que se asignan los recursos.
- No existe una vinculación directa entre la aprobación del Plan de Desarrollo estatal y su estricta ejecución, la asignación de recursos y el informe de sus resultados.
- Dentro del Presupuesto de Egresos es posible crear un anexo transversal que cuantifique los recursos asignados a los programas, acciones e instituciones que garanticen una buena administración.

- El Gobierno del Estado de Oaxaca no garantiza una buena administración a las y los Oaxaqueños porque no están considerados sus componentes dentro del Plan de Desarrollo que contiene los programas y acciones a ejecutar durante su administración.
- El Gobierno del Estado de Oaxaca puede ser calificado como un mal gobierno en lo que se refiere a la buena administración pública y derechos asociados.

Como se puede observar, lejos se está de que el derecho a la buena administración sea tutelado en Oaxaca. Esto nos plantea la exigencia o límite del principio de progresividad, así como también una conciencia crítica sobre la responsabilidad de los poderes públicos, pero también de la actuación pasiva, tolerante, de la ciudadanía.

El derecho a la buena administración no es un fin en sí mismo sino el medio por el cual ciudadanía y gobierno se consideran cocreadores de las posibles alternativas para los problemas públicos. Para ello es necesario su reconocimiento porque sin éste sólo es invocable, pero no exigible, y queda a la consideración de los servidores públicos su respeto y garantía.

El fin de la administración pública es el bienestar colectivo mediante el ejercicio de una buena administración, pero sin la definición de sus componentes no es posible garantizarlo. Su reconocimiento no supondría ningún impedimento por parte del Estado. Sin embargo, durante la realización de la presente investigación se encontraron iniciativas presentada en el Congreso de la Unión⁸³ y en el Congreso del Estado de Oaxaca⁸⁴ que no habían sido discutidas. Si los ciudadanos no tenemos el derecho a una buena administración pública, entonces las obligaciones del Estado no resultan claras ni exigibles.

⁸³ Esparza, Frida, Iniciativa que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 10 de noviembre del 2021 en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4020264_20200318_1584563252.pdf

⁸⁴ Antonio, Carol, Iniciativa para garantizar un buen gobierno, consultada el 5 de noviembre del 2021 en <https://e-oaxaca.com/nota/2017-07-19/congreso/propone-prd-iniciativa-para-garantizar-derecho-de-los-ciudadanos-un-buen>

Conclusión

El control del poder público suele ser la visión bajo la cual se construyen los mecanismos que pretenden mejorar los niveles de confianza hacia las instituciones públicas y la percepción de corrupción de los ciudadanos. Es posible plantear una nueva visión sobre estos mecanismos y considerar que pueden ser componentes que construyan un nuevo poder público.

Las instituciones públicas y quienes les representan deben considerar que su existencia obedece a la ciudadanía, para tutelar, respetar, garantizar o resarcir sus derechos; estos no existen por ocurrencia o compromiso, son para y de las personas. El derecho a la buena administración puede generarse a raíz de una reforma legislativa, pero también puede garantizarse incluyendo los ejes que lo componen en los documentos rectores de planeación de las actividades gubernamentales; también en la asignación de recursos públicos para el desarrollo de las actividades aprobadas y en el informe de actividades que se rinda ante los Poderes del Estado o la ciudadanía. Todo lo anterior sin que medie obligación legal, es decir, sólo como una consideración de la esencia de la propia administración, como un deber moral con la ciudadanía a la que se deben.

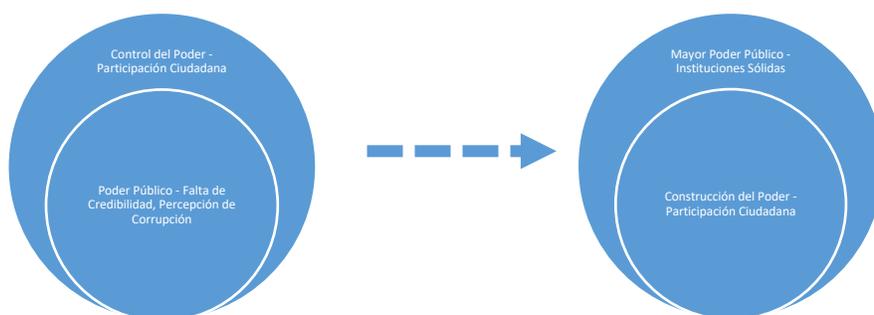
La implementación de este tipo de acciones supondría un impacto en la construcción de una mejora de la visión de la gestión pública; un ejercicio no sólo discursivo sino congruente entre los compromisos de campaña y la realidad institucional. No se trata de influenciar, controlar las decisiones o generar un monopolio de la sujeción a la ley para ejercer un control sobre el comportamiento del Estado, sino de generar con la sociedad la acción del Estado para garantizar sus derechos y consolidar sus instituciones. Tampoco es el control, la intromisión o exhibición de los servidores públicos, sino es la generación de mecanismos de garantía para la ciudadanía de una administración pública consolidada y acorde a una misma visión gubernamental. En el largo plazo, el propósito es evitar la fragmentación institucional, la dispersión de acciones y recursos.

