



---

# PRIMERA INSTANCIA

## REVISTA JURÍDICA

---

Número 13, Volumen 7

Julio-diciembre  
2019

[www.primerainstancia.com.mx](http://www.primerainstancia.com.mx)

ISSN 2683-2151

**DIRECCIÓN Y COMITÉ EDITORIAL DE REDACCIÓN**  
***REVISTA PRIMERA INSTANCIA***

EDITOR y DIRECTOR GENERAL

Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano

Profesor de la Universidad Autónoma de Chiapas. México.

DIRECTOR HONORARIO

Dr. Hugo Carrasco Soulé

Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

COEDITOR GENERAL

Dr. Jaime Alfonso Cubides Cárdenas

Profesor de la Universidad Católica de Colombia.

COMITÉ EDITORIAL

Ana Carolina Greco Paes

Professora na Toledo Centro Universitário, Brasil.

Juan Marcelino González Garcete

Profesor de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

Pamela Juliana Aguirre Castro

Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito y Universidad de Especialidades Espíritu Santo; Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Ecuador.

Pablo Darío Villalba Bernié

Decano de la Universidad Católica de Encarnación, Paraguay.

René Moreno Alfonso.

Abogado. Profesor de la Universidad Republicana, sede Bogotá, Colombia.

ASESORAMIENTO CIENTÍFICO

Dra. Jania Maria Lopes Saldanha

Profesora en la Universidad Federal de Santa María, Brasil.

## CINTILLO LEGAL

---

REVISTA PRIMERA INSTANCIA, número 13, volumen 7, julio a diciembre de 2019, es una revista electrónica arbitrada en español de difusión periódica semestral, vía red de cómputo desde el 2013, editada por el Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano, con domicilio en Boulevard Presa de la Angostura, número 215-12, Fraccionamiento Electricistas Las Palmas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29040, Tel. (52) (961) 6142659, <http://www.primerainstancia.com.mx/revista-primera-instancia/>, editor responsable Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano, correo [primerainstancia@Outlook.com](mailto:primerainstancia@Outlook.com). Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-061813141600-203, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, ISSN 2683-2151. Responsable de la última actualización de este número Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la Publicación.

---

**TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD  
CONCENTRADO AL DIFUSO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE  
DERECHOS HUMANOS.**

Alfonso Jaime Martínez Lazcano.....11

**DISCUSIONES ACTUALES DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ  
DE COLOMBIA.**

Juan Carlos Trujillo Mahecha- Walter Gerardo Valencia Jimenez- Jaime Cubides-  
Cárdenas.....53

**TEORÍA CRÍTICA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL COMBATE  
A LA CORRUPCIÓN.**

Alina del Carmen Nettel Barrera y Gabriela Aguado Romero.....73

**LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS OBTENTORES Y LOS  
AGRICULTORES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y  
SANCIONADORES DE LA LEY FEDERAL DE VARIEDADES VEGETALES.**

Carlos Ernesto Arcudia Hernández y Blanca Torres  
Espinosa.....92

**PROTECCIÓN Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN EL CUMPLIMIENTO  
DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A LA NO VIOLENCIA.**

Yolanda Castañeda Altamirano.....111

**LEGITIMIDAD DE LA LEGISLACIÓN EN EL ESTADO DE DERECHO.**

Manuel Bermúdez Tapia.....128

**PROTECCIÓN JURISDICCIONAL AL DERECHO A LA IDENTIDAD.**

Merly Martínez Hernández.....147

**PROTECCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Karla Eizabeth Mariscal Ureta.....177

# Editorial

Un reto en el futuro no muy lejano, para que el planeta todavía albergue vida humana en las condiciones que hasta ahora hemos conocido, es la conservación del medio ambiente sano, es común que las principalmente fuentes de contaminación de lo que ocasiona el cambio climático, son las grandes empresas, el transporte que usan combustibles o energía, pero también es de gran influencia el impacto que ocasiona la cultura de la alimentación humana, porque gran cantidad de ésta se desprecia y se convierte en basura, así de acuerdo con el Grupo Intergubernamental en el Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas se pierde o se derrocha entre el 25% y 30% de la producción mundial, lo que representa el 10% de las emisiones globales.

La relación entre el calentamiento global y los usos del suelo que ha llegado a la degradación o desertización por la sobreexplotación agrícola y ganadera, esto afecta al 70% del suelo y a 500 millones de personas que viven en zonas áridas, por lo que se hace necesario realizar un cambio en la dieta humana para “salvar” el planeta.

Además impacta en la seguridad alimentaria, por fuerte el incremento en la población mundial, se piensa que en el 2060 se llegue a 10 mil millones habitantes; de los cuales 2mil millones con sobre peso y 800 con problemas de nutrición.

El desperdicio anual en Latinoamérica por persona es de aproximadamente 223 kilogramos por persona. En México cerca del 34% de los alimentos que se producen se desaprovechan, lo que arroja un total de 20.4 toneladas por año, en estos datos juegan un papel importante los restaurantes.

Este informe de 107 expertos de 52 países fue aprobado por los representantes de 195 países que aceptan el Acuerdo de París

En este doceavo número de la *Serie Latinoamérica* electrónica se presentan artículos de destacados juristas con temas de gran importancia para comprender los fenómenos jurídicos actuales: TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD CONCENTRADO AL DIFUSO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS DE Alfonso Jaime Martínez Lazcano; DISCUSIONES ACTUALES DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ DE COLOMBIA de Juan Carlos Trujillo Mahecha, Walter Gerardo Valencia Jiménez, Jaime Cubides-Cárdenas; TEORÍA CRÍTICA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN de Alina Del

Carmen Nettel Barrera y Gabriela Aguado Romero; LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS OBTENTORES Y LOS AGRICULTORES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y SANCIONADORES DE LA LEY FEDERAL DE VARIEDADES VEGETALES de Carlos Ernesto Arcudia Hernández y Blanca Torres Espinosa; PROTECCIÓN Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A LA NO VIOLENCIA de Yolanda Castañeda Altamirano; de LEGITIMIDAD DE LA LEGISLACIÓN EN EL ESTADO DE DERECHO de Manuel Bermúdez Tapia; PROTECCIÓN JURISDICCIONAL AL DERECHO A LA IDENTIDAD de Merly Martínez Hernández y PROTECCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA de Karla Elizabeth Mariscal Ureta.

