

# La Actividad Administrativa a la Luz de los Derechos Humanos y la Buena Administración.

Alina del Carmen NETTEL BARRERA\*  
Diana OLVERA ROBLES\*\*

*Sumario:* I. Introducción II. Los derechos humanos y la actuación administrativa. III. De la autoridad al individuo, reflexiones en la materia administrativa. IV. La actuación administrativa para la para protección de la salud y la buena administración. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

## I. Introducción

En la última década, el parámetro constitucional de protección del individuo se modificó sustancialmente. Se ha hablado mucho sobre un cambio de paradigma pero también de que éste no se ha materializado y no se conseguirá hasta en tanto no se cambien los mecanismos de actuación de las autoridades administrativas encargadas de cumplir las encomiendas normativas, y también, por supuesto, los criterios judiciales que tutelarán la que suceda lo anterior. La calidad en la prestación de los servicios públicos o en la producción de actos administrativos no es una actuación que se agote con su regulación normativa. Ésta se concreta con la modificación de parámetros de actuación, que pueden ser alcanzados desde nuevas instituciones jurídicas como la buena administración.

Este trabajo de investigación aborda, como objetivo principal, explicar el desenvolvimiento de la buena administración en la actividad material de la administración a partir de postulados constitucionales de protección, promoción, fomento y garantía de

---

\* Doctora en Derecho e integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos Humanos y Globalización”, CAC-UAQ-128, Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, docente de los programas integrados de maestría y Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

\*\* Estudiante del programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

los derechos humanos. Para ello se lleva a cabo un análisis hermenéutico que explique cómo la apropiación de la buena administración como principio de actuación administrativa es factible desde una perspectiva amplia de la reforma constitucional. La información surge de fuentes documentales como la legislación, la doctrina y la jurisprudencia.

## **II. Los derechos humanos y la actuación administrativa**

Desde mitades del siglo XX, tras la II Guerra Mundial, han entrado en vigor un significativo número de Cartas o Declaraciones de Derechos Humanos. Desde la Convención de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales<sup>1</sup> hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pasando por el Convenio Americano sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Protocolo de "San Salvador", ha habido una evolución en el que una vez consolidados los derechos humanos más esenciales debe avanzarse en la concreción de otros derechos en sociedades cada vez más complejas en que las autoridades públicas adquieren un papel central en su conformación. Tutelar los derechos humanos que permite transitar hacia el desarrollo económico a partir del desarrollo social. Entre estos derechos, los referidos a una buena gestión pública deben adquirir, sin lugar a dudas, un lugar preeminente para evitar que el ciudadano vea reducido su papel a un mero actor secundario.

Del ámbito de la gestión pública al derecho administrativo, existe un salto entre disciplinas que se comunican entre sí a través del objeto de su conocimiento, es decir, la Administración pública. Ambas disciplinas se han visto forzadas a actualizar sus pautas de desenvolvimiento a partir de la revalorización del individuo tras el debilitamiento de la tecnocracia. De ahí que la gobernanza y la buena administración son expresiones contemporáneas que proyectan el control del poder frente a los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José. "La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH", Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005. *In totum*, PARISIO, Vera (Dir.) *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali*, Giuffrè, Milán, 2010.

El derecho a la buena administración supone la subjetivización de una serie de derechos sobre la actuación procedimental y material de las Administraciones públicas que materializan la protección de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución mexicana y derechos humanos recogidos por instrumentos internacionales. En esta medida, el derecho a la buena administración se constituye como un medio útil para combatir la inactividad administrativa frente a determinados deberes de actuar de las Administraciones que, en su ausencia, comprometen seriamente el compromiso del Estado mexicano en la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos. Las recientes transformaciones de la cultura jurídica mexicana en relación con los derechos humanos exigen un análisis desde todas las vertientes del derecho. En este sentido, el derecho administrativo, como derecho de control del poder<sup>2</sup> se constituye como uno de los baluartes de los derechos humanos en el quehacer de las Administraciones públicas mexicanas.

Los instrumentos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos han promovido un parámetro de actuación amplio para los poderes públicos en favor de los ciudadanos cuando se trata de derechos que involucran, para su concreción, la actuación administrativa. Como resultado de este fenómeno, en la actualidad, todas las autoridades mexicanas tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con una serie de principios reconocidos por la Constitución. El panorama actual no surge de la presión interna sino de la externa, el derecho internacional a través de los actos, tratados, observaciones generales, etcétera, *permite advertir los distintos tipos de obligaciones que generan los derechos fundamentales para los poderes públicos*, tanto en lo general como en lo específico, de tal suerte que el contenido del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución mexicana signifique actuaciones concretas para las autoridades administrativas en todos los niveles de gobierno.<sup>3</sup> La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha supuesto para

---

<sup>2</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “Curso de Derecho Administrativo”, XIV edición, Civitas, Madrid, 2008, pp. 51 y ss.

