

La buena administración como visión multidisciplinaria y sistemática de las garantías ciudadanas

NICOLÁS CABEZAS¹

Reseña Jaime Rodríguez-Arana, *El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Madrid: Reuss, 2012.

RESUMEN

La buena administración como un principio y derecho de origen europeo se postula actualmente como una garantía que fija parámetros cualitativos para que el ejercicio del poder público se realicen entorno al ciudadano. Los contornos de esta institución son estudiados en la obra realizada por el profesor Rodríguez-Arana, *El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, la cual parte de una visión multidisciplinaria de la realidad social, sobre la cual se debe edificarse toda actuación administrativa. A través de los dos ejes centrales de la obra, se realizará una breve exposición crítica de las implicaciones de la buena administración en el Estado de derecho.

Palabras clave: buena administración, ejercicio del poder público, garantías ciudadanas, Estado de derecho, visión multidisciplinaria de la sociedad.

1 Estudiante de Derecho y monitor investigador del Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo-e: nicolas.cabezas@est.uexternado.edu.co. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7400-5988>. Fecha de recepción: 20 de agosto de 2018. Fecha de modificación: 5 de septiembre de 2018. Fecha de aceptación: 24 de septiembre de 2018. Para citar el artículo: CABEZAS MANOSALVA, NICOLÁS, "La buena administración como visión multidisciplinaria y sistemática de las garantías ciudadanas", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 21, 2018, pp. 453-470. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.18>

Good Administration as a Multidisciplinary and Systematic Vision of Citizens' Guarantees

ABSTRACT

Good administration, envisaged as a principle and as a right, is a guarantee imposing qualitative parameters for the exercise of public power, so it will respect citizens' rights. The contours of this institution are studied in the book *The citizen and the public power: The principle and right to good governance and good administration*, by Professor Rodríguez-Arana. His work starts with a multidisciplinary view of social reality, upon which every administrative action must be formed. This book review examines the implications of good administration for the rule of law.

Keywords: Good Administration, Exercise of Public Power, Citizens' Guarantees, Rule of Law, Multidisciplinary Vision of the Society.

INTRODUCCIÓN

El libro *El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración* es el resultado de una investigación emprendida por el profesor Rodríguez-Arana, la cual parte de la concepción de la buena administración como un principio básico en el derecho administrativo moderno y, a su vez, un derecho fundamental de la ciudadanía. Es un punto fundamental de la obra el abordar el tema de una forma multidisciplinaria, cercana a la realidad y alejada de pensamientos únicos o autoritarios. Por esto, la perspectiva ofrecida por el autor se edifica desde los postulados de pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. En efecto, a lo largo de toda la obra se resalta que el concepto de buena administración no puede ser abordado únicamente bajo categorías jurídicas, por lo que debe tenerse en cuenta el papel de la ética, la participación ciudadana y, sobre todo, el contacto real de la Administración con la sociedad. Es este elemento el que permitirá que el aparato estatal se pueda adaptar eficazmente a los cambios sociales, pues es claro que una buena administración y gobierno constantemente "tienen una deuda pendiente con la realidad, pues solo desde ella se puede mejorar el presente para construir un mejor futuro"².

En las páginas de esta valiosa obra podremos encontrar claramente dos ejes temáticos. El primero, compuesto por un estudio sobre la buena administración como un principio del "derecho administrativo constitucional", el cual, a su

2 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Madrid: Reuss, 2012, p. 21.

vez, dividiré en una delineación general de la figura, para exponer después los retos de la Administración en la sociedad del conocimiento.

En la segunda parte del libro encontraremos un estudio detallado de la buena administración como un derecho fundamental, exponiendo las implicaciones de tal consagración tanto desde las perspectivas de administración, como especialmente desde la visión de la ciudadanía. Si bien, la obra se compone sin mayor consideración de quince capítulos, se optó, para efectos del presente escrito, por alinear sistemáticamente en los dos ejes principales de la obra cada uno de los temas tratados. Estas agrupaciones metodológicas no tienen un fundamento directo en la obra del profesor Rodríguez-Arana, sino que son una propuesta para identificar los puntos estructurales del libro y comentar así sus vicisitudes.

1. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN. BASE METODOLÓGICA Y SUSTANCIAL DEL ACTUAR ADMINISTRATIVO

1.1. UNA ADMINISTRACIÓN SENSIBLE A LA REALIDAD: LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO UN CONCEPTO MULTIDISCIPLINARIO

Para abordar el objeto de estudio, se delimita el principio de la buena administración alrededor de los conceptos de pensamiento dinámico, abierto, plural y complementario de la realidad, una "metodología del entendimiento", participación cívica, ética pública, sumado a un contacto y constante adaptación de la Administración a los cambios de la sociedad.

El tipo de pensamiento planteado por el autor se posiciona como una condición para el estudio de la persona sin menospreciar sus diferentes dimensiones. La buena administración, desde su esencia y fundamento, posiciona a la persona como centro indiscutible a partir del cual se estructurará la actividad administrativa. No por esto habrá de caerse en reduccionismos que contraponen rígidos principios de individualismo y comunitarismo, los cuales pecan deliberadamente por no poder comprender que la dimensión individual y social de la persona son elementos complementarios. Un pensamiento dinámico considerará que la tensión entre individuo y comunidad será aparente en tanto no se afirma una posición radical hacia el individuo, pero tampoco se niega que su existencia está supeditada a la vida en sociedad. De esta manera, se reconoce una relación recíproca entre la persona y la sociedad, la dignidad del ciudadano, punto de partida de la sociedad, se ve actualizada cuando la persona colabora en el bien común, el cual, a su vez, se presenta también como un beneficio propio³.