Estamos inmersos en una revolución jurídica, esencialmente por la influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito interno de los países latinoamericanos adheridos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos que requiere de muchas voces y reflexiones para comprender los nuevos parámetros de protección a los derechos humanos.

Esperando que nuestras publicaciones vengan a contribuir y a impulsar la nueva cultura jurídica de protección de los derechos humanos.

Alfonso Jaime Martínez Lazcano  
Editor y Director General

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 8 de agosto de 2019.



# “TEORÍA CRÍTICA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN”<sup>1</sup>

---

Alina del Carmen NETTEL BARRERA\*

Gabriela AGUADO ROMERO\*\*

**SUMARIO:** I. *Introducción: Sobre el derecho administrativo y el ejercicio del poder.* II. *Actividad procedimental, corrupción y derechos humanos.* III. *Sobre silencio e inactividad.* IV. *Sobre la buena administración y los estándares de actuación administrativa.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

Resumen: El procedimiento administrativo, como vertiente de las formas de actuación administrativa, es el mecanismo por el cual el ciudadano gestiona la comunicación y se relaciona con la estructura jurídico-administrativa. En el marco de un nuevo constitucionalismo que permita la argumentación en torno a modelos de validez de la norma, en donde los particulares pueden reclamar su inconstitucionalidad, es necesario observar desde otra perspectiva cómo están estructurados los instrumentos de control de la omisión administrativa.

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido el 15 de enero de 2019 y aprobado el 16 de mayo de 2019.

\* Autor de correspondencia. Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, miembro del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos humanos y globalización” CAC-128, Coordinadora de los programas integrados de Maestría y Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Candidata a Investigador Nacional SIN, Responsable del proyecto de investigación “Inactividad administrativa en la prestación de servicios público: Una revisión desde la teoría crítica socio-jurídica en el marco de los colectivos vulnerables” FOFI UAQ2018. Contacto: [alina.nettel@uaq.mx](mailto:alina.nettel@uaq.mx)

\*\* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, miembro del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos humanos y globalización” CAC-128, colaborador del proyecto Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, miembro del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos humanos y globalización” CAC-128. Candidata a Investigador Nacional. Contacto: [aguadogabriela@hotmail.com](mailto:aguadogabriela@hotmail.com)

Palabras clave: Administración pública, derecho administrativo, corrupción, derechos humanos, actuación administrativa.

Abstract: The administrative procedure, as an aspect of administrative forms of action, is the mechanism by which the citizen manages the communication and relates to the legal-administrative structure. Within the framework of a new constitutionalism that allows argumentation about models of validity of the norm, where individuals can claim their unconstitutionality, it is necessary to observe from another perspective how the instruments of control of administrative omission are structured.

Keywords: Public administration, administrative law, corruption, human rights, administrative action.

## **I. INTRODUCCIÓN: SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL EJERCICIO DEL PODER**

El derecho administrativo, como el régimen jurídico de organización y funcionamiento de la Administración pública, que rige no sólo entre las distintas áreas o dependencias o las relaciones entre instituciones, sino también las relaciones de la Administración con los particulares, representa un baluarte de la construcción de un auténtico estado garante de los derechos humanos. Debemos tomar en consideración que la tradición administrativista racionalista del siglo XX dibujaba el marco jurídico de un derecho reservado al poder y al ejercicio de la autoridad. Este criterio se ve sujeto a revisión frente a la encomienda de validez y eficacia del derecho en el marco de un nuevo constitucionalismo.

El Derecho administrativo europeo, desde hace varias décadas, ha sido empujado a la reestructura a partir del fortalecimiento de un estado social, sin embargo, en América Latina este fenómeno ha sido incorporado parcialmente y el derecho administrativo ha quedado sujeto a un concepto de legalidad y de estado de derecho que, en aras del interés general, privilegia el formalismo y el autoritarismo. En el ámbito administrativo, tanto la actuación procedimental como la material, son un reflejo de la norma y su contexto. En este sentido, debemos preguntarnos qué derecho administrativo rige a uno de los Poderes Públicos que más incidencia tiene en una sociedad. Desde ambas vertientes, ya sea

procedimental o material, la actuación administrativa potencialmente puede transformar nuestro entorno, e incide en la protección de los derechos humanos. Basta pensar en el derecho al medio ambiente sano y los deberes de actuación impuestos a los municipios a través del artículo 115 de la Constitución a la luz de la realidad en nuestro país. ¿Los municipios realmente cumplen con esta encomienda? ¿La validez y eficacia del derecho en materia administrativa permite reconocer un panorama progresista para la tutela de los derechos humanos más esenciales? Bajo este panorama, la teoría crítica del derecho ofrece una evaluación de la norma a la luz de la repercusión de la actuación administrativa, en particular la procedimental, en la vida de los ciudadanos para reposicionar su lugar en la vida pública.