<sup>3</sup> CARBONELL, MIGUEL. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, CARBONELL, M. y Salazar, P.

México un cambio de paradigma, que no se agota con el ámbito de validez de la norma, en materia constitucional, sino también trastocando la forma en que concebíamos el poder público y la actuación o inactividad administrativa, sacudiendo la conciencia y los mecanismos judiciales de reacción frente a la pasividad de las autoridades cuando tenían obligaciones impuestas por la norma.

Más allá de los límites al control de convencionalidad y constitucionalidad que se han impuesto en el ámbito administrativo a través de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe la obligación de las autoridades administrativas de llevar a cabo su actuación de conformidad con la tutela integral de los derechos humanos. En el marco del principio de legalidad consagrado por los artículos 14 y 16 constitucionales, en el transcurso de más de 100 años de vigencia de la Constitución, la actuación administrativa se ha visto sujeta a la más estricta concepción positivista de la norma. La autoridad ha venido realizando sólo aquello que le es expresamente conferido por el texto normativo y no hay margen de interpretación. El temor a la arbitrariedad sujetó a todos los actores a una delimitación positiva del principio de legalidad, sin embargo, el reconocimiento de la posición jurídica de los particulares en torno a los derechos humanos que le son reconocidos exige que el principio de legalidad continúe su evolución hacia una concepción o vinculación negativa de la legalidad trasladándose al ámbito de la juridicidad.

La vinculación positiva exige que la actuación administrativa esté prevista en la norma y la delimitación negativa implica que la autoridad podrá llevar a cabo toda actuación que no contradiga a la ley.<sup>4</sup> La norma, dibuja un marco de actuación en el cual se podrá desenvolver el ejercicio de potestades conferidas a las Administraciones públicas.

---

(Coords.), Porrúa-UNAM, México, 2012, pp. 75-85. El autor señala, con fundamento en la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, qué se debe entender por respetar (abstenerse hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos o grupos sociales o ponga en peligro la integridad de los individuos), proteger (adopción de medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, a través de esquemas reactivos y preventivos) y cumplir o realizar (adopción de medidas activas incluyendo acciones positivas a favor de grupos vulnerables) las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales.

Este panorama sí es coherente con la tutela de derechos humanos ya que, en buena medida, cuando la protección de los individuos se identifica con deberes de actuación administrativa la norma secundaria no siempre otorga una habilitación expresa ni otorga instrucciones precisas de actuación. En este punto el ejercicio de la discrecionalidad administrativa cobra importancia pero debemos tener presente que en el terreno de la práctica, las autoridades se ven amparadas por la discrecionalidad cuando la propia ley lo prevé, es decir, bajo este panorama, el principio de legalidad y el ejercicio de la discrecionalidad pueden leerse en clave de la delimitación positiva de la norma. Hablar de juridicidad implica no sólo el ejercicio de la discrecionalidad sino el de la comprensión del mandato de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos en la integración de un sistema jurídico compuesto por normas de diversos rangos así como de principios jurídicos que orientan la actuación de los poderes públicos.

Las facultades u obligaciones de los distintos niveles de gobierno en materia de derechos humanos no interfieren con el sistema de distribución de competencias previsto en el derecho interno. Una autoridad no puede excusarse del cumplimiento de los tratados internacionales buscando fundamento en la posible afectación de esferas competenciales.<sup>5</sup> Por una parte, porque el propio derecho internacional, particularmente la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 28, prevé la adopción de medias por parte de los Estados (que tienen como forma de Estado la Federación) para evitar este tipo de conflictos. Por otra parte, como a se ha señalado en repetidas ocasiones, porque tras la reforma de 2011 y la adopción del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución, todas las autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales son sujetos de obligaciones en materia de derechos humanos.

