

Presentación

La buena administración: ¿sueño, expresión a la moda o concepto jurídico operativo?

ANDRÉS OSPINA¹

Que la Administración sea buena parece ser un anhelo general de todas las ciencias que, como el derecho administrativo, se ocupan de su estudio; es más, la buena administración pareciera ser, en términos simples, su razón de ser. Es por esta razón que cuando el derecho comunitario europeo previó en su sistema normativo el derecho de las personas a la buena administración², surgió en la doctrina latinoamericana el interés por el estudio de esta nueva idea: la buena administración se convertiría en realidad, porque ahora no sería un *ibelos*, sino un derecho exigible. Los diagnósticos de mala administración que conducen de manera pesimista a ver en la buena administración una utopía parecían estar condenados. Así, por ejemplo, cuando en 2016 el grupo de investigación en Derecho Administrativo del Externado aunó esfuerzos en torno a un proyecto denominado *El derecho administrativo para la paz*, se le otorgó un lugar especial a la buena administración y dos excelentes artículos fueron dedicados

1 Docente investigador del Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, Bogotá, Colombia. Doctor en Derecho, Universidad de París II, Panthéon-Assas, París, Francia. Correo-e: andres.ospina@uexternado.edu.co. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4033-1739>. Para citar el artículo: OSPINA, ANDRÉS "Presentación", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 21, 2019, pp. 9-11. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.02>

2 Luego de que en 2005 el pueblo francés y de los Países Bajos rechazaron la entrada en vigor del Tratado que establecía una Constitución para Europa (Tratado de Roma II de 2004), la Carta de Derechos Fundamentales de Niza, que prevé el derecho a la buena administración, fue incorporada al Tratado de Lisboa, del 13 de diciembre de 2007.

específicamente al asunto³. Ahora, para el primer semestre de 2019, la *Revista digital de Derecho Administrativo* presenta un número con una parte monográfica dedicada a la buena administración. El panorama que encontrará el lector de nuestra revista es suficientemente amplio y de calidad, para poder concluir que existen más dudas que certezas en cuanto al contenido, la naturaleza y los instrumentos que materializan la buena administración. Si se me permitiera agregar un subtítulo al número de la revista, no dudaría en formular alguno relacionado con *un concepto en construcción*.

La dificultad de apropiarse del concepto de buena administración inicia en sus orígenes mismos, respecto de los cuales ni siquiera hay consenso. En este número el lector encontrará que algunos autores se remiten a los estudios anglosajones de la *maladministration*; pero también refieren cómo el concepto se encuentra en la Constitución italiana de 1947 (la *buona amministrazione* - *buon andamento* de la administración), mientras que otros reivindican que fue Maurice Hauriou quien primero utilizó la expresión y le dio contenido. La situación se hace aún más compleja cuando nos adentramos en su estudio e intentamos darle contenido porque, por momentos, pareciera que la buena administración es, más que un concepto de síntesis, un *passerpartout* a la moda, fácilmente asimilable al aire: útil y omnipresente, se respira inconscientemente, pero escurridizo cuando se piensa que basta apretar el puño para atraparlo. Aunque no existe consenso al respecto, en esta edición de la *Revista*, el lector encontrará, al menos, tres grupos de posturas respecto del contenido de la buena administración: una *amplia y ambiciosa*, que incluye en el concepto elementos como la transparencia, la lucha contra la corrupción, la eficacia y la eficiencia administrativas, e incluso, el buen gobierno. Una *restrictiva*, que limita el concepto a las garantías que incluyó expresamente el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y, finalmente, una *intermedia* que, aunque no se detiene en la enumeración de la Carta, intenta depurar el concepto y diferenciar la buena administración del buen gobierno.

La enumeración de los instrumentos para lograr la buena administración afronta la misma variedad: desde instrumentos clásicos como las normas duras, incluido su estudio de impacto normativo; hasta instrumentos de *soft law*, como los estándares de buenas prácticas de la OCDE, instancias de mediación como el *ombudsman*, frecuentemente mencionado en esta revista, y otros como el estudio de impacto regulatorio, concepto que no es sinónimo del estudio de impacto normativo. Se discute en este orden de ideas si la transparencia es causa, característica o consecuencia de la buena administración. Para varios

3 MARCO DUGATO, "Buena administración para la paz", en *La constitucionalización del derecho administrativo*, t. II, *El derecho administrativo para la paz*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016 p. 331. Véase también en la misma obra ALBERTO MONTAÑA PLATA, "El principio de buen funcionamiento de la Administración pública y su carácter vinculante en la revisión judicial de actividades administrativas", p. 357.

de los autores de este número, la buena administración sería un examen de los medios; mientras que para otros, ella se permitiría juzgar los resultados.

La naturaleza jurídica de la buena administración es un asunto no menos complejo. Aunque a partir de la referencia al instrumento europeo pareciera haber consenso en cuanto a que se trata de un principio y un derecho fundamental, no existe claridad respecto de las implicaciones concretas que esto trae aparejado. Esta revista evidencia con mucha riqueza conceptual y bibliográfica cómo se trata de un derecho que ha sido deducido en Brasil, donde no existe previsión normativa expresa, y da muestra de los inteligentes esfuerzos de la doctrina colombiana para realizar la misma deducción. Hay que decir que la Constitución colombiana de 1991 es un excelente huerto para cultivar nuevos principios y nuevos derechos. Pero más allá del valor simbólico de tal reconocimiento—deducción—no está de más preguntarse por sus efectos. Al respecto se entrelazan nuevamente sentimientos encontrados, esperanza mezclada con temores: posiblemente la existencia de un derecho constitucional fundamental a la buena administración, que agrupara derechos y garantías diversos en beneficio de las personas frente a la Administración, tendría el efecto de materializar el carácter no taxativo de los derechos y garantías reconocidos en el texto constitucional (artículo 94 de la Constitución) y permitir así una mirada al bosque (la buena administración), más que al arbusto (las garantías en particular). Pero el temor surge de inmediato: posiblemente el reconocimiento de un derecho amplio a la buena administración permita materializar los fines del Estado y hacer efectivos los otros derechos fundamentales, pero al precio de unos poderes tan amplios de los jueces de tutela, que el margen de apreciación administrativa quedaría suplantado por la apreciación judicial, amparada en la amplitud y abstracción de lo que se considere como la buena administración. Imposible no pensar aquí en el concepto de moralidad administrativa...

Algunos de los autores de este número ven en la buena administración el síntoma del cambio del centro de gravedad en función de los intereses del ser humano, mientras que otros relieván cómo la buena administración también interesa a la administración misma.

Ante esta riqueza de posturas al respecto, puedo garantizar que el lector no será indiferente frente a este número de la *Revista digital de Derecho Administrativo* del Externado. Algunos encontrarán aquí verdades, revelaciones o respuestas. Otros, como yo, encontrarán inquietudes. Comparto una de ellas: ¿acaso la buena administración no ha sido siempre el objeto perenne del derecho administrativo y lo que está cambiando es el derecho administrativo mismo, para darle un nuevo alcance a lo que se entiende por la buena administración, los destinatarios o beneficiarios de la misma, los instrumentos para lograrla y la manera de evaluarla?

Buena lectura para todos.