3 Cfr., *ibíd.*, p. 22.

Cuando se hace alusión a un pensamiento abierto y plural, no se está refiriendo a otra cosa que al reconocimiento y respeto de la diversidad característica de los Estados de derecho contemporáneos. Una buena administración debe partir del reconocimiento de todos los sectores, aún los más marginales, pues solo así se reconoce la libertad personal que permitirá la participación necesaria en un contexto democrático. Lo cual se verá mejor desarrollado en el planteamiento de la "metodología de entendimiento" y la participación cívica.

Por parte del pensamiento complementario, se resalta ese papel fundamental de un pensamiento no atado a conceptos rígidos y planos. La comprensión de la realidad deberá ser consiente de las diferentes dimensiones del administrado para así encontrar ese punto medio ideal entre lo personal y social, los estatal y lo civil, la libertad y la regulación, etc.⁴.

De acuerdo con esto, si bien se parte de una teoría constitucional de la buena administración, se deja claro que este concepto solo tendrá utilidad si se materializa en la recta gestión de la administración que, dejando a un lado el velo orgánico, se compone de funcionarios que son ciudadanos con convicciones personales, lo que refuerza que no se pueda limitar el estudio de la buena administración como principio a conceptos meramente jurídicos. Este "sentido de la realidad" resulta un concepto destacable de la obra por buscar una aproximación abierta con la comunidad; sin embargo, dicha abstracción puede resultar de difícil aplicación por nuestra limitada comprensión de las complejas estructuras sociales y políticas, lo cual, en su defecto, nos plantea el reto de investigación para una aproximación cada vez más completa.

Son estos presupuestos una constante en la explicación de todos los conceptos tratados en la obra. Encontramos aquí un punto de partida para toda reforma administrativa que busque desarrollar el principio de buena administración.

Consecuencialmente con lo anterior, el autor fija un mecanismo para asegurar el posicionamiento del individuo como referencia del sistema social, político y económico, a lo cual denomina "metodología del entendimiento", que se fundamenta claramente en un criterio procedimental de discusión y diálogo. Los Estados democráticos y pluralistas de la actualidad se diseñarán a la medida del ciudadano⁵, el cual, si así lo desea, deberá contar con escenarios de participación en las decisiones que le afecten⁶. Ello conlleva para el autor,

4 Cfr., *ibíd.*

5 Resaltamos aquí la posición del autor de entender al ciudadano como punto de partida del principio de buena administración, a diferencia de otras posiciones doctrinales que relacionan la buena administración con una optimización en la utilización de los recursos disponibles. Concepto de eficiencia y eficacia que pueden eventualmente contraponerse con las demás dimensiones del individuo a las que hemos hecho referencia. En ese sentido, véase GIANCARLO ROLLA, "La Administración en el Estado democrático de derecho", *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 17, Madrid: INAP, 2012.

6 Es aquí donde se puede notar la estrecha coligación entre el desarrollo de una metodología del entendimiento y el pensamiento abierto y plural que, como reconocimiento y

a que una buena administración, debiendo velar por la mejora y facilitación de las condiciones de vida de los administrados, cree una relación dialógica mediante la cual se llegue con mayor facilidad a puntos de convergencia. Se entiende que un escenario de entendimiento junto con el pensamiento sensible de la realidad son los que permiten una superación de ideologías bipolarizantes y reduccionistas, como la izquierda o la derecha. Más que la confrontación, será el diálogo la esencia del procedimiento democrático⁷.

Como se nota, el concepto de Estado democrático está íntimamente ligado a la existencia de auténtica participación. Será este el que permita un enriquecimiento de las visiones de los diferentes sectores de la sociedad. Con ello, se conseguirá ese concepto extrajurídico deseable por la buena administración consistente en lo que denomina el autor como una "tolerancia positiva", entendida como ese sentir social de reconocimiento del otro en una relación de coexistencia, en contraposición a una "tolerancia negativa" como el mero acto indiferente de soportar al otro.

De esta manera, el buen gobierno y la buena administración requerirán imperativamente de la participación cívica, tanto como una finalidad a realizar, como un método a seguir en la formulación de políticas públicas⁸.

No se puede hablar de una participación absoluta y obligada en el escenario público, basta con crear los escenarios eficaces de entendimiento, dejando a libertad de los ciudadanos el optar o no por el ejercicio de su derecho. Así, encontramos una auténtica participación en aquella que se desarrolla de una forma libre, no únicamente desde la voluntariedad en su ejercicio, sino también desde la pluralidad de asuntos en los cuales se permita dicha participación. Los mecanismos que desarrollen esto deben surgir de un diálogo que permita alcanzar diseños cuantitativa y cualitativamente mejores para una reforma administrativa. Se trata de partir de la participación como "una condición

respuesta ante la amplia variedad de pensamientos y cosmovisiones, exige el diálogo como fin principal del ejercicio democrático. Así, se considera que "el pluralismo auténtico se traduce en diálogo. Cuando existe diversidad social, pero no hay diálogo, propiamente no deberíamos hablar de pluralismo sino de sectarismo". JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, p. 45.