El trabajo que se desarrolla a continuación es un momento de reflexión preliminar en el marco de un proyecto de investigación que enfrenta el reto de analizar, desde una posición crítica, la validez de la norma administrativista ante un nuevo contexto económico, político, social o, particularmente, por lo que se refiere a la existencia formal de un procedimiento frente a un marco de referencia de validez que pretende garantizar entre otros derechos, el debido procedo en sede administrativa.

## **II. ACTIVIDAD PROCEDIMENTAL, CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS**

La prevención de la corrupción, desde una perspectiva jurídica se encuentra en “el imperio de la ley” como se ha señalado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004. El artículo 5.1 señala “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”. Sin perjuicio de que más adelante se aborde el análisis sobre la *buena administración* por ahora podemos señalar que, desde la perspectiva del Derecho Administrativo, el principio de legalidad otorga la cobertura necesaria para actuar en los términos propuestos por la Convención de la ONU contra la corrupción. Pero también debemos decir que existe un doble discurso normativo a través de la permisibilidad del incumplimiento de la norma. En este sentido, el propio ordenamiento permite el despejo de

la ley, por ejemplo, a través del silencio administrativo. Por una parte, el artículo 16, fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala como una obligación de la Administración pública federal, en sus relaciones con los particulares “dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley” y, en embargo, el siguiente artículo se prevé la producción del silencio negativo cuando no exista resolución expresa, es decir, cuando no se cumpla con la obligación prevista en el artículo 16. Por otra parte, tanto la Ley Federal de Procedimiento como otras leyes procedimentales y sectoriales prevén la producción del silencio administrativo positivo, espacio de inseguridad y comodidad para la corrupción, como he señalado en otro trabajo.<sup>2</sup>

El ordenamiento envía mensajes contradictorios, por un aparte obliga y, por otra, exime. No existe, en este sentido, una buena gestión de los asuntos públicos como se espera de la Convención de la ONU. Si bien el silencio negativo juega un papel de garantía para impugnar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo cierto es que la forma en que se regula no facilita al servidor público identificar sus obligaciones y, sobre todo, las consecuencias a su incumplimiento. Por su parte, el silencio positivo da lugar a que quede constancia de las actuaciones o medios de conformación de la decisión por lo que es un medio ideal de impunidad para el servidor público.

También debemos recordar que el principio de legalidad, como corolario de la actuación administrativa, forma parte de la propia construcción del Estado de Derecho. El control del poder a través de la norma ha comenzado a sistematizarse,<sup>3</sup> pero no parece haber alcanzado el análisis de sus aspectos más contradictorios, por ejemplo, cuando una interpretación estricta del principio de legalidad da lugar a la restricción del principio pro persona. El alcance del principio de legalidad es un tema debatido por la doctrina puesto que, contra la postura que sostiene que las potestades de actuación administrativa son atribuidas a la ley de un modo concreto y específico, habilitando a la Administración para actuar en un ámbito definido, existe otra postura que, por el contrario, afirma que fuera de

---

<sup>2</sup> NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Atelier, Barcelona, 2012.

<sup>3</sup> ALLI-ARANGUREN, Juan Cruz, *Derecho administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004, p. 126. Este autor afirma que “aunque esta sujeción ya se haya dado en épocas anteriores, no se ha dado en las proporciones actuales ni se ha constituido en un principio sistemático como sucede actualmente”.

ámbitos con reserva de ley y sobre todo, en materia prestacional, en realidad, lo que la ley otorga a la Administración sólo son límites negativos de actuación. El principio de legalidad como expresión de la sujeción de la Administración al Derecho, ha tenido una evolución siempre sujeta a una dinámica compleja entre el control del poder y la funcionalidad del órgano administrativo pasando por ser un candado a la manipulación de los procedimientos y el meollo de la corrupción. Si bien su evolución ha sido lenta, aquel principio omnicompreensivo de legalidad que sin duda tiene origen en la Revolución Francesa,<sup>4</sup> ahora encuentra en el principio de juridicidad, su mejor correlativo tras la evolución del Derecho administrativo en las últimas décadas. La ley no es la única fuente de Derecho que vincula la actuación de la Administración pública pues existen otras normas de diferente rango que también determinan su actuación, sin olvidar, a la jurisprudencia y a los principios generales del Derecho. Lo anterior no quiere decir que la ley pierda su posición de centralidad en la actuación administrativa sino que ésta viene formulada igualmente por otros instrumentos del Derecho.

Íntimamente relacionado con el principio de legalidad encontramos el principio de *seguridad jurídica*, el cual dota al tráfico jurídico de un ambiente de estabilidad, certeza y previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente.<sup>5</sup> El principio de seguridad jurídica permite poner en análisis la obligación de resolver los procedimientos como único medio válido y legítimo de actuación. Pero además, el principio de seguridad jurídica tiene una doble vertiente, puesto que también, ante la previsión de la producción de actos administrativos cobra un carácter reivindicador al exigir el respeto, coherencia y certeza ante las legítimas expectativas del ciudadano. La seguridad jurídica, en este sentido, provee una cobertura de estabilidad a la actuación de la autoridad y a las expectativas del particular, sobre todo si pensamos que la seguridad jurídica implica conocer previamente las formas de actuación administrativa procedimental y material.

La convención también aborda, en el artículo 5.3, la evaluación de los instrumentos jurídicos y medidas administrativas del Estado para combatir la corrupción. En este punto, la encomienda pendiente sobre la evaluación de las leyes sobre procedimiento es

---

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Las transformaciones recientes de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional ¿un cambio de paradigma?*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 16.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, “Los principios generales del Derecho administrativo en la jurisprudencia española”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 70, 2008, p. 55.

significativa si se observa a éste como una construcción jurídica que implica el seguimiento de la actuación de los servidores públicos. Como ya se ha señalado, la actividad administrativa que discurre a través de un procedimiento favorece el control de la forma en que se toman las decisiones públicas pero, por lo que respecta a este apartado, se debe señalar que los programas de mejora regulatoria no abarcan cabalmente los objetivos de la Convención pues no se trata solamente de evitar duplicidades en los trámites ante una misma dependencia o facilitar los medios electrónicos de gestión sino que debe implicar la evaluación de aspectos contradictorios de las normas, como la tolerancia del incumplimiento frente a la obligación de resolver el procedimiento.

