

Capítulo 6

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

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

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

Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.

Alcances e importancia de los derechos administrativos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La conclusión de este punto hace referencia al ejercicio de los derechos administrativos, los cuales coadyuvan a aportar de manera muy importante nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, y marcan una etapa diferente que podríamos denominar "superior" a la vivida en nuestro país hasta la fecha.

Regulación social del sector público a partir del ejercicio de los derechos administrativos

Por medio de la reglamentación y de la coparticipación del Estado con la sociedad en la construcción de nuevas estructuras, el sector público tiene la posibilidad de retomar con renovadas fuerzas la regulación social. El ejercicio de los derechos administrativos ayuda, como pieza clave de la maquinaria administrativa, a crear un nuevas corresponsabilidades entre el Estado y la sociedad.

En fechas recientes los partidos políticos han perdido oportunidad en su capacidad de convocatoria y aun en su legitimidad y representatividad; se podría inclusive decir que la situación por la que atraviesan tiene consecuencias serias para sus propias organizaciones político-sociales y para el Estado en cuanto al afloramiento de otros núcleos, en su mayoría como grupos de presión, que pueden desvirtuar la institucionalidad de los procesos en torno al poder y la legitimidad.

No obstante la pérdida de representatividad de los partidos políticos, un fenómeno que viene aflorando es la manifestación de los ciudadanos en las urnas (por ejemplo en Francia) como una forma de participación que adquiere nuevos matices como freno al Estado o como una inconformidad con las políticas llevadas a cabo por un gobierno y ejecutadas por su administración pública. Este renovado impulso de la participación ciudadana deja un tanto de lado la apatía del pueblo en los comicios electorales para replantear una situación en la que los ciudadanos demandan y hacen ver al Estado su inconformidad con las políticas gubernamentales.

La sociedad de nuestros días busca nuevas formas de hacer valer sus derechos tanto humanos como administrativos, vía organizaciones que nacen en el seno mismo de la sociedad, por ejemplo: organizaciones profesionales, colegios, comités de vecinos, ligas de usuarios, juntas de autoadministración de unidades habitacionales, comités de consumidores, comités de compras, etcétera, por las cuales hacen oír su voz, ejercen presión, tratan de participar en la formulación de políticas, ejecución de obras y servicios y control y evaluación de actividades gubernamentales. Estas organizaciones encierran un potencial insospechado; se puede afirmar que no han sido aprovechadas del todo por las organizaciones sociales de más arraigo ni por el propio Estado, ambos no han sabido aprovecharlas y conducirlas en aras de un nuevo modelo de gestión, teniendo en ellas una veta rica en materia de relaciones y regulación social. Al ejercerse los derechos administrativos de forma individual o por medio de estas organizaciones o de otro tipo, ya existentes con anterioridad, se podría dar la pauta para una más fructífera relación sociedad-Estado.

Es obvio que las relaciones pasadas entre la sociedad y el Estado sirven de base a las presentes, pero éstas, al igual que las anteriores, tienen características propias, política, social, económica, jurídica y administrativamente hablando, todas ellas están reguladas en los mismos términos de sus características. El reto actual es identificarlas, preverlas y coptarlas más que remediarlas una vez que se han dado. Con ello, se podría estar mejor preparado para regular las relaciones ya mencionadas entre el Estado y la sociedad.

A principios de éste siglo en México, las relaciones tenían una situación inversa, es decir, del Estado como "recomponedor" de la sociedad. Actualmente, es la sociedad la vanguardista en las relaciones para con el Estado. Como se mencionó en el primer capítulo, la reforma del Estado se refiere a una serie de cambios, adecuaciones, modificaciones con el fin de adaptarse a situaciones presentes y futuras.

El papel de la autoridad y el servidor público en la procuración de los derechos administrativos

El Estado moderno puso al individuo directamente frente a la administración pública. Las razones política y social ampliaron y fortalecieron la autoridad de la burocracia en el sentido weberiano; sin embargo, frente al aumento del poderío burocrático quedó casi sin defensa el propio individuo.

La burocracia en un sentido peyorativo, provoca una incomunicación entre servidores y ciudadanos. Al ponerse distancia de por medio se da una incomprensión mutua en perjuicio del mejoramiento político, social, económico y cultural de todos. Si se lograra una colaboración mutua la administración se depuraría y, para esto, es necesario, según José Chanes Nieto "dignificar al ciudadano frente al servidor público y a éste ante aquel".

El ciudadano tiene el poder de decidir en términos de elegir a sus representantes, no obstante que tiene participación política, raras veces la asume en materia administrativa y cuando quiere obtener un resultado rápido o favorable, ejercer un derecho y, de vez en cuando cumplir una obligación es necesario "aceitar la maquinaria administrativa" vía los favores, el soborno, el parentesco, tráfico de influencia, y otras manifestaciones de corrupción.

Por regla, una mala administración produce deterioro en el sistema en general y, en muchas ocasiones es sinónimo de burocratismo, convirtiéndose este último, en un eslabón intermedio, con poder, entre la sociedad y el Estado. La independencia adquirida por la burocracia la coloca en una posición de privilegio, concedora de los "trámites requeridos" utiliza su posición en su provecho al constituirse como un filtro que deja permear o no las inquietudes de los particulares.

Cuando el funcionario abusa de su posición provoca un alejamiento de la sociedad para con el Estado, el gobierno y la administración pública. La burocracia a quien compete la acción administrativa puede, en su momento, ser la autora de violaciones que afectan al particular provocando un distanciamiento entre administradores y administrados. En reacción directa a lo anterior, es preciso que la administración haga sentir al ciudadano su carácter de servicio, puesto que si no es así, la consecuencia es una frustración e impotencia del ciudadano al sentir una gran desconfianza ante un monstruo que no tiene pies ni cabeza. La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, y para resolverle sus problemas cuando lo amerite o requiera. Para esto, los servidores públicos deben reunir características adecuadas, de acuerdo al papel que desempeñan, aunadas a la vocación, educación, honestidad, formación, capacitación, y actualización tanto de su persona como de sus conocimientos.

Por su parte "el servidor público debe estar abierto al diálogo social"¹⁴¹ y mostrarse sensible ante las iniciativas populares encauzándolas para conseguir objetivos y resultados tangibles con formas de participación efectivas y ágiles para obtener un intercambio recíproco de problemas y soluciones.

El servidor público, al ser un "termómetro" de las necesidades y demandas de los individuos debe utilizarlas en el mejoramiento de la administración, en áreas como los servicios públicos y en términos de gestión, reducir trámites, hacer más eficiente y eficazmente sus tareas, entre otras. De hecho, los ciudadanos actuales, al exigir el cumplimiento de sus derechos, obligan al servidor a realizar mejor su trabajo, pero aún falta mucho por hacer para llegar a conjuntar verdaderamente el actuar administrativo con las necesidades de la sociedad.

141 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública", *op. cit.*, págs. 103 a 104.