7 *Ibíd.*, p. 26.

8 En ese sentido, consideraciones semejantes podemos encontrar en Cristina Hermida del Llano cuando afirma que el concepto de buena administración "no se limita a reconocer principios que deben orientar el funcionamiento de una serie de instituciones y órganos administrativos y sus relaciones con la ciudadanía, sino que intenta garantizar además otro de los presupuestos fundamentales de una buena administración, al configurar espacios institucionales para la participación de los ciudadanos". CRISTINA HERMIDA DEL LLANO, "La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder", *Pensamiento Constitucional*, año 16, n.º 16, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012, p. 158.

metodológica que permita alcanzar no solo grados de participación más altos, sino también nuevos modos de participación⁹.

En este punto particularmente, aunque también como una constante en el planteamiento del profesor Rodríguez-Arana, se rechazan las ideologías cerradas, visiones completas y definitivas de la realidad social. Acertadamente se considera que una participación abierta garantizará un panorama más completo al momento de decidir, dejando claro que no se trata de convencer, transmitir o comunicar; el punto central está en escuchar.

El diálogo debe caracterizarse por su flexibilidad y facilidad de adaptación a la situación concreta. Atendiendo a todos los grupos involucrados, se buscarán puntos intermedios con rasgo de equilibrio en el centro. De esta manera, el diálogo garantizará una mejor ética del dirigente, pues la fiscalización de su actividad y el contacto con la realidad le permitirá ponerse en el papel de aquellos a quien sirve.

De lo contrario, una exclusión sistemática de los grupos sociales, por lo general en beneficio de unos sectores mayoritarios o dominantes, generará una pérdida considerable de la confianza institucional¹⁰. La postulación de un conocimiento técnico excluyente puede resultar inconveniente pues, tal y como lo resalta el profesor Rodríguez-Arana en la explicación del pensamiento plural y compatible, se

ignora el hecho de que las políticas son parte de un proceso social, cultural y político más amplio en el que también influye la historia colectiva referente a las relaciones de los diferentes actores sociales entre sí, la construcción de su autonomía o dependencia mutua, su interacción con el Estado, y las experiencias exitosas o fallidas de acción colectiva para enfrentar problemas comunes en el pasado¹¹.

Es decir, por abarcar insuficientemente la complejidad de las relaciones que rodean al individuo.

Para introducirnos en las dimensiones éticas del principio de buena administración, se debe resaltar el concepto de libertad manejado por el autor, el cual parte de la premisa de que la sociedad abstractamente considerada se debe encargar de generar las condiciones mínimas para que cada ciudadano pueda hacer pleno ejercicio de su libertad. Será decisión del ciudadano el materializar esta libertad en un proyecto de vida que aporte al bien de la comunidad. Es aquí donde el autor encuentra una auténtica libertad.

9 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, p. 33.

10 Cfr. MARÍA TERESA VILLARREAL MARTÍNEZ, "Participación ciudadana y políticas públicas", en *Décimo certamen de ensayo político*, Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2009, p. 40.

11 Cfr., *ibíd.*

Resulta interesante la similitud entre el concepto de libertad manejado por el autor con los postulados hegelianos de libertad. De esta manera, el derecho abstracto prevé las fórmulas e instituciones para desenvolvimiento de la libertad del ciudadano, el cual, a su vez, desarrolla su concepto propio de moralidad. Será la sociedad el escenario de síntesis en el cual el ciudadano pueda encarnar las libertades reconocidas por el derecho abstracto de acuerdo con su ideal moral. De esta manera, "el ámbito del derecho –que empieza con el derecho abstracto de propiedad, continúa con los derechos morales y llega hasta el sistema de las instituciones estatales– no es otro que hacer efectiva tal libertad, otorgarle un contenido a esa forma que constituye la esencia del ser humano"¹².

Es justamente esta filosofía la que fundamenta el principio de buena administración, por lo cual el ciudadano puede desenvolverse voluntariamente dentro de los valores solidarios que exige el espíritu de nuestra sociedad¹³. El entendimiento solidario de las relaciones personales es el que permite una ampliación de la libertad individual, "la libertad de los demás es para mí un bien tanpreciado como mi propia libertad, no por que de la libertad de los otros dependa la mía propia, sino porque la de los otros es, de alguna manera, constitutiva de mi propia libertad"¹⁴.

Fundamentándose en lo anterior, se entiende que la labor del gobierno y la Administración constituyen tareas éticas, que deben ser comprensivas de la libertad de los individuos, por lo que no se podrán adoptar propuestas éticas cerradas y absolutas. El único concepto intangible al respecto será la consideración del hombre en contexto como faro para la estructuración de la actividad administrativa.

El talante ético del buen gobierno y la buena administración residirá en esa posición de búsqueda de diálogo y participación bajo una metodología de entendimiento. Ello conlleva, como se ha mencionado, a que no sean deseables políticas radicalizadas, pues será el equilibrio una condición y exigencia de la buena administración.

Si bien la Estado no se muestra ideológicamente neutral, esa ética pública no podrá estar fundamentada en criterios diferentes a los ya mencionados o que se deriven de la parte dogmática de la Constitución.