Una evaluación objetiva de los principios que rigen el procedimiento permite observar desde una perspectiva distinta la confluencia de intereses al procedimiento para el combate a la corrupción, no se trata de construir un expediente, se trata de poner en marcha los principios que orientan el procedimiento y ponderar, desde una perspectiva garantística, los intereses particulares, ya sean individuales o colectivos, para servir así al interés general

### **III. SOBRE SILENCIO E INACTIVIDAD**

Tradicionalmente, los estudios de la doctrina mexicana sobre el silencio administrativo que la inactividad de la Administración pública en el ámbito académico. El derecho de petición, por su parte, como perspectiva de análisis de la inactividad, puede resultar parcial, sin perjuicio de su trascendental importancia en términos de garantías fundamentales. En este punto, se debe poner énfasis en que analizar la vulneración de derecho de petición y la negativa ficta desde una perspectiva común no quiere decir que se esté pasando por alto que, entre ambas instituciones, existe un abismo insalvable que es la absoluta inadecuación de la técnica del silencio administrativo en el contexto de un ordenamiento encabezado por una Constitución que consagra el derecho de petición. Simplemente se trata de despejar la visión del jurista que se acerca a este tema en el contexto mexicano pues ésta, normalmente, se encuentra cristalizada por la intensidad que representa la vulneración constitucional. El agravio que el silencio de la Administración comete en contra de una garantía individual, tiene tal importancia, que el régimen de protección constitucional parece ser la respuesta más acertada. Esta inmediatez impide observar el origen del agravio, y por lo tanto, su régimen jurídico evaluando las diversas consecuencias que tiene el

incumplimiento de la obligación de resolver desde la perspectiva de una justicia expedita y en relación con la jurisdicción contencioso administrativa.

La trascendencia que tiene el derecho de petición en México al constituir un derecho fundamental<sup>6</sup> es innegable. En este sentido, el régimen jurídico del derecho de petición conforma los cimientos sobre los que se asientan las superestructuras que conforman las Administraciones públicas mexicanas. El régimen jurídico del derecho de petición se desprende del texto constitucional y de la jurisprudencia<sup>7</sup> de los tribunales federales. Los antecedentes históricos ya han sido mencionados en el apartado primero de este Capítulo, a los que me remito. El texto actual comienza por señalar los sujetos de la Administración pública a los que se dirige una obligación positiva *Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición*. El respeto a este ejercicio no consiste en un no hacer, sino en un hacer que es lo que el ciudadano espera de las autoridades al ejercer su derecho “en este caso nos encontramos, no ante una abstención por parte del Estado, que caracteriza a gran parte de los derechos públicos subjetivos, sino frente a una obligación positiva que las autoridades deben cumplir”.<sup>8</sup> En efecto, esta obligación de hacer o de resolver, es la consecuencia jurídica adecuada al ejercicio de un derecho que se funda en una expectativa legítima de los ciudadanos. Esta afirmación se robustece de la lectura conjunta con el párrafo segundo de dicho artículo: *A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario*. Sobra decir que este párrafo resulta

---

<sup>6</sup> Las recientes reformas en materia de derechos humanos en México han permitido superar el estricto concepto de garantías constitucionales como derechos subjetivos públicos reconocidos en la Constitución para pasar a la protección de los derechos humanos, previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales suscritos por México. Aunado a esto, la reforma del artículo 107 de la Constitución reconoce la procedencia del proceso de protección de los derechos fundamentales no sólo ante la presencia de un interés jurídico o derecho, sino ante la presencia de un interés legítimo individual o colectivo “ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico”. En esta medida la inactividad administrativa como vulneración de un derecho fundamental no sólo queda reservada al derecho de petición sino que abarca aquellos casos en que no media la instancia del particular. Esperamos que las leyes de desarrollo de la reforma constitucional, como la importantísima ley de amparo, no desaprovechen la oportunidad de permitir al ciudadano recurrir la inactividad administrativa frente a determinados deberes de actuar como la prestación de servicios públicos o la protección de determinados intereses como el medio ambiente. Véase la obra colectiva dirigida por CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. “*La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*”, UNAM, México, 2011.

<sup>7</sup> Como puede desprenderse del análisis que se hace del artículo 8º constitucional encargado por la Cámara de Diputados en 1994, véase, ANDRADE S., Eduardo. “Artículo 8º constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones. H. Cámara de Diputados, Tomo II, México, 1985, pp. 915-941.

<sup>8</sup> Véase, ANDRADE S., Eduardo, “*Artículo 8º (...)*”, *op. cit.*, p. 905.

clarificador por cuanto corresponde a la *obligación* impuesta a los servidores públicos, pero no debemos olvidar, que lo que se menciona en el segundo párrafo es la consecuencia, o la añadidura, a la obligación contenida en el primer párrafo y que es la fuente del derecho de petición. Esta consecuencia o añadidura, por su parte, no es de menor importancia por cuanto evita que el cumplimiento de la obligación primaria sea burlada o simplemente inhabilitada por la falta de la notificación adecuada al interesado. Sobre la notificación, la jurisprudencia constitucional ha señalado su importancia y los extremos de su cumplimiento que constituirá una prueba a cargo de la autoridad demandada.