La Constitución mexicana en su artículo 89, fracción I, proporciona el marco jurídico de actuación administrativa “Las facultades y obligaciones del presidente son las

---

<sup>4</sup> GALÁN GALÁN, Alfredo. “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, Revista CEMCI, No. 8, julio-septiembre de 2010, p. 2-3. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “Los principios jurídicos del derecho administrativo”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2011.

siguientes: Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. A partir de este artículo también podemos entender la construcción rígida del principio de legalidad en torno a la vinculación positiva de la ley. Desde otra perspectiva, a partir de este artículo, se habilita la actuación del poder ejecutivo y se vincula la multiplicidad de leyes secundarias del régimen jurídico administrativo. Éste, se encuentra diseminado en diversas normas regulando ámbitos específicos, orden público, territorial, educación, salud, etcétera. Según el tipo de inactividad que pretendemos analizar, debemos buscar el régimen específico. Naturalmente, esto es habitual para el administrativista pero frente al fenómeno de la omisión administrativa, se debe revisar con agudeza el ordenamiento para encontrar deberes de actuación que fueron incumplidos por la administración. Como podemos observar, la actuación procedimental se ve tutelada, en parte, porque el artículo 16 ha solventado los límites del artículo 8º estableciendo los requisitos de la fundamentación y motivación de los actos administrativos que, en un acto expreso, reprimen la omisión de la autoridad en el plano de la inactividad.

### **III. De la autoridad al individuo, reflexiones en la materia administrativa**

Las expresiones del principio *pro homine* son diversas según el ámbito de aplicación. Este principio ha colaborado en la ampliación del alcance del derecho al debido proceso en el ámbito administrativo en términos de S. García Ramírez.<sup>6</sup> La Constitución mexicana, tras la reforma en materia de derechos humanos, ha recogido este principio a favor de la protección de las personas en relación con la interpretación de las normas.<sup>7</sup> Los antecedentes del principio *pro persona* en el ordenamiento internacional lo

---

<sup>5</sup> CARBONELL, Miguel. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución (...)”, op. cit, p. 67-68.

<sup>6</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 117 de 2006, apartado 31.

<sup>7</sup> La jerarquía normativa y aplicabilidad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos todavía es una cuestión que se debate en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recientemente, el 3 de septiembre de 2013, el Pleno resolvió la contradicción de tesis 293/2011,

podemos encontrar en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece una serie de límites para la protección de los derechos reconocidos en dicho tratado.

*“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y*
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”*

En el mismo sentido, el artículo 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos determina que:

*“1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.*

*2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes,*

---

reconociendo que los tratados internacionales en este ámbito están en el mismo nivel jerárquico de la Carta Magna pero que si existe una limitación o restricción expresa de la Constitución, aun cuando sea contraria al principio pro persona, se estará a lo dispuesto en el texto constitucional. Se debe tomar en cuenta que al parecer, según el criterio del Ministro Zaldívar, una reforma al artículo 133 (en relación con el criterio de concordancia entre la Constitución y los tratados internacionales) vendría a modificar este criterio que prácticamente inhabilita el espíritu de la reforma de 2011 en relación con la superación del antiguo sistema de garantías constitucionales.

*convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

La construcción del principio pro persona se desarrolla como una función delimitadora de las restricciones que pudieran existir a un derecho o la ponderación entre derechos.<sup>8</sup> Desde una perspectiva amplia, el objeto del principio pro persona es proteger la plena aplicabilidad de los derechos fundamentales de los Estados miembros o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, de tal suerte, que se evite que un posible conflicto entre ellos favorezca la arbitrariedad y el desconocimiento de los mismos por parte de las autoridades o grupos de poder. La justificación del principio pro persona en el ordenamiento mexicano persigue, desde una perspectiva hermenéutica, garantizar que los derechos humanos puedan ser manipulados a favor de otros intereses.<sup>9</sup>

Por otra parte, el principio pro persona en la Constitución mexicana “da la pauta para permitir el control de la convencionalidad y conlleva el mandato de su aplicación, no sólo para los que imparten justicia, sino para quienes participan en el proceso legislativo y de política pública”.<sup>10</sup> La participación de las Administraciones públicas, en el sentido expresado en los epígrafes anteriores, es esencial para la plena aplicabilidad del principio. Sin la trascendencia de este principio a la esfera administrativa quedaría seriamente inhabilitado, lo que exige que se proporcione la formación necesaria a los servidores

---

<sup>8</sup> PINTO, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos” en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Abregú, M. y Courtis, C. (Coords.), CELy S-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997; CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución), en *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011 y SILVA GARCÍA, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, “Principio *pro homine* Vrs. Restricciones constitucionales: ¿es posible constitucionalizar el autoritarismo?, en *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, Carbonell, M. (Coord.), UNAM, México 2015.

