
LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

Posibilidades de Aplicación en México. Arturo Pontifes M. y Daniel Poblano Ch. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1993.

El problema de los derechos del hombre, ahora tan debatido y analizado desde distintos enfoques de las ciencias sociales, es el tema genérico del libro que se reseña, aunque el énfasis que le da originalidad, está puesto en los derechos administrativos. Estos han sido muy poco estudiados en nuestro país y aunque ahora, frente a las transformaciones que ha sufrido el Estado y sus instituciones, se requiere replantear el papel que ha de jugar en el desarrollo de la sociedad, por lo que, sin duda alguna, el problema de los derechos administrativos será tema que abra nuevas líneas de investigación para los estudiosos de las ciencias sociales en general y muy particularmente para los interesados en la Administración Pública.

Este libro fue distinguido con una "Mención Especial" en el certamen Premio INAP de 1991 y los autores, jóvenes preocupados por la Administración Pública, son egresados de la licenciatura correspondiente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. La obra está dividida en ocho capítulos de los cuales los tres primeros constituyen un amplio marco teórico y los cinco restantes, el objeto central del estudio, es decir, los derechos administrativos.

A lo largo de las múltiples páginas que componen los dos primeros capítulos, los autores se centran en definir conceptos tales como Estado, gobierno, sociedad, individuo y la relación entre estos conceptos y el de Administración Pública. Así mismo, tratan ampliamente temas tales como la reforma del Estado, los procesos de modernización, la relación de los particulares frente a la Administración Pública, la transición del Estado administrador al ciudadano administrador. Consideran al liberalismo social como un replanteamiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado, basado en "...el sentido de corresponsabilidad de la sociedad en los programas de gobierno y su participación en las políticas públicas..." Estas mismas, son también objeto de análisis en el primer capítulo y ha-

cen referencia a una cita del Dr. Luis Aguilar de su artículo "Políticas Públicas y Gobierno del Estado", publicado en *La Revista de El Colegio de México* en donde afirma que 'gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes...'

El capítulo tercero está dedicado en su totalidad al análisis de los derechos humanos. En él, establecen la responsabilidad que tiene el Estado frente a los derechos del hombre, y comienzan a partir de este momento, a vislumbrar los llamados "derechos administrativos". En este capítulo se manejan los derechos humanos a la luz del derecho positivo y del derecho natural y plantean la coexistencia en la sociedad, de dos tipos de órdenes: uno de carácter público (objetivo), y otro de índole privado que corresponde a su vez, al orden subjetivo, que dan lugar a lo que se conoce como el Estado Social de Derecho que es concebido como la única instancia capaz de regular las relaciones entre lo público y lo privado.

A partir de estas consideraciones, abordan el problema de los derechos humanos y lo relacionan íntimamente con problemas tales

como legitimidad, democracia y justicia social. Para lograr definir los derechos humanos a la luz de la evolución del Estado moderno, citan a diversos autores entre los que destaca Karl Deutsch quien afirma que 'los derechos humanos en su definición y cumplimiento por parte del Estado son una de las pruebas cualitativas de su actuación. En la medida en que los garantice y los haga valer, se estará frente a un Estado con mayor legitimidad con un sentido amplio de justicia social'.

Este capítulo se complementa con una cronología bien lograda de los antecedentes del reconocimiento de los derechos humanos tanto a nivel internacional como nacional.

El análisis resulta, sin embargo, meramente descriptivo, especialmente cuando se habla de la trayectoria de los derechos humanos en nuestro país y no aporta elementos que permitan contextualizarlos dentro de las diferentes luchas ideológicas que se dieron desde el inicio de la vida independiente y hasta la consolidación del régimen actual.

Este capítulo concluye con una tipología de los derechos humanos que va desde los derechos naturales hasta los derechos administrativos, pasando por los políticos, civiles, económicos y culturales y su ubicación dentro de los llamados derechos de primera, segunda y

tercera generación. Los derechos de la mujer y del niño son tratados en un apartado especial.

A partir del capítulo cuarto los autores abordan en forma directa el tema objeto de la obra: los derechos administrativos del hombre y el ciudadano. A lo largo de este capítulo se plantean diversas formas de concebir los derechos administrativos, su diferencia con respecto a otros derechos humanos, su ubicación dentro de los marcos jurídicos... Son definidos como "un conjunto de garantías y prerrogativas legales de los particulares para exigir un adecuado cumplimiento de la gestión a las autoridades públicas, en atención a lo dispuesto por la ley y los principios de eficacia, eficiencia y honestidad del gobierno..." tal definición, para el caso de México, permite reconocer que se está partiendo de una premisa falsa: la honestidad, eficiencia y honestidad del gobierno. Además, da la impresión de que se culpa a la ciudadanía por su falta de conciencia y cultura administrativa cuando afirman que ésta en pocas ocasiones se preocupa por la realización de obras y prestación de servicios en forma "irregular, inconsistente y a veces fuera de lugar...". Más aún, casi nunca se cuestiona "...el porqué de esos actos, sus alcances materiales, la duración de las obras, sus costos,

los fines que se persiguen con las mismas, los beneficios que acarrearán..." Yo plantearía las siguientes preguntas:

¿No será que el gobierno, el sistema mismo se ha encargado de mantener a la población al margen de todas las decisiones que se toman en su seno? ¿No será necesario primero modificar las estructuras para después buscar un cambio en la mentalidad de los ciudadanos que es lo más difícil de modificar? ¿No es cierto que si la Administración Pública respondiera positivamente frente a las demandas de la sociedad, ésta podría a su vez, comenzar a tener confianza en aquélla? ¿No es cierto que en nuestro país no existe una verdadera democracia y que los partidos políticos de oposición han sido constantemente combatidos? ¿No significa esto que vivimos en un régimen de derecho sumamente deteriorado en donde la legalidad se aplica a conveniencia del grupo en el poder, y sólo para los casos en que así convenga a sus intereses? ¿No es cierto que sobre todo, a partir de las elecciones de 1988 el sistema político está en una grave crisis? ¿No es cierto que una buena parte de la ciudadanía ha perdido la credibilidad en el gobierno, suponiendo que alguna vez la tuvo? Todas estas y otras preguntas parecen ausentes en el libro.

En cambio, a lo largo de este capítulo cuarto se percibe una gran confianza en el Estado de Derecho el cual sin duda, en nuestro país se encuentra en pleno deterioro, generando un sistema imperfecto, patrimonialista y autoritario en donde los conceptos de legalidad, democracia, pluripartidismo, etc., se encuentran en entredicho.

Los autores plantean en un momento dado (p. 129), que es necesario "dictar normas para el buen funcionamiento de la cosa pública y el logro de una libertad ciudadana con mejores garantías" como si en nuestro país no hubiera un exceso de normatividad. El problema, creo yo, radica en la adecuada y estricta aplicación de la existente, ya que sólo mediante esto, el Estado de Derecho recobrará su legitimidad.

El capítulo quinto es, desde mi punto de vista, el que mayor aportaciones presenta al plantear diversos criterios aplicables a la clasificación de los derechos administrativos y proponer una tipología para su análisis. Sin embargo, considero que la segunda clasificación propuesta debería distinguir claramente los conceptos de "derechos" y de "garantías" ya que los autores los utilizan en forma indistinta.

Proponen una primera clasificación de los derechos administrativos en tres grandes grupos: en el

primer grupo se encuentran los "Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a la prestación de los servicios administrativos."

En el segundo grupo, "los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración."

En el tercer grupo, los "derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración." Esta clasificación, por las generalidades que plantea, pasa por alto una serie de tendencias que han originado el repliegue de la "acción directa del Estado en la vida económica y social de una nación".

La segunda clasificación es elaborada a partir de una serie de derechos y garantías que idóneamente deberían existir; sin embargo, esta clasificación presenta, entre otras, las siguientes dificultades: no se indica quién o quiénes determinarán si la actuación de los funcionarios es como debe ser. Parece que se tratara de derechos y garantías existentes en un país hipotético ya que la prestación de los servicios públicos, por lo menos en México, no está sujeta a los criterios de igualdad, suficiencia, equidad, generalidad y legalidad como se plantea en uno de los incisos de esta clasificación.

Finalmente los breves capítulos

6, 7 y 8 están destinados a justificar la importancia política, social y jurídica de los derechos administrativos, la situación de este tipo de derechos en nuestro país, su ubicación en el marco constitucional, el derecho al juicio de amparo como figura característica de nuestro sistema de protección de los derechos humanos. La obra concluye con el planteamiento de un modelo de definición político-jurídica y la construcción de la figura del derecho administrativo del hombre y el ciudadano en México.

La bibliografía utilizada para el desarrollo de la obra está compuesta, sin lugar a dudas, por los principales trabajos elaborados sobre el tema; sin embargo, no es aprovechada para realizar un análisis crítico respecto a los esfuerzos realizados en materia de respeto y ejercicio de los derechos humanos en nuestro país. En conclusión, la obra, resulta más descriptiva que analítica y mucho menos crítica y propositiva.

En términos generales se puede afirmar que se trata de un trabajo sumamente optimista o bien que los autores desconocen la realidad político-administrativa de nuestro país, pues presentan planteamientos propicios para un país democrático en el que la corrupción y la violencia administrativas no están presentes, en donde la sociedad civil no sólo debe tener una amplia cultura cívica y política sino que además debe confiar tanto en sus representantes como en las instituciones públicas y, por si esto fuere poco, en donde las decisiones públicas fueran transparentes y difundidas en todos los ámbitos y que las opiniones emitidas en las consultas populares fueran acatadas por las autoridades correspondientes.

En suma, se trata de un trabajo sumamente polémico y, quizás por lo mismo, digno de ser leído.

Erika Döring