Las formalidades que concurren en el ejercicio del derecho de petición son dos, la primera, la petición debe constituir una instancia escrita, la segunda, debe ser redactada de manera pacífica y respetuosa. Ambas formalidades están íntimamente relacionadas al grado de confundirse en una misma puesto que prever que la instancia se formule por escrito responde a dos cuestiones, la primera, la claridad y certeza de la petición, la segunda evitar los enfrentamientos ante las autoridades. Sobre la segunda cuestión vale la pena recordar que los orígenes del derecho de petición están en una época convulsa para el Estado mexicano. No se puede entender el ejercicio del derecho de petición como en la actualidad respecto de la solicitud de una licencia de apertura de un establecimiento comercial, la redacción de este artículo se debe analizar también desde la perspectiva de un Estado en formación en el que el acceso a las autoridades estaba reservado a unas cuantas personas. Respecto a la primera cuestión, la certeza y la claridad de los términos de una petición escrita, debe agregarse la posibilidad de identificar al peticionario y de sentar la constancia de la recepción (sello del registro) como garantía para el interesado.

La certeza de la petición vincula a las Administraciones a resolver la petición bajo el principio de *congruencia*<sup>9</sup> y *exhaustividad*,<sup>10</sup> es decir, la resolución debe tener una

---

<sup>9</sup> Se ha señalado que “las respuestas de la autoridad deben ser congruentes con la finalidad de que el peticionario se encuentre en posibilidades de impugnar o realizar las acciones que a sus intereses convenga” sin embargo, esta afirmación, que parece tener fundamento en la tesis jurisprudencial citada como *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. T. 115-130, sexta parte, Séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 123* en realidad lo que viene a establecer es que si la petición es “contestada incongruentemente, con respuestas evasivas o ambiguas, imprecisas: eso no es satisfacer el derecho de petición” debiendo además las autoridades fundar y motivar la decisión adoptada a fin de que el interesado cuente con los elementos necesarios para aceptar o impugnar la negativa. Véase, DEL ÁNGEL TENORIO, Carmen Erika. “*Silencio administrativo: la contravención de los principios y valores por la legislación ordinaria en el paradigma constitucional contemporáneo*”, Lex. Difusión y análisis, 4ª época, Año XIV, No. 170, agosto, 2009, p. 31.

correlación entre la resolución y las peticiones planteadas de acuerdo incluso con el contenido intrínseco de la petición<sup>11</sup>, así como también, por lo que respecta a la exhaustividad, el agotamiento de todos los puntos sobre los que verse la solicitud. La Constitución utiliza el término *acuerdo* a la respuesta que debe dar la autoridad, éste es un término genérico que si bien responde a la terminología en uso en la época en que se redacta el antecedente más próximo del derecho de petición (Constitución de 1857), actualmente no se ha reformado porque al ser un término genérico, abarca los posibles supuestos que darán cumplimiento a la obligación. Así, si la autoridad para resolver la petición no es el órgano que recibió la instancia, finalmente éste acordará la remisión al órgano competente, acuerdo que deberá ser notificado al interesado. Si la instancia fuese interpuesta ante la autoridad competente para resolver la resolución, que recaiga debe entenderse como la especie del término genérico, acuerdo.

El derecho de petición pueden ejercerlo los ciudadanos de la República en todo tipo de materias y el único límite de este derecho fundamental lo encuentran los extranjeros en materia política. Las formalidades para el ejercicio del derecho de petición, hacerse por escrito y de manera pacífica y respetuosa, no representan un límite o excusa sino que son requisitos meramente formales. Esto es así porque en caso de incumplirse, las autoridades válidamente pueden resolver e incluso, ante el incumplimiento, la respectiva impugnación dejaría a la interpretación jurisprudencial el término pacífico y respetuoso de dicha instancia. Por su parte la oralidad no está totalmente eximida del régimen jurídico de la obligación de resolver pues las autoridades también están obligadas en determinadas circunstancias como en los casos de urgencia.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Este principio ha sido institucionalizado en el artículo 59 de la LFPA *La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo.*

<sup>11</sup> En otros términos “debe haber una relación lógica entre lo que pide el particular y el acuerdo que recaiga a su solicitud” véase, ANDRADE S., Eduardo. “Artículo 8° (...)”, op. cit., p. 908. Por su parte, la LFPA en el segundo párrafo del artículo 59 establece *En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración pública federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento*, asumo que en este último supuesto se trata de dar cobertura procedimental a situaciones derivadas de la solicitud original pero que no encontrarían congruencia con la solicitud inicial del interesado, por lo que debe tramitarse por separado.

<sup>12</sup> Véase, ANDRADE S., Eduardo. “Artículo 8° (...)”, op. cit., p. 908.

#### IV. SOBRE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LOS ESTÁNDARES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La *buena administración*, entiéndase como un principio de actuación o como un derecho cuando así ha sido reconocido por el ordenamiento, tiene una estrecha vinculación con el procedimiento administrativo, sus principios y fines. Entre estos principios destaca la eficacia, la cual, entendida desde la teoría de las organizaciones, está estrechamente vinculada a actividad administrativa interna y en relación directa con las legítimas expectativas de los ciudadanos respecto de la actividad externa. Tendría así, una relación directa con el cumplimiento de otro de los principios generales del Derecho, el principio de *buena administración*.<sup>13</sup> Incluso se ha señalado que la eficacia es un elemento esencial de la conformación del Derecho administrativo, en este sentido, R. Martín Mateo, señala que éste “disciplina un conjunto de actividades *eficazmente* dirigidas al atendimiento de los intereses públicos y para los cuales el ordenamiento concede potestades singulares”.<sup>14</sup>