Todo lo anterior constituye una plena evidencia de que la buena administración resulta un concepto jurídico que no puede explicarse acudiendo

12 JORGE AURELIO DÍAZ, "El pensamiento político de Hegel", en *Estudios de filosofía política*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 224.

13 "La libertad, por consiguiente, no debe ser concebida –siguiendo las determinaciones que ya había señalado Spinoza– como una capacidad de hacer lo que a bien tenga, más allá o más acá de los dictados de la razón, sino, precisamente, como capacidad de obedecer dichos dictados, de aceptar la necesidad de los mismos". *Ibíd.*, p. 225.

14 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, p. 39.

únicamente a fundamentos normativos. La realización efectiva de este principio dependerá de elementos principalmente sociológicos y políticos, razón por lo cual es un gran aporte la fijación de, más que principios sustanciales trascendentes, reglas básicas procedimentales que permitan una correcta confluencia de todos los sectores políticos y sociales de la comunidad¹⁵.

Acertadamente se ha reiterado en la imposibilidad de una buena administración cuando se toman postulados de ideologías cerradas y absolutas. Evocando las atrocidades de la historia, se ha de justificar que la posición del Estado no podrá ser otra que la de respeto por el individuo y búsqueda de las mejores condiciones de vida posibles. Está aquí la verdadera ideología de un buen administrador, que solo tendrá cabida en medio de un contexto participativo y bajo una "metodología de entendimiento".

Se nota, entonces, la concatenación escalonada de los conceptos expuestos que, aunque tengan una fundamentación propia, se explican solo en la medida de que resulten eficaces para una amplia lectura de la realidad social, ante la cual debe responder la reforma administrativa.

1.2. RETOS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

En la actualidad, la tecnología se desarrolló tan rápidamente que pasó en cuestión de décadas a convertirse en una parte esencial del desarrollo humano. Bajo el ideal de facilitar la vida de los humanos, aunque principalmente movida por los estímulos económicos del mercado, se ofertan un sin número de productos y servicios tecnológicos que han hecho posible lo que resultaba inimaginable hace no más de medio siglo.

Atendiendo a esto, el autor del libro resalta la obligación de las Administraciones de no mostrarse indiferentes ante los avances tecnológicos, su obligación de buscar el continuo mejoramiento de las condiciones de los administrados exige que la reforma administrativa involucre necesariamente las nuevas tecnologías.

La modernización de la Administración deberá ser cuidadosa de los retos principales para las nuevas tecnologías en la reforma administrativa, como será

15 Sin perjuicio de esto, parte de la doctrina considera la existencia de unos principios sustanciales comunes a todas las regulaciones. Si bien se considera que las características comunes de los Estados contemporáneos permitirían la formulación de principios de aplicación general, no se podrá dejar de lado que son las particularidades de cada comunidad la que fijan realmente los parámetros de una buena administración. Al respecto, véase JOSÉ ANTONIO GÁMEZ GÁMEZ, "El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública. El buen gobierno y la buena conducta administrativa", en *Derecho de la ciudadanía a la buena administración. La administración electrónica*, Málaga: Oficina del Defensor del Ciudadano, 2009, p. 129.

la necesidad de simplificación de la organización administrativa para efectos de mejorar la gobernabilidad.

El autor identifica una llamada crisis de gobernabilidad derivada de las complejas estructuras organizativas del Estado social de derecho, que conllevan a una deshumanización de la Administración tanto desde el punto de vista interno, por comportar una ineficaz distribución de las cargas de trabajo, como desde la perspectiva ciudadana, por el desarticulado y confuso mapa de un diseño pensado más para la Administración que para el administrado.

Así, la implementación de nuevas tecnologías deberá ser consiente de los límites organizativos existentes, para encontrar allí las posibilidades de humanización del aparato estatal. Como siempre, la sensibilidad con la realidad será la que asegure que las medidas implementadas respondan a las necesidades de la comunidad de acuerdo, entre otras variables, con los niveles educativos para no aumentar más las brechas sociales existentes.

Sin dejar de lado los presupuestos metodológicos del estudio de la buena administración, se encuentra una posible solución en la propuesta de diseños menos jerarquizados, pero, por sobre todo, en la idea de reflexión y aprendizaje por parte de las organizaciones.

Consecuentemente, el profesor Rodríguez-Arana concluye que las estructuras administrativas deberán ejecutar de manera constante una evaluación de su gestión que ponga en evidencia las falencias, los problemas y las necesidades en la prestación del servicio. Esto significará una capacitación tanto del personal, especialmente los directivos, como de la ciudadanía que requiere de una implantación progresiva de la cultura informática.

Al respecto y de la mano del Alejandro Llano, se enuncian las siguientes seis propuestas para potenciar la eficiencia y eficacia de la Administración respecto de la sociedad del conocimiento¹⁶:

- a. El aprendizaje constante como un elemento mismo del trabajo.
- b. Un diagnóstico frecuente de los objetivos fijados, acompañado de una retroalimentación con los resultados obtenidos.
- c. La necesidad de minuciosidad y esmero en la realización del trabajo.
- d. Concordancia con las implicaciones éticas de transparencia y colaboración como resultado de ubicar al ciudadano en el centro del diseño institucional.
- e. El desarrollo de una cultura corporativa encaminada hacia el interés general.
- f. La investigación y gestión para retroalimentar la realidad social.

16 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, pp. 55-56.

2. LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Nos corresponde ahora el exponer a grandes rasgos el planteamiento del profesor Rodríguez-Arana respecto de la buena administración como una garantía fundamental del ciudadano.

Al igual que en el ordenamiento colombiano, la constitución española no cuenta con una consagración expresa del derecho a la buena administración, sin embargo, esta garantía se puede desprender de lo que en derecho español se conoce como el "servicio objetivo al interés general", contenido en el artículo 103.1 de la Constitución española. Este concepto se identifica con el fundamento teleológico de los Estados de derecho occidentales, según el cual el Estado no podrá realizar actos que no estén encaminados a la realización objetiva del interés general¹⁷.

En derecho colombiano, se puede ser asimilar a los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución, especialmente el de moralidad administrativa por su vinculación directa con el interés general¹⁸. No obstante, debe hacerse la salvedad de que el derecho nacional no le ha dado el extensivo tratamiento a este concepto, que el ordenamiento español y el sistema comunitario europeo sí. Por ello, se requerirá de la adopción de teorizaciones extranjeras, siempre que se adapten correctamente a la lectura del contexto colombiano¹⁹.

He aquí la valía de los postulados procedimentales antes expuestos. El profesor Rodríguez-Arana, por encima de postular concepciones ideológicas de cómo es un buen gobierno (que no se negará, también están presentes en

17 "El artículo 103.1 de la Constitución garantiza que las potestades administrativas reconocidas por el ordenamiento jurídico no se utilicen por las Administraciones públicas para fines distintos de los que justificaron su creación y reconocimiento. El ordenamiento legal establece figuras y mecanismos con el fin de evitar las desviaciones de las administraciones respecto de lo que, en cada momento, y en función de las circunstancias, se considere interés general. Concepto indeterminado que se fijará de acuerdo con la realidad social". DANIEL BERZOSA LÓPEZ, "El principio de servicio objetivo a los intereses generales en la Constitución y su traducción legislativa", *Documentación Administrativa*, n.º 289, Madrid: INAP, 2011, p. 49.

18 Cfr. CRISTIAN BERNARDO MORENO ROMERO, *El principio de la buena administración aplicado al ordenamiento jurídico colombiano*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 36.

19 "No se puede desconocer que en el ordenamiento jurídico colombiano existen principios y valores de carácter constitucional donde la puesta en práctica de los mismos legitiman la teleología de la carta política, e incluso en algunas normatividades se hace alusión al deber del estatal de brindar las herramientas necesarias para la sana convivencia donde se estandariza el modelo de comportamiento estatal, como por ejemplo el artículo 209 constitucional o desde la percepción de los derechos inherentes a la colectividad la Ley 472 de 1998, sin embargo estas disposiciones jurídicas apuntan a diezmar la corrupción en la gestión pública pero no fungen como garantía para acceder a una buena administración". *Ibíd.*, p. 40.

la obra), se encarga de fijar unos parámetros transversales y aplicables universalmente en los Estados fundamentados en la dignidad humana.

La carga ideológica del actuar administrativo poco importará para efectos de la buena administración, siempre y cuando se cumpla con los presupuestos de pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, se manejen escenarios óptimos de participación y no se viole la ética pública.

De acuerdo con esto, la definición del interés general desde esta perspectiva debe partir desde el contenido dogmático de la Constitución²⁰, sin dejar de lado que la sensibilidad social y la metodología de entendimiento fungirán como requisito necesario en su delimitación. De esta manera, "la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas públicas"²¹.

De lo contrario, no se cumplirá el requisito de posicionamiento del ciudadano en el centro de la estructuración del poder. Una lectura del interés general sin tomar en cuenta los diferentes sectores de la sociedad en escenarios de entendimiento fácilmente presentará como colectivo un interés particular o gremial²². Por lo tanto, serán las Administraciones y los administrados los que conjuntamente lo definan siguiendo los mecanismos inspirados en un pensamiento abierto, plural, complementario y dinámico²³.

Partiendo de esto, el autor emprende una delimitación del derecho a la buena administración desde el artículo 41 de la Carta europea de derechos fundamentales de diciembre de 2000. Identificando seis reglas básicas desprendidas de la buena administración que se expondrán enseguida.

20 LUCIANO PAREJO ALONSO, "El interés público como criterio de control de la actividad administrativa", en *Discrecionalidad administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 37.

21 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, p. 129.

22 Como se ha notado a lo largo del presente trabajo, es base del postulado del profesor Rodríguez-Arana manejar siempre una ética dirigida hacia el diálogo que, al igual que Habermas, considera "que la Administración moderna es considerada legítima en tanto implementa el interés general del público bajo condiciones de libre asociación y discurso. El concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio dentro del cual tiene lugar un tipo de procesos de entendimiento en cuyo transcurso los participantes se presentan unos frente a otros con pretensiones de validez que pueden ser reconocidas o puestas en cuestión. Es la razón del mejor argumento, aceptado por todos, la que da lugar, como ya dijimos, al interés general". JUAN CARLOS MONTALVO ABIOL, "Interés general y administración contemporánea", *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*, n.º 14, Madrid: Universidad Carlos III, 2011, p. 135.

23 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, p. 161.