Con la visión de garantizar los ejes del derecho a la buena administración señalados en esta investigación de Maestría –participación ciudadana, impartición

de justicia, acceso a la información y servicios públicos— se puede aspirar a que las personas y poblaciones que históricamente han sido olvidadas o excluidas participen dentro de las decisiones públicas. El incremento de la participación en los asuntos públicos provocará que los controles internos y externos como la fiscalización superior se focalicen principalmente en la evaluación al desempeño para emitir recomendaciones de mejora y no de sanción.

Como una política pública asociada y derivada del derecho, la buena administración puede ser un medio que permita la construcción de mecanismos que impulsen la consolidación de las instituciones públicas. La idea de que nuevos derechos implican directamente la adjudicación de nuevas obligaciones para las instituciones, en este caso, es errada porque el fin de la administración pública y el del derecho a la buena administración es el mismo: alcanzar el bienestar colectivo.

Así, se plantea un nuevo enfoque sobre la participación ciudadana de mecanismo de control a uno de construcción del poder público basado en la solidez de sus instituciones cocreadas con la ciudadanía. El esquema general es el siguiente:



Fuente: Elaboración Propia.

Debo señalar que, durante el período de investigación, algunos avances parciales fueron expuesto en diferentes espacios académicos. Así, y después de la contienda electoral de 2021, se han tenido reuniones con autoridades municipales electas y ante representantes del Poder Legislativo local en Oaxaca. Estos ejercicios han permitido reflexionar sobre la visión que los servidores públicos tienen respecto de su rol como autoridad o representante popular frente al derecho a la

buena administración. ¿Cómo se enriqueció esta investigación de Maestría a partir de estos procesos de diálogo? A continuación rescato algunas líneas generales.

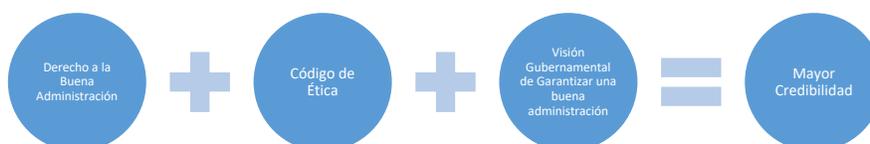
Es deber de la administración pública garantizar una buena administración, pero si esto no ha sido posible se debe considerar que lo hecho hasta hoy requiere de una nueva visión institucional que fusione a las instituciones públicas en un mismo objetivo. Existe una coincidencia en que los esfuerzos deben estar focalizados en generar una buena administración o un buen gobierno, sólo que no se tiene claridad en sus componentes y los que se consideran no tienen un argumento sólido; se trata más bien de pretensiones de lo que se cree es un buen gobierno o una buena administración.

Entonces, impera la necesidad de difundir este derecho al buen gobierno, sus componentes y acciones entre la ciudadanía, los tomadores de decisiones y las unidades académicas. Para los ciudadanos es importante porque, sin el conocimiento de sus derechos, no puede construirse su exigencia. Para los tomadores de decisiones, porque su objetivo es garantizar una buena administración pública, pero sin el conocimiento de los ejes y acciones para garantizarla.

La falta de apertura institucional también puede generarse por una falta de confianza de las instituciones hacia los ciudadanos porque se desconoce el alcance de la participación ciudadana, la calidad de ésta o su uso para un beneficio político, de grupo o personal. Es necesaria la organización de la ciudadanía para participar en la toma de decisiones, pero para que la participación sea efectiva también debe considerarse la mejora de esta participación.

La implementación del derecho a la buena administración no se basa sólo en su reconocimiento o la descripción de los ejes y acciones que lo componen, sino sobre todo en la posibilidad de darle seguimiento en los documentos rectores de la administración, desde la planeación de las acciones gubernamentales –Plan de Desarrollo–, la asignación de los recursos públicos –Presupuesto de Egresos– la elaboración del informe del estado que guarda la administración –Informe de Gobierno– hasta su evaluación a través de los órganos encargados de la fiscalización internos y externos.