El principio de eficacia tiene dos vertientes, por una parte, es un criterio legitimador de las normas jurídicas que otorgan a la Administración herramientas de “buen gobierno” y, por otro lado, restringe o limita a la Administración de lastres (como es la inactividad) para alcanzar los fines para los que ésta fue creada. Al respecto L. Parejo Alfonso ha señalado “La exigencia de ejercicio ínsita en la potestad administrativa y la propia cualidad de la norma a cuyo servicio se sitúa ésta, determinan, en efecto, una aparente fácil subsunción de la eficacia estudiada en la eficacia jurídica de las normas y del Derecho, o cuando menos, una igualmente deducción de aquélla a partir de ésta”<sup>15</sup> de esta manera el cumplimiento de la obligación de resolver eficazmente el procedimiento representa un límite constitucional a las figuras como el silencio administrativo.<sup>16</sup>

En una relación integral, los principios de “buena administración” o “buen gobierno”<sup>17</sup> y el de eficacia se desarrollan a través del principio de eficiencia. El artículo 134 de la Constitución mexicana señala “Los recursos económicos de que dispongan la

---

<sup>13</sup> SILVESTRI, Enzo, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 28-31.

<sup>14</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 6ª Edición, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 92.

<sup>15</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, 1995, p. 109.

<sup>16</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas*, Tecnos, 2001, Madrid, pp. 35 y ss.

<sup>17</sup> PONCE SOLÉ, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 127 y ss.

Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” La eficiencia propondrá todos los medios para que la actuación de la Administración llegue a sus objetivos siempre y con el menor coste posible (eficacia). Al respecto, es importante retomar el caso de la inactividad procedimental como ejemplificativa de la incoherencia de su tolerancia respecto de la eficiencia de los recursos públicos. El principio de eficiencia debe abordarse y desarrollarse tomando en consideración la perspectiva de los costes que trae aparejados la falta de resolución expresa. Entiéndase por éstos, por ejemplo, la resolución de los procedimientos de impugnación en el caso del silencio negativo y las costas judiciales en ámbito jurisdiccional y peor aún, la demolición de obras tras la estimación por silencio de permisos de construcción que posteriormente debieron ser revocados. Si la eficiencia puede y debe cobrar importancia en el sistema de principios rectores de la actividad administrativa, con autonomía, o a través del principio de eficacia, debe revalorizarse su carácter informador al momento de considerar la intervención del silencio administrativo ante la inactividad de las Administraciones públicas.

No podríamos concebir el principio de eficiencia y mucho menos el de eficacia si el factor tiempo no es tomado en cuenta. Al respecto, el principio de *celeridad* se identifica respecto de la ordenación del procedimiento administrativo que motivará el impulso de oficio de todos sus trámites según el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento administrativo. En este sentido, el artículo 13 de la misma ley señala, como principios de la actuación administrativa, la economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Para la doctrina italiana<sup>18</sup> en una primera etapa, el principio de celeridad se podía considerar contrapuesto a los principios de eficiencia, eficacia y *buon andamento* (que a su vez nos remitían a la idea garantística del procedimiento). En ese entonces, se asumía la idea de que el procedimiento administrativo había de implicar un grado de complejidad para dotarle de legitimidad. Posteriormente, el principio de celeridad cobra nuevamente importancia con las ideas de simplificación administrativa, llegando a considerarse que la celeridad está implícita en la idea de una Administración eficaz, que resuelve el

---

<sup>18</sup> ANDREIS, Massimo, “Silenzio della Pubblica amministrazione e celerità dell’azione amministrativa”, en *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, PARISIO, Vera (Dir.), Giuffrè, Milano, 2009, pp. 101-102.

procedimiento produciendo un acto expreso en el menor tiempo posible. Aunque no hay que olvidar que la celeridad, si no responde a las necesidades que procura resolver el procedimiento, en sí misma, no responde a la idea de simplificación.

La importancia de los principios del Derecho y su reconocimiento en el derecho positivo tiene un significado especial cuando hablamos del *derecho a la buena administración* que ha sido incorporado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Éste es el resultado de la construcción jurisprudencial del principio a la *buena administración* que durante décadas han aplicado los tribunales europeos y que, en alguna medida, también han sido apreciados por los operadores jurídicos en los Estados Miembros de la Unión Europea.<sup>19</sup> La configuración de un derecho fundamental<sup>20</sup> a la *buena administración* ha sido discutida por su amplitud<sup>21</sup> y porque en alguna ocasión se ha percibido un tinte de artificiosidad en su cristalización.<sup>22</sup> Sin embargo, por otra parte, incluso las posiciones más críticas reconocen que estas características se ven solventadas por la concreción de los derechos que lo conforman. De tal suerte que “el contenido y alcance de este mismo derecho (a la buena administración) se encuentra vinculado a esos

---

<sup>19</sup> Un ejemplo lo constituye el análisis realizado en relación con la función consultiva particularmente en materia urbanística, véase, AMILIVIA GONZÁLEZ, Mario y NALDA GARCÍA, José C. En: “Principios de buena administración y función consultiva”, *Revista Española de la Función Consultiva*, No. 9 de 2008; también en materia urbanística véase, Ponce Solé, Julio, “Desarrollo territorial sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo” en *El derecho urbanístico del siglo XXI: Libro homenaje a Martín Bassols Coma*, Editorial Reus, 2008, pp. 487-548; Sánchez Blanco, Ángel, “De la actividad archivística como función pública y de su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración”, *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 17 de 2008.

<sup>20</sup> L.N. González Alonso ha señalado que el derecho a la buena administración es el único que se ha configurado como un auténtico derecho fundamental de los derechos de ciudadanía puesto que no queda condicionado a ésta sino que se reconoce a *toda persona*. Véase, González Alonso, Luis N. “Derecho a una buena administración” en *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Madrid, 2008, p. 668.