2.1. DERECHO A UN TRATAMIENTO IMPARCIAL Y DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE

Aquí encontramos una regla de objetiva aplicación. La Administración deberá dar solución a las peticiones de los ciudadanos de una forma celer, justa y equitativa. La razonabilidad del plazo será un elemento que se defina en el caso concreto, entendiendo que, aun si una decisión es justa, el hecho de que sea tomada fuera de un plazo razonable puede hacer que sea una decisión inútil desde la perspectiva del bienestar ciudadano²⁴.

Esta garantía se encuentra protegida en el contexto colombiano bajo los principios de ejercicio de la función administrativa, concretamente los de igualdad, celeridad e imparcialidad. A su vez, la figura del debido proceso, la cual resulta plenamente aplicable a las actuaciones administrativas²⁵, será la que exija un tratamiento imparcial, con arreglo al derecho de defensa y dentro de un plazo razonable²⁶.

2.2. DERECHO A SER OÍDO ANTES DE LA TOMA DE MEDIDAS QUE LO PUEDAN PERJUDICAR

Siguiendo a la anterior garantía expuesta, este derecho tiene una clara similitud con el derecho fundamental al debido proceso en Colombia. En efecto, la jurisprudencia, en interpretación del debido proceso, ha fijado la necesaria regla de "ser oído durante toda la actuación" como primera regla a cumplir en garantía del debido proceso²⁷.

24 *Ibíd.*, p. 132.

25 Véase las sentencias de la Corte Constitucional C-690 de 1996, C-637 de 2000, SU-1070 de 2003, C-403 de 2016 y C-032 de 2017, entre otras.

26 La jurisprudencia constitucional ha entendido en este punto que, en materia administrativa, entre las garantías previas, es decir, aquellas que "se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo", están "el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la *razonabilidad de los plazos* y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras". Sentencia C-089 de 2011 (bastardillas añadidas).

27 En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que "hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso". Sentencias C-034 de 2014, C-598 de 2011 y C-980 de 2010, entre otras.

2.3. DERECHO A ACCEDER AL EXPEDIENTE

Este derecho, al igual que los anteriores, tiene una vinculación directa con el debido proceso. Resultaría a todas luces irrazonable el pensar en la posibilidad ejercer el derecho a ser oído y defenderse sin conocimiento del objeto de la investigación.

Al respecto, se debe acortar que esta regla estará supeditada a la moderada limitación de que no sean comprometidos intereses legítimos de confidencialidad, secreto comercial o profesional.

2.4. DERECHO Y CORRELATIVA OBLIGACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE QUE SUS DECISIONES SEAN MOTIVADAS

Encontramos aquí una de las reglas más importantes derivadas de la buena administración: la motivación. Esto implica que el ejercicio del poder estará claramente limitado por la razonabilidad y coherencia argumentativa. Los ciudadanos, al conocer concretamente los motivos en lo que se basa la Administración, podrán controvertir directamente lo que consideren contrario a sus derechos.

Así, encontramos dos funciones en la realización de la regla: por un lado, la carga argumentativa de la Administración, en la medida de que los motivos deberán estar en plena consonancia con el interés general y en aplicación de la ética pública; y, por otro, la relacionada con la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa, pues la ausencia de motivación del acto impedirá que el administrado pueda controvertirlo directamente²⁸.

Ello no implicará una exigencia homogénea de motivación en todos los actos de la Administración, esto dependerá de la naturaleza del acto de poder²⁹.

28 Cfr. JUAN CARLOS CASSAGNE, *La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial*, Buenos Aires: La ley, 2008, p. 10.

29 En este contexto, es inobjetable la existencia de un principio general de motivación de toda actuación de la Administración, sin embargo, cabe la posibilidad de que, en un Estado de derecho, se expidan actos administrativos relevados de motivación, como será, en Colombia, el caso de la insubsistencia en los cargos de libre nombramiento y remoción. No obstante, eso no significará una puerta abierta para la arbitrariedad (la cual sí resulta impensable en un Estado constitucional) pues en todo caso se podrá demandar la nulidad del acto fundamentándose en la desviación de poder. Corte Constitucional, sentencias T-686 de 2014, T-317 de 2013, T-372 de 2010, SU-917 de 2010 y T-494 de 2010, entre otras. También el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 22 de febrero de 2018, rad. 25000-23-42-000-2015-00790-01(0525-17), Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 15 de febrero de 2018, rad. 76001-23-31-000-2010-01828-01(1615-16), Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 5 de octubre de 2017, rad. 75001-23-31-000-2007-00336-01(2310-11), Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 17 de agosto de 2017, rad. 25000-23-42-000-2015-01449-02(3924-16), Sección

En el caso de actos discrecionales, la exigencia de motivación será mayor³⁰. De esta manera, "es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativos"³¹.

2.5. DERECHO A SER REPARADO POR EL DAÑO ANTIJURÍDICO GENERADO POR EL ESTADO

Nos encontramos aquí, nada más y nada menos, con uno de los elementos estructurantes del derecho público, que parte de la premisa básica de que el Estado deberá responder por los daños antijurídicos causados en el ejercicio de su gestión, por lo que se requiere de un daño cierto y una atribución fáctica y jurídica de la conducta al Estado. Siguiendo esto, se entenderá como buena administración aquella que menos daños debe reparar a sus ciudadanos.

Sobre este punto, resulta interesante la disertación realizada por el profesor Rodríguez-Arana respecto de la responsabilidad objetiva de la Administración, pues considera que la responsabilidad el Estado debe necesariamente contar con tintes culpabilísticos. Solo así se podrá dar un diagnóstico del funcionamiento de la Administración.