Se puede ampliar el alcance del impacto normativo, al sujetar la actuación de los servidores públicos en la garantía de una buena administración. El derecho a la buena administración no sólo será la base de la argumentación de sus decisiones –sobre todo aquellas que quedan a su interpretación–, sino que podrá fortalecer la ética pública del servidor. Así ésta no se limitará a la difusión de valores contenidos en un código de ética, sino que se volverá la materialización de estos valores que, vinculados a la argumentación jurídica, tendrán un impacto en beneficio de la credibilidad, fortaleciendo y generando un mayor poder público de referencia en la ciudadanía. Lo podemos explicar de acuerdo con el siguiente esquema:



El fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía, garantizando su participación en la toma de decisiones de impacto, podrá cerrar la ventana de oportunidad para posibles hechos de corrupción. Esta cercanía permitirá la participación de grupos o comunidades históricamente excluidos del debate de los problemas públicos.

Por su parte, la implementación de las tecnologías de la información en las áreas de la administración podrá permitir no sólo el crecimiento de la difusión de las acciones, programas y proyectos; también será el medio por el que los ciudadanos podrán acceder a los servicios públicos o a los programas gubernamentales, con reglas de operación de libre acceso para que todos puedan aspirar a una mejor distribución de los recursos públicos, lo que generará mayor participación e interés colectivo. Otro uso de las tecnologías puede ser como una herramienta de pedagogía social mediante la cual las instituciones públicas pueden generar y compartir conocimiento con la ciudadanía; con la prontitud e interés de la ciudadanía también podrán recibirse denuncias, quejas o recomendaciones sobre los servicios y servidores públicos.

Un rol importante también es el de las unidades académicas a las que les corresponde la argumentación de la discusión, la construcción teórica, la revisión de los temas con un enfoque objetivo que, en cumplimiento a responsabilidad social, están obligadas a generar alternativas que aporten a la construcción de un mejor Estado. Mediante la generación de planes académicos con un enfoque global e interesados en lo público, no se trata sólo de producir buenos profesionistas, sino también de generar una visión de interés en el servicio público para lograr una mejor ciudadanía.

Considerando los resultados obtenidos en la presente investigación se considera necesario continuar su ejercicio, pero ahora a nivel municipal, dada su importancia al ser éste el nivel de gobierno de mayor cercanía e interacción con la ciudadanía. Las asimetrías en el estado de Oaxaca, los diversos sistemas normativos internos, los períodos de gobierno, la multiculturalidad y cosmovisiones no permiten considerar un posible resultado homogéneo. Por ello es importante crear documentos base que permitan una adaptación de los referentes para la implementación, seguimiento y evaluación del derecho a la buena administración; así como también analizar el alcance del empoderamiento de las instituciones públicas que lo implementen, quiénes les representen, el impacto que provoque en los indicadores de confianza y percepción de corrupción.

Otro componente anexo sería la evaluación del papel de los Poderes del Estado para garantizar el derecho a la buena administración. Esto implica, entre otras acciones, generar un programa de pedagogía social para que las personas reconozcan este derecho como un derecho que requiere del trabajo conjunto de ciudadanía e instituciones públicas, que exige corresponsabilidad de los ciudadanos en los resultados de las instituciones públicas.

Por todo lo anterior, acaso la principal conclusión de esta investigación de Maestría sea que garantizar el correcto ejercicio del derecho a la buena administración es una corresponsabilidad entre ciudadanía, instituciones públicas y unidades académicas.

Bibliografía

Arbeloa, Emma, *El Derecho a una Buena Administración: Responsabilidad de los Cargos Públicos*, Madrid, 2013, Disponible en: <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=tesisuned:Derecho-Earbeloa&dsID=Documento.pdf>

Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 1577, *Política Pública de Derechos Humanos*, México, 2015.

Carmines, E. y Zeller, R. *Reliability and validity assessment*. Sage University Paper Serie, California, S. Publications, 1979.

Cassese, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ponencia presentada en la “Jornada sobre el derecho a la buena administración”, 2009, Disponible en: <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>

Castro, Albero, *Buen gobierno y derechos humanos*, Perú, 2014.

Castro, Edher, “El método de desempaque para analizar casos de violaciones de derechos humanos”, *Revista Methodos*, Núm. 18, México, 2020.

Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea, un libro blanco*, Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos *¿Qué son los derechos humanos?* 2021. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Sistema de Medición de la Política Social, México, 2021, Disponible en: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*, 2019, Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf

Esparza, Frida, *Iniciativa que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4020264_20200318_1584563252.pdf

Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta, Madrid, 1989.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed., México, Porrúa, 2007.

García, Roberto, *Fundamentos de la legitimidad*, Revistas UNAM, 2018. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37280>

Gobierno de México, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores*, Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

Gutierrez Lara, Abelardo, *Presupuesto Público y Derechos Humanos*, México, 2018.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a ed., México, Porrúa, 1991.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta de Impacto y Calidad Gubernamental*, México, 2020, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *El ABC del Gobierno Abierto*, México, 2020, Disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/digital_el_abc.pdf

Kaufman, D., Kraay, A. y Mastuzzi, M. *The worldwide Governance Indicators. Methodology And analytical Issues. The World Bank Development Research Group.* 2010

Linazasoro, Izaskun y Cornejo, Camilo, *El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno, Chile, Revista de Derecho Público*, Num. 93.2020.