<sup>21</sup> PONCE SOLÉ, Juli, “El deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido (...)”, *op. cit.* Resulta significativo que L. N. González Alonso que amplitud del derecho a la buena administración representa una ventaja pues no tiene un “contenido cerrado, sino cambiante y evolutivo”, véase, González Alonso, Luis N. “Derecho a una buena administración” en *Carta (...)*, *op. cit.*, p. 670.

<sup>22</sup> En este sentido, J.A. Fuenteaja ha llevado a cabo un análisis crítico de la “metamorfosis de principio a derecho” con base en el estudio de las sentencias a la que ha recurrido la Convención (encargada de la redacción de la Carta) para justificar la subjetivización del principio a la buena administración. El análisis se basa en la disconformidad entre una tutela de carácter procedimental de la buena administración, como principio, y la configuración del derecho a la buena administración como derecho subjetivo. Véase, Fuenteaja Pastor, Jesús Ángel. “El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 15 de 2008, pp.137 y 138.

derechos que lo articulan. La interacción entre el derecho a la buena administración y los principios y derechos en que se articula determinan la eficacia jurídica de aquél.<sup>23</sup>

El derecho a la buena administración, en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se ha configurado integrando una definición general “*Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable*”. En este sentido, se le reconoce particular importancia a tres derechos:

*“-El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.*

*-El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.*

*-La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones”.*

Además del reconocimiento de la garantía patrimonial de los ciudadanos frente a la actividad de las Instituciones o agentes de la Unión “*Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros*” y un derecho lingüístico “*Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua*”.

Vale la pena comentar que la doctrina reconoce, en el derecho a la buena administración, la oportunidad del legislador europeo de cristalizar las bases de un Derecho propio de las instituciones y organismos de la Unión Europea.<sup>24</sup> Siendo que éste carece –

---

<sup>23</sup> FUENTEAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración en la Carta (...)”, *op. cit.* pp. 144. Por otra parte, se destaca la aportación de R. Bousta quien señala el impacto de este derecho en la concepción del control de las Administraciones públicas por parte de los tribunales. Véase, BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Harmattan, Paris, 2010.

<sup>24</sup> El ámbito de aplicación del derecho a la buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales se reconduce a la *Administración europea* aunque éste término no se aprecie desde una perspectiva orgánica, sino funcional “función de ejecución del Derecho europeo” aunque formalmente la jurisprudencia y la doctrina admitan una “abstracción de aparatos administrativos europeos”, véase, FUENTEAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración en la Carta (...)”, *op. cit.* p. 141-143.

todavía<sup>25</sup> - de una codificación, el derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales implicaría “un conjunto de derechos instrumentales para permitir el control de la Administración europea” lo que supondría la “constitucionalización del Derecho Administrativo Europeo”.<sup>26</sup> Esto se puede relacionar con las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (publicada junto con ésta en el DOUE el 14 de diciembre de 2007 y con relevancia interpretativa) la cual justifica el artículo 41 en “la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho”.

En busca de su articulación en el ámbito latinoamericano<sup>27</sup> y, en especial el mexicano, el derecho a la buena administración “supone, como corolario necesario, la obligación de la Administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que ordinariamente se diseñan en la propia Constitución política de cada país”.<sup>28</sup> De ahí que la experiencia europea puede permear en la legislación mexicana en plena coherencia con el artículo 8º Constitucional y el derecho de petición con su correlativa respuesta en un “plazo razonable”. Regresando a modelo en análisis, la buena administración y el procedimiento administrativo encuentran cohesión en el primer apartado del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea “Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”. Se aborda el procedimiento como un ámbito de protección de intereses privados no sólo por la forma en que se desarrolla sino también porque implica que estos intereses deben atenderse en un plazo razonable. La doctrina en torno a la buena administración ha señalado que la

---

<sup>25</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, “La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea” en *La Unión administrativa europea*, VELASCO CABALLERO, F. Schneider, J. P. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2008.

<sup>26</sup> FUENTEAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración en la Carta (...)”, *op. cit.*, p. 152.

<sup>27</sup> CASTRO, ALBERTO (Ed.) *Buen gobierno y derechos humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración pública en el Perú*, PUPC, Lima, 2014.

<sup>28</sup> RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras”. En *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Sanz Larruga, F.J. (Dir.), Fundación PEDRO BARRIÉ DE LA MAZA, La Coruña, 2009, p. 165. Del mismo autor “El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo” en *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

obligación de resolver el procedimiento dentro de plazos razonables es el “elemento fundamental en el correcto funcionamiento de cualquier administración”.<sup>29</sup>

Es interesante señalar que el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, por lo que respecta al tratamiento de los asuntos dentro de un plazo razonable, encuentra cierta conexión con el artículo 8 de la Constitución mexicana, segundo párrafo, cuando señala, “a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo saber en breve término al peticionario”. En fechas recientes, los tribunales federales han tenido la posibilidad de pronunciarse en torno al término breve plazo para la resolución de las peticiones de los particulares y estos han señalado que, en coherencia con el principio de progresividad del artículo 1° de la Constitución mexicana y la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el plazo de resolución no se constriñe al establecido en la norma que regula el procedimiento sino que “se extiende a la interpretación que los órganos autorizados hagan al respecto”.<sup>30</sup> El principio de progresividad, en los términos de la Suprema Corte implica exigir “a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia,

---

<sup>29</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Luis N., “Derecho a una buena administración en Carta (...)”, *op. cit.*, p. 672.