Segunda, Subsección B, Sentencia del 10 de diciembre de 2015, rad. 17001-23-33-000-2013-00109-01(1412-14), entre otras.

Sin perjuicio de lo anterior, ubicando al ciudadano como base de la estructura administrativa, la Corte Constitucional ha desarrollado una teoría, según la cual resulta exigible motivación de estos actos cuando se comprometen derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. Así, la confianza, como principal fundamento para la no motivación de este tipo de actos, cede ante la protección especial del ciudadano en condiciones de vulnerabilidad. Por lo que se podrá declarar insubsistente, en un cargo de libre nombramiento y remoción, a sujetos de especial protección constitucional siempre y cuando se pongan de presente "las especiales consideraciones que envuelve la situación del sujeto de la medida administrativa. Razones las anteriores, por las que su potestad de remoción no puede acudir simplemente a argumentos genéricos y difusos acerca de la justificación de la decisión, pues esta debe ser (i) suficiente, (ii) concreta, esto es, debe obedecer a móviles particulares, (iii) cierta y (iv) concurrente al acto que origina el despedido". Sentencia T-716 de 2013.

30 Se considera que, ante actos discrecionales, el deber de motivación de la Administración no puede limitarse a una mera enunciación normativa, sino que deberá tener una especial consideración al criterio valorativo aplicado, los hechos relevantes para el procedimiento, la proporcionalidad de los medios utilizados para los fines perseguidos y, por supuesto, de las consideraciones realizadas por el administrado en ejercicio de su derecho tanto de participación como de defensa. Es decir, se debe cumplir con una *fundamentación* a partir de la información recopilada en el procedimiento administrativo la cual se ubicará dentro del abanico de opciones admitidas jurídicamente, lo que se entenderá como *motivación*. Cfr. HUGO ALBERTO MARÍN HERNÁNDEZ, *Discrecionalidad administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 472-473.

31 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *óp. cit.*, p. 134.

El papel del servidor público no puede ser dejado de lado en este contexto: si se evidencia una falla en su actuar, será necesario que así lo ponga de presente el juez del caso; de lo contrario, se genera un régimen general de anonimato que "propicia y hace posible una cierta irresponsabilidad en la tarea de quienes componen las estructuras de la administración que son los agentes, los funcionarios, los empleados públicos que en ella laboran"³².

Por lo que una conducta culposa gravemente o dolosa de un funcionario público que genere responsabilidad del Estado, conllevará necesariamente la aplicación del régimen disciplinario y de responsabilidad fiscal como medidas de buena administración. El llamado que hace el autor es a no dejar de lado la actuación del empleado público y, así, llegar a modelos que fomenten una mejor diligencia y funcionamiento del Estado.

Consiguientemente, el centro de la responsabilidad extracontractual del Estado debe repensarse, pues no podrá ser únicamente el patrimonio del particular lesionado, sino también la causa real verificada en la conducta del funcionario. De esta manera, se podrán formular soluciones acordes con la realidad y los intereses generales, pues se atenderán los problemas concretos no visibles si no se levanta el velo organizacional. Más que de administración, se hablará de administradores libres y por lo tanto responsables de su gestión.

La responsabilidad objetiva y universal del Estado se fundamenta, para el autor, en una presunción de torpeza en la gestión de la Administración y una correlativa presunción de razonabilidad de las peticiones de los ciudadanos, por lo que, de manera apriorística, se considera una constante necesidad de defender al ciudadano de los continuados agravios de la Administración³³.

Sobre esto, consideramos que resulta necesario que el diseño del derecho administrativo (y del derecho en general) supere la concepción clásica de un Estado leviatán que debe reducirse a sus mínimas proporciones para no afectar libertades personales, pues "nos hallamos ante situaciones en las que no se trata ya de encontrar un balance o un contrapeso frente al ejercicio desproporcionado del poder público, sino, más bien, a la inversa: ante supuestos en los que la Administración habrá de contrarrestar la acción de los grandes grupos de poder"³⁴.

De esta manera, se considera que la responsabilidad objetiva debe operar excepcionalmente, dando prevalencia a la responsabilidad por un ejercicio anormal de la función administrativa. Un escenario así se puede evidenciar en el contexto colombiano cuando en la jurisprudencia del Consejo de Estado se concluye que, atendiendo al principio de *iura novit curia*, el juez tendrá libertad en la aplicación de los títulos de imputación de acuerdo con los hechos

32 Ibid., p. 137.

33 Ibid., p. 139.

34 EBERHARD SCHMIDT-ASSMAN, *Teoría general del derecho administrativo como sistema*, Madrid: INAP - Marcial Pons, 2003, p. 25.

del caso³⁵. Por lo que, si se evidencia una "falta en el servicio", deberá así declararse por consistir de un anormal funcionamiento de la Administración, prescindiendo de los regímenes objetivos en estos casos.

2.6. DERECHO A RECIBIR CONTESTACIÓN A SU PETICIÓN EN LA LENGUA DEL ADMINISTRADO

El comentario a este derecho resulta breve por ser una regla de aplicación clara y ligada a la sensibilidad social que debe tener la Administración al resolver las situaciones jurídicas de los administrados.