<sup>9</sup> Se debe señalar que la determinación de la jerarquía normativa de los tratados, de acuerdo con la teoría de integración o segregación del ordenamiento interno e internacional, condiciona la comprensión de este principio. HENDERSON, Humberto. “Los tratados internacionales interno: de derechos humanos en el orden la importancia del principio *pro homine*”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 29 de 2004.

<sup>10</sup> Véase la referencia a este principio hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=nota&id\\_article=1407](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=nota&id_article=1407)

públicos para permitir que el principio pro persona permita transitar del estricto principio de legalidad en su vertiente positiva al principio de juridicidad. Además, en este punto podemos recordar lo que ya se ha señalado en torno a la oportunidad que encuentra el Constituyente permanente para actualizar el derecho de petición, en relación con un plazo razonable, como expresión del derecho a una buena administración.

#### **IV. La actuación administrativa para la para protección de la salud y la buena administración.**

Cabe señalar que el derecho a la buena administración es un derecho de contenido plural y de aplicación diversa según la actividad que se desarrolle. Éste puede presentar un contenido diverso respecto a una actuación procedimentalizada que en relación a una actividad de carácter prestacional<sup>11</sup>. En esta medida, podemos distinguir entre los objetivos de este derecho según se trate de una forma de actividad u otra. Respecto de la actividad material la buena administración se reconduce principalmente a la prestación de servicios públicos.

La reforma de 2011 a diversos artículos de la Constitución para albergar la más amplia protección de los derechos humanos ha creado las condiciones para el control de la inactividad material de la Administración y exigir una actuación administrativa coherente con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, más aún, si estos derechos están reconocidos en la propia Constitución mexicana como derechos fundamentales. El caso de los derechos sociales ha estado relegado a criterios de viabilidad económica de los Estados al margen de las garantías que deben corresponderles.

---

<sup>11</sup> TORNOS MAS, Joaquim. *“El dret a una bona administració”,* Sindicatura de Greuges, Barcelona, 2007. Respecto a la buena administración configurada como un deber desde la perspectiva constitucional debe mencionarse también a PONCE SOLÉ, Juli. *“Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad. Lex Nova, Madrid, 2001.*

En el mismo sentido, es esencial considerar estrategias alternativas a la rígida distinción tradicional entre servicio público y las exigencias del mercado pues ambas pueden convivir bajo los postulados de los derechos sociales que tradicionalmente han legitimado la actividad prestacional de las Administraciones públicas. Un ejemplo lo encontramos en el *concierto* como fórmula de articulación entre el sector público y privado en la regulación de los *servicios de interés general no económicos* de acuerdo a la configuración de la Unión Europea de los servicios públicos, específicamente aquellos considerados de *interés general*. Esta fórmula trata de distinguir entre aquellos servicios que tienen un componente económico “tanto en su gestión por la eficiencia, tanto en su conexión con el conjunto de la actividad económica de la que son sectores básicos y fundamentales”<sup>12</sup> tales como el transporte, energía, servicios postales, etcétera, y aquellos otros servicios que no tienen un componente económico sino asistencial “característicos del estado social” como la educación o la salud, ámbitos en los que la iniciativa privada se ha mantenido presente de una u otra forma a lo largo de la historia y de las corrientes económicas. La clave de esta formulación radica en el reconocimiento de la importancia de los servicios asistenciales y, por tanto, de la responsabilidad del Estado en los objetivos finales de este tipo de servicios, sin perjuicio de la colaboración de sujetos privados bajo una estructura jurídica específica como es el contrato en el cual se conjugan la rectoría del Estado y la protección de los intereses de los sujetos privados (ya que de ninguna manera se podría permitir que este tipo de figuras impliquen, por su injerencia, la arbitrariedad administrativa).

A manera ejemplificativa, la protección de la salud ha tenido un desenvolvimiento regulatorio amplio pero su materialización es escasa. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento en continua evolución a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el cual supervisa la aplicación del Pacto. Para conseguir sus objetivos, el Comité publica la interpretación de las disposiciones a través de documentos

---

<sup>12</sup> ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 432 y ss.

conocidos como *observaciones generales*. En el año 2000, el Comité emitió la Observación General número 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” en relación con el artículo 12 del Pacto. En este instrumento no sólo se especifica que el derecho a la salud está estrechamente vinculado y depende del ejercicio de otros derechos humanos como el derecho a la igualdad o a una vida digna, del cual se desprende el derecho al agua<sup>13</sup>, sino que también reconoce que el artículo 12 del Pacto no se limita a la atención *oportuna y apropiada* de las enfermedades pues comprende otros *factores determinantes de la salud* e incluso la participación de la población en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional. Sobre la efectividad del Pacto se debe recordar que en 1998 se adoptó la Observación General sobre la aplicación interna del Pacto, por la cual se especifica que no sólo los recursos judiciales son fundamentales para garantizar los derechos consagrados en el mismo sino que también, “sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto” tal como se reconoce actualmente en México tras las reformas constitucionales.