Magiera, Siegfried, “El derecho a una buena administración en la Unión Europea”, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden NomosKommentar*, 3 Edición, 2011, Disponible en: http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf.

Matilla, Andry, *Buena Administración Como Noción Jurídica y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Revista Iberoamericana de Gobierno*, Número 16, Cuba. 2021.

Merino Huerta, Mauricio, *Las políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*, México, CIDE, A.C. (Gobierno y Políticas Públicas no. 2) (Spanish Edition). Edición Kindle, 2013.

Naciones Unidas, *Indicadores de Derechos Humanos*, 2012, Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf

Nieto Garrido, Eva, *Administración europea y derechos fundamentales: los derechos a una buena administración, de acceso a los documentos y a la protección de datos de carácter personal*, en Nieto Garrido, Eva y Martín Delgado, Isacc, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, España, Marcial Pons, 2010.

Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, 2015

Organización de los Estados Americanos, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 2008.

Peces-Barba y Fernández, E. *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, Madrid:IDHBC-Dykinson, 2003.

Pérez, Laura, *Indicadores de derechos humanos. Instrumento para la Exigibilidad*. Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. UNAM, 2015.

Ponce, Juli, VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, *Los jueces, el buen gobierno y el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*, España, 2016.

Rodriguez-Arana, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*, México, UNAM, Disponible en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf

Romero, Anayatzin & Anaya, Nora, “La metodología del desempaque para el análisis de los derechos humanos, Entrevista a Sandra Serrano”, *Relacso*, núm. 3, 2013.

Santamaría Pastor, J.A: *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid, Centro de estudios Ramón Areces, 1988,

Schmidt – Assmann, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid, Marcial Pons, 2003.

Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1992.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 1997.

Servín Ugarte, Carlos *El derecho a la ciudad: una propuesta de desempaque a partir del estudio de la movilización contra la vía exprés en Guadalajara, México, Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, núm. 12, 2014.

Statskontoret, Principles of Good Administration in the member states of the European Union, 2005, Disponible en <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>.

Tocqueville, alexis, *La Democracia en América*, s/d, Disponible en: <https://mrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

Tomás, Beatriz, *El Derecho Fundamental a una Buena Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción*, Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights>

Türk, Danilo. *The new international economic order and the promotion of human rights. Realization of economic, social and cultural rights*, ONU, 1990, Disponible en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.1990.19.EnOpendocument>

Wunder Hachem, et al, *Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena administración pública en el derecho administrativo brasilero*, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2019, Disponible en: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.05>

Xopa, Roldan. *El derecho a la buena administración en la cdmx una aproximación conceptual*. México, 2020. Disponible en: <http://administracionpublica.cide.edu/el-derecho-a-la-buena-administracion-en-la-cdmx-una-aproximacion-conceptual/>

Legislación y Jurisprudencia.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2013, Disponible en: https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

Código Iberoamericano de Buen Gobierno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006, Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>

Constitución de la República italiana de 21 de diciembre de 1947, s/d, Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html#0>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. México, 1922, Disponible en:

[https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_\(Dto_ref_2679_aprob_LXIV_Legis_1_sep_2021_PO_41_4a_secc_9_oct_2021\).166e.pdf](https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_(Dto_ref_2679_aprob_LXIV_Legis_1_sep_2021_PO_41_4a_secc_9_oct_2021).166e.pdf)

Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 2020, Disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/CuartoInforme/>

Ley de Planeación, México, 1983, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, España, 2007, Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-7788>

Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, España, 2013, Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca 2016-2022, Disponible en: https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan_Estatal_de_Desarrollo_2016-2022.pdf

Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2020, Disponible en:

[https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Presupuesto%2bde%2bEgresos%2bdel%2bEstado%2bde%2bOaxaca%2b\(Txt%2borig%2bdto%2b884%2baprob%2bLXIV%2bLegislatura%2b10%2bdic%2b2019%2bPO%2bExtra%2b24%2bdic%2b2019\).pdf](https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Presupuesto%2bde%2bEgresos%2bdel%2bEstado%2bde%2bOaxaca%2b(Txt%2borig%2bdto%2b884%2baprob%2bLXIV%2bLegislatura%2b10%2bdic%2b2019%2bPO%2bExtra%2b24%2bdic%2b2019).pdf)

REGLAMENTO (UE, Euratom) 2021/1163 DEL PARLAMENTO EUROPEO, 2021,
Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R1163>

Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Serie C Núm. 4, Sentencia de 29 de julio de 1988.

Sentencia del Tribunal Constitucional, 2012, Tribunal Constitucional, República del Perú, Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.pdf>

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), Unión Europea, 2017, Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189543&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1971252>