

Capítulo 5

Tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano . . .	135
Principios metodológicos	135
Primera clasificación: bases jurídicas para una tipología de los derechos administrativos	137
Segunda clasificación: tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano	141
Catalogación de los derechos administrativos	142
Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano	155

Tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano

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

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano

Principios metodológicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Catalogación de los derechos administrativos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) *Derechos de petición*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **La promoción de los procuradores y ombudsman administrativos.** Representan la institucionalización de medios de protección y defensa de los intereses de los particulares frente a los actos o apremios de la administración pública. Su esfera de actuación se da en torno a los procesos de justicia administrativa, pero también en medidas preventivas y de orientación legal al particular afectado. En este campo puede citarse para México, la existencia del “Síndico del Contribuyente” como agente de mediación entre la autoridad fiscal y el particular.
- **Derecho a la revisión, revocación, y queja.** Estos derechos se consagraron en México según los antecedentes normativos que dan lugar a los tribunales de lo contencioso-administrativo, pero también encuentran sus antecedentes en la legislación orgánica de la administración pública federal, estatal y municipal. Al respecto se aclara que estos son recursos directos para inconformarse frente a la autoridad por actos administrativos que atenten, o se juzguen contrarios a los derechos e intereses de los particulares. Su definición corresponde a la parte procesal preliminar o de primera instancia para la resolución de conflictos entre la autoridad y el particular.
- **Derecho de solicitud de anulación.** Este derecho esta enmarcado en distintas disposiciones de lo contencioso-administrativo, de hecho su principal ubicación radica en la acción jurisdiccional de los tribunales en la materia y en los actos jurisprudenciales que dicten sobre casos concretos de litigio administrativo. Al existir una gran dispersión de ordenamientos que prevean una anulación de un acto de autoridad administrativa (en los casos fiscales, en improcedencia de resoluciones de licencias, en interposición de recursos de revisión, etc.) regularmente se le relaciona con el juicio de amparo, donde se alude a la inconstitucionalidad de las leyes a la falta de apego a dicha constitucionalidad por parte de la resolución o laudo administrativo. En sí este derecho es uno de los recursos correctivos y disciplinarios más consistentes que un particular puede ejercer frente a los actos de una autoridad pública.
- **Derecho de apelación.** Este es un derecho vigente en México, pero susceptible de perfeccionarse si adquiere el rango de un poder colectivo, mediante el cual se revise, cuestione o reorienten los efectos de un acto administrativo, la apelación entonces sería una previsión, una confirmación o una negación ante un acto determinado. A la fecha la apelación se realiza principalmente ante los tribunales en la materia y es

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

k) *Derechos a la autodeterminación de intereses colectivos*

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

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

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

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

l) Garantías del enfoque social de programas gubernamentales

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

m) Garantías para la prestación simplificada de servicios administrativos

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

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

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

n) Garantías para el control social de programas gubernamentales

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

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

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano

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

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

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