Existen diversos títulos competenciales y ámbitos de actuación administrativa que se relacionan con el derecho a la salud, a una vida digna o a un medio ambiente sano acogidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, el derecho al agua recogido en el artículo 4 de la Constitución involucra expresamente a los servicios municipales pues establece la participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía en el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. En los términos de este artículo el Estado garantizará que “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma eficiente, salubre, aceptable y asequible”. La importancia del ciclo del agua en la consecución del derecho a la salud es innegable y condiciona, desde la perspectiva de los derechos humanos, la actuación de las Administraciones locales, particularmente municipales, en la gestión de los servicios públicos relacionados con el agua. Otro aspecto que se relaciona con el derecho a la salud es el servicio de recolección de residuos urbanos,

---

<sup>13</sup> Observación General del Comité número 15 de 2002, E/C.12/2002/11.

actividad que también es competencia de los ayuntamientos. Una visión amplia y coherente con los derechos humanos exige que la prestación de estos servicios de recolección se fundamente y aspire, según los estándares de calidad adecuados, a la protección de la salud.

En esta misma línea, el artículo 11 del “Protocolo de San Salvador” recoge el derecho a un medio ambiente sano indicando, en su apartado 1, que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos”. Lo cual se complementa con el apartado 2 que señala “Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”. Bajo la perspectiva de la construcción jurisprudencial del derecho a la salud en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a un medio ambiente sano y la prestación de servicios públicos básicos juegan un papel esencial en la protección del derecho a la vida. Los títulos competenciales, la aplicación del principio *pro homine* y la actuación de todas las Administraciones implicadas bajo el mandato de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos es el punto de partida para reevaluar la forma en que se prestan los servicios públicos.

Un caso representativo, es la resolución del caso “Pabellón 13”, amparo en revisión 378/2014, de la por el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia conoce de las omisiones de diversas autoridades sanitarias en la prestación de servicios de salud. Entre otros, se reclama la omisión de proveer una adecuada participación de las dependencias y entidades públicas para “asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud; la omisión de proveer servicios de alta especialidad a través de establecimientos públicos de carácter federal creados para el efecto y la omisión de instruir las medidas administrativas y presupuestarias correspondientes, con el fin de cumplir las obligaciones positivas que derivan de los trámites, permisos y obtención de certificados de necesidad para la ejecución del proyecto denominado ‘Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/Sida y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea’.” Los recurrentes se consideran agraviados por la

pasividad de la Administración de construir un pabellón para pacientes inmunocomprometidos.

La Suprema Corte de Justicia para conocer del caso debió precisar el “contenido y alcance del derecho humano al nivel más alto posible de salud” a partir de la interpretación del artículo 4 de la Constitución mexicana, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 2 del mismo, respecto de la “adopción de medidas, tanto por separado, como mediante asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. El análisis del caso resulta imprescindible puesto que observa la inactividad material de la administración desde la perspectiva del principio de progresividad a partir del cual, una vez que el Estado ha cumplido con la obligación inmediata de proporcionar los servicios más esenciales, debe lograr el pleno ejercicio del derecho (en este caso la protección de un grupo vulnerable) llevando a cabo todas aquellas actividades que le permitan sus recursos.

En este punto, los considerandos de la resolución ponen en consideración si la Administración acreditó o no, haber realizado todos los esfuerzos necesarios. Lo cual no pudo comprobarse, toda vez que la autoridad no pudo demostrar haber adoptado todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponía “para lograr la plena efectividad del derecho humano al nivel más alto de salud de los quejosos” pues, en este caso, la dotación presupuestaria sí existió aunque se destinó a otro fin habiéndose, incluso, gastado una cantidad considerable de dinero en el proyecto ejecutivo del pabellón que no se construyó. Los efectos del amparo concedido a los recurrentes implican que la autoridad sanitaria (Instituto Nacional de Enfermedades Respiratoria en coordinación con el Comisionado Nacional de protección en Salud y el Comité Técnico del fideicomiso en protección Social en Salud) *deben tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar, hasta el máximo de sus recursos, el derecho humano al nivel más alto posible a la salud de los quejosos, dentro de un plazo razonablemente breve, en el*