Finalmente, respecto del derecho fundamental a la buena administración, el profesor Rodríguez-Arana se encarga de enumerar 24 principios derivados de la buena administración, que delimitan el contenido de ese derecho en mandatos de optimización exigibles antes las autoridades públicas. Entre estos, tendremos principios medulares del derecho en general como la buena fe, la igualdad, la proporcionalidad, el debido proceso y la responsabilidad, pero, también, algunos propios del derecho administrativo, como el de confianza legítima, celeridad y ética pública. De igual manera, se enlistan 31 derechos en los que se concreta una buena administración, cuyos ejemplos más importantes ya han sido expuestos en este breve escrito.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente escrito pudimos exponer y comentar los principales aportes realizados por el profesor Rodríguez-Arana en el libro *El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración* al concepto de la buena administración como derecho y principio de los Estados contemporáneos.

Se habrá de concluir que la buena administración no puede ser entendida desde una perspectiva meramente jurídica, pues es necesario contar con un conocimiento interdisciplinario, pues solo una visión dinámica, complementaria, abierta y plural asegurará que el ciudadano será el punto de partida de toda actuación del Estado.

Acertadamente, le autor considera que la buena administración exige del Estado la creación cualitativa y cuantitativa de escenarios de participación activa de la ciudadanía. Una sociedad democrática no puede fundamentar el ejercicio del poder en una visión unilateral del interés público, por lo que la "sensibilidad social", una vez más, será una característica necesaria de los buenos administradores.

35 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de agosto de 2017, rad. 73001-23-31-000-2008-00068-01(40912).

Como se pudo notar, nuestro modelo de Estado exige una posición ética por parte de los empleados públicos. Ello no puede implicar una postura ideológica de la Administración, sino que esta ética pública estará fuertemente influenciada por parámetros procedimentales de diálogo y entendimiento, teniendo como verdadero fundamento sustancial, la mera protección del ciudadano como punto de partida y fin de la Administración en sí misma, es decir, un servicio objetivo al interés general.

Lo anterior encuentra en la inclusión de la buena administración como derecho fundamental un mecanismo de protección del ciudadano ante el poder público. No obstante, no podrá ignorarse que facetas de este derecho ya se encuentran protegidas por las instituciones consolidadas del Estado de derecho. Si bien este es de creación reciente, su fundamento ha estado presente en la estructuración misma de nuestros Estados contemporáneos. En efecto, instituciones como el debido proceso, la igualdad y el derecho de petición, entre otros, constituyen una primera línea de protección del administrado, para lo cual se deben interpretar de forma conjunta.

A partir de esto, la construcción multidisciplinaria que da el profesor Rodríguez-Arana a la buena administración permite una sistematización de esas garantías reconocidas por el Estado de derecho desde la perspectiva abierta y dinámica enfocada ciudadano. Por lo tanto, el valor del derecho a la buena administración residirá en dar esa visión panorámica de las garantías del ciudadano y, de esta manera, dar una protección a todas las dimensiones del individuo, tanto desde las garantías ya existentes que se derivan de la buena administración, como desde las que se puedan derivar de su aplicación directa en el caso concreto. Todo esto, partiendo de una Administración sensible a la realidad social, en un proceso constante de adaptación a las nuevas realidades del ciudadano que, por lo tanto, implica unos mínimos democráticos en el ejercicio del poder³⁶.

BIBLIOGRAFÍA

BERZOSA LÓPEZ, DANIEL. "El principio de servicio objetivo a los intereses generales en la Constitución y su traducción legislativa", *Documentación Administrativa*, n.º 289, Madrid: INAP, 2011.

CASSAGNE, JUAN CARLOS. *La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial*, Buenos Aires: La ley, 2008.

DEL LLANO, CRISTINA HERMIDA. "La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder", *Pensamiento Constitucional*, año 16, n.º 16, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.

36 Cfr. JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *op. cit.*, p. 129.

- DÍAZ, JORGE AURELIO. "El pensamiento político de Hegel", en *Estudios de filosofía política*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.
- GÁMEZ GÁMEZ, JOSÉ ANTONIO. "El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública. El buen gobierno y la buena conducta administrativa", en *Derecho de la ciudadanía a la buena administración. La administración electrónica*, Málaga: Oficina del Defensor del Ciudadano, 2009.
- MARÍN HERNÁNDEZ HUGO ALBERTO. *Discrecionalidad administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- MONTALVO ABIOL, JUAN CARLOS. "Interés general y administración contemporánea", *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*, n.º 14, Madrid: Universidad Carlos III, 2011.
- MORENO ROMERO, CRISTIAN BERNARDO. *El principio de la buena administración aplicado al ordenamiento jurídico colombiano*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.
- PAREJO ALONSO, LUCIANO. "El interés público como criterio de control de la actividad administrativa", en *Discrecionalidad administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA JAIME. *El ciudadano y el poder público: El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Madrid: Reuss, 2012.
- ROLLA, GIANCARLO. "La Administración en el Estado democrático de derecho", *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 17, Madrid: INAP, 2012.
- SCHMIDT-ASSMAN EBERHARD. *Teoría general del derecho administrativo como sistema*, Madrid: INAP - Marcial Pons, 2003.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, MARÍA TERESA. "Participación ciudadana y políticas públicas", *Décimo certamen de ensayo político*, Monterey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2009.