<sup>30</sup> DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. PARA DETERMINAR SU ALCANCE Y CONTENIDO, PUEDE ATENDERSE AL CONCEPTO DE “PLAZO RAZONABLE” DESARROLLADO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, EN APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. En la tesis 1a. CDV/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 714, de título y subtítulo: “DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio consistente en que el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de las normas que los reconocen, sino que se robustece con la interpretación evolutiva o progresiva que al respecto realicen tanto los tribunales de constitucionalidad nacionales, como los organismos internacionales autorizados en la materia. Así, en nuestro sistema jurídico, el derecho fundamental de petición se reconoce en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto no dispone un plazo determinado para que las autoridades den respuesta a las solicitudes formuladas por los gobernados, pues su segundo párrafo se limita a señalar que el acuerdo recaído a la petición deberá hacerse del conocimiento del solicitante en “breve término”, sin que establezca un referente temporal concreto. Ante esa indefinición, en aplicación del principio de progresividad previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, válidamente puede atenderse al concepto de “plazo razonable” desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de los artículos 7, numeral 5 y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con la finalidad de determinar el alcance y contenido del derecho mencionado. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 58/2015. Axtel, S.A.B. de C.V. 30 de abril de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Mario Jiménez Jiménez.

incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.”<sup>31</sup> En este sentido, la obligación de resolver el procedimiento y el plazo razonable para que las autoridades resuelvan, en torno al principio de progresividad, deben favorecer la atención oportuna de los intereses de los particulares, evitando los cotos de poder y arbitrariedad que al día de hoy son fuente de corrupción en el seno del procedimiento administrativo.

Finalmente se debe recordar, como corolario de la importancia del procedimiento administrativo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el artículo 8 del Pacto del que se ha derivado la existencia del derecho a una resolución fundada<sup>32</sup> (*Caso Claude Reyes y otros vs. Chile Sentencia Corte IDH de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151*)<sup>33</sup> y el

---

<sup>31</sup> Época: Décima Época, Registro: 2010361, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), Página: 1298

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

Amparo directo en revisión 2425/2015. Grupo Uno Alta Tecnología en Proyectos e Instalaciones, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

<sup>32</sup> Véase, SAGÜÉS, Néstor Pedro, “El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales” *en Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung e V., México, 2009. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17833-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17833-544-4-30.pdf)>

<sup>33</sup> La Corte Interamericana señala al respecto que: “En el presente caso la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la

“cumplimiento de la administración de plazos razonables para tramitar y resolver, en función de tres elementos: comportamiento del administrado, complejidad del caso, diligencia en la conducta de la administración” (Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. República del Paraguay Sentencia Corte IDH de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125*).<sup>34</sup> Unificar los criterios jurisdiccionales de las distintas cortes y tribunales en relación al procedimiento administrativo y los aspectos jurídicos de la buena administración fortalece la capacidad de las Administraciones públicas de actuar de manera eficiente superando las malas prácticas en torno a la ineficacia y corrupción administrativa.

## V. CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo, como vertiente de las formas de actuación administrativa, es el mecanismo por el cual el ciudadano gestiona la comunicación y se relaciona con la estructura jurídico-administrativa. En el marco de un nuevo constitucionalismo que permita la argumentación en torno a modelos de validez de la norma, en donde los particulares pueden reclamar su inconstitucionalidad, es necesario observar desde otra perspectiva cómo están estructurados los instrumentos de control de la omisión administrativa. El régimen del silencio administrativo, ya sea en su vertiente positiva o negativa y el derecho de petición implican un mensaje equivocado al servidor público, ante tu pasividad, el ordenamiento prevé una respuesta. Es el ciudadano es quien se encuentra en la disyuntiva entre ser sometido al silencio o a la acción a través de la nulidad, en cualquier caso el particular es quien reciente los efectos de la ineficacia o negligencia. La validez de las previsiones normativas en materia de inactividad administrativa condenan al particular a vivir a la sombra de la oportunidad de que la Administración cumpla sus cometidos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas*, Tecnos, Madrid, 2001.

---

información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención, con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida en el artículo 8.1 de la Convención.”

<sup>34</sup> En este caso la Corte Iberoamericana considera respecto a un procedimiento administrativo que: “la complejidad de este procedimiento era mínima y que el Estado no ha justificado la mencionada demora, en consecuencia, el Tribunal la considera desproporcionada”.

- ALLI-ARANGUREN, Juan Cruz, *Derecho administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004.
- ANDRADE S., Eduardo. “Artículo 8º constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. H. Cámara de Diputados, Tomo II, México, 1985.
- ANDREIS, Massimo, *Silenzio della Pubblica amministrazione e celerità dell’azione amministrativa*”, en *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia*, PARISIO, Vera (Dir.), Giuffrè, Milano, 2009.
- BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Harmattan, Paris, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Las transformaciones recientes de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional ¿un cambio de paradigma?*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, “La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea” en *La Unión administrativa europea*, Velasco Caballero, F. Schneider, J. P. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2008.
- PONCE SOLÉ, Julio, “*Desarrollo territorial sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*” en *El derecho urbanístico del siglo XXI: Libro homenaje a Martín Bassols Coma*, Editorial Reus, 2008.
- PONCE SOLÉ, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras”, en *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Sanz Larruga, F.J. (Dir.), Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 2009.

## Hemerografía

AMILIVIA GONZÁLEZ, Mario y Nalda García, José C. en “Principios de buena administración y función consultiva”, *Revista Española de la Función Consultiva*, No. 9 de 2008.

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

RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, “Los principios generales del Derecho administrativo en la jurisprudencia española”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 70, 2008

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, “De la actividad archivística como función pública y de su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración”, *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 17 de 2008.