*entendido de que dichas medidas deberán ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones contempladas en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.*

La vigencia material de la reforma constitucional para la protección del individuo y sus derechos más esenciales requiere que todos los actores involucrados comprendamos el tremendo efecto negativo que ha tenido en nuestra sociedad la impunidad frente al incumplimiento de obligaciones de actuación de las autoridades. Empobrecimiento social en todas sus dimensiones, educación, salud, seguridad, por mencionar las principales. En la sentencia comentada, al analizar qué medidas se llevaron a cabo para la protección del derecho vulnerado, fue el mecanismo clave para identificar la pasividad administrativa, en esta medida, la transparencia en el ejercicio del gasto público<sup>14</sup>, es un medio de control de la inactividad, principal enfermedad de un Estado que tolera la corrupción y el clientelismo en perjuicio de las obligaciones y deberes públicos para la protección de los derechos humanos. La sentencia es representativa puesto que, aunque no lo señala expresamente, sí identifica parámetros de buena administración en el ejercicio del presupuesto para la prestación de servicios públicos sanitarios.

## **V. Conclusiones**

El marco normativo para la tutela de los derechos humanos en la prestación de servicios públicos está vigente en nuestro país, sin embargo, éste no se ha podido materializar precisamente por la limitada visión de las autoridades sobre estándares de actuación medidos en estricto apego a los límites presupuestales y de actuación autorreferentes en donde los intereses políticos y su clásica expresión como política pública juegan un papel regresivo en la protección de estándares mínimos de tutela. La revisión de estos parámetros de actuación desde el poder judicial en el marco de la

---

<sup>14</sup> Sobre derechos sociales y gasto público véase, MORÁN NAVARRO, Sergio Arnoldo. “La protección de los derechos sociales en la supervisión del gasto público del gobierno mexicano”, Ciencia Jurídica, No. 8 Vol. IV, No. 2, julio diciembre de 2015, p. 69.

protección de los derechos humanos permite incidir de manera indirecta en las pautas de comportamiento administrativo. Con ello, materializar en última instancia los derechos que históricamente han quedado relegados a la arbitrariedad basada en una mala interpretación de discrecionalidad administrativa, es posible a través de la instauración de criterios como el de buena administración. Si bien este trabajo tiene un alcance limitado al análisis general de coherencia entre los postulados constitucionales y estandarización de actuación administrativa respecto de la buena administración, lo cierto es que los tribunales ya cuentan con marcos de referencia normativa válidos para elevar el alcance de la actuación administrativa en la tutela de los derechos humanos.

## **VI. Bibliografía**

- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución), en *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011
- CARBONELL, MIGUEL. “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, CARBONELL, M. y Salazar, P. (Coords.), Porrúa-UNAM, México, 2012
- ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*”, Marcial Pons, Madrid, 2011
- GALÁN GALÁN, Alfredo. “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, *Revista CEMCI*, No. 8, julio-septiembre de 2010
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “*Curso de Derecho Administrativo*”, XIV edición, Civitas, Madrid, 2008
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 117 de 2006
- HENDERSON, Humberto. “Los tratados internacionales de derechos humanos en el

- orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, No. 29 de 2004
- MORÁN NAVARRO, Sergio Arnoldo. “La protección de los derechos sociales en la supervisión del gasto público del gobierno mexicano”, Ciencia Jurídica, No. 8 Vol. IV, No. 2, julio diciembre de 2015
- PARISIO, Vera (Dir.) *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali*, Giuffrè, Milán, 2010.
- PINTO, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos” en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Abregú, M. y Courtis, C. (Coords.), CELy S-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997
- PONCE SOLÉ, Juli. “*Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad*. Lex Nova, Madrid, 2001
- RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José. “*La articulación de las garantías administrativas y jurisdiccionales en el sistema del CEDH*”, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “Los principios jurídicos del derecho administrativo”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2011
- SILVA GARCÍA, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, “Principio *pro homine* Vrs. Restricciones constitucionales: ¿es posible constitucionalizar el autoritarismo?”, en *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, Carbonell, M. (Coord.), UNAM, México 20
- TORNOS MAS, Joaquim. “*El dret a una bona administració*”, Sindicatura de Greuges, Barcelona, 2007