Aproximación conceptual de la Buena Administración en Colombia

Mario Acuña Betancourt

Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás

Maestría Derecho Administrativo

PhD Hugo Fernando Guerrero Sierra

agosto de 2020

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

Dedicatoria

Deseo dedicar este trabajo a mi yo de 6 años, quisiera que supiera que cada sueño y cada meta requiere de las ganas y el empeño, que no se preocupe, que para lograrlos va a tener a su lado a una familia espectacular que a diario le recordara el valor del tiempo, una madre que le enseñara a tener esperanza siempre, un padre que le enseñara que la disciplina y el amor harán que todo sea más fácil, unos hermanos que día a día le enseñaran el valor de la verdadera amistad, y una mujer que le acompañara, que le apoyará, y lo ayudará a ser mejor persona, a querer ser menos perfecto y más humano.

Con amor a Myriam, Maira, Mauricio, Cetes y David…

Agradecimientos

Profundamente quiero agradecer a mi compañera y amiga Maira por su amor, su empuje me llevo a culminar esto pronto, siempre con sus palabras de animo, a mi tutor Hugo Guerrero, por creer en mi, por su paciencia, por su compromiso y por guiarme de manera tan precisa, quiero agradecer a cada uno de los que ha pasado por mi vida y me han enseñado a ser mejor, a mis padres a quien debo mis pasos, quienes son mi voz de aliento, a mis hermanos por apoyarme siempre, a Cetes por siempre tener una linda palabra, su amor siempre me acompaña, a David por ser mi compañero siempre, a Sammy por acompañarme cada noche, en todo momento.

Quiero agradecer a todos aquellos que a diario luchan por hacer un mejor futuro, a quienes creen en los sueños, a los que me han enseñado a ver más allá siempre, como el tío Orlando que siempre ha estado ahí. A todos los juristas que admiro profundamente.

"*Dicen que hay que conformarse con las cosas que no se pueden cambiar, que hay que tener valor para intentar cambiar las que sí se pueden cambiar y que hay que tener sabiduría para distinguir unas de otras. Pues a nosotros nos falla lo de la sabiduría"*

Extremoduro, experiencias de un batracio

Tabla de Contenido

Resumen 6

Abstract 7

Aproximación conceptual de la buena administración en el ordenamiento jurídico colombiano .. 1

Fundamentos Teóricos de la Buena Administración 12

Antecedentes Conceptuales de la Buena Administración 14

Noción de Buena Administración 18

Una Visión Global De Buena Administración 30

España 31

Chile 38

Uruguay 40

Colombia Y La Buena Administración 44

El Consejo de Estado sobre la buena administración 45

Alcances de la Buena Administración en la dimensión de la Democracia Colombiana 49

Conclusiones 63

Recomendaciones 67

Referencias 70

Resumen

La buena administración surge como una herramienta que de cierto modo busca regular de manera adecuada la actuación del Estado frente al particular, es decir, que sus actos vayan dirigidos de manera adecuada hacía el ciudadano, no obstante, no podemos afirmar que sea esta una herramienta milagrosa que contenga todas las soluciones que por largo tiempo se han buscado, pero si es posible conocer a fondo su esencia y dar espacio a nuevas orbitas no solamente desde lo jurídico. Por lo cual, se hace necesario el estudio de esta figura dentro de las instituciones del Estado, bajo la óptica de la modernidad liquida, y cuales son los alcances de esta figura en relación con el ciudadano, que vive bajo uno percepción de desconfianza en el Gobierno. El análisis de estas figuras debe hacerse en contexto y bajo los parámetros que brinda la norma para hacer posible que las estructuras democráticas del Estado estén relacionadas, pero al tiempo con el objetivo de mantener la independencia de estas, para así fijar un horizonte común entre las políticas publicas y la legislación de cada país.

Palabras claves: gobierno, buena administración, democracia, política

Abstract

Good Administration arises as a tool that in a certain way seeks to adequately regulate the actions of the State against the individual, that means, its acts are directed adequately towards the citizen, however, we cannot affirm that this is a tool miraculous that contains all the solutions that have been sought for a long time, but if it's possible to know in depth its essence and give space to new orbits not only from the legal point of view. Therefore, it is necessary to study this figure within the State institutions, from the perspective of liquid modernity, and what are the scope of this figure in relation to the citizen, who lives under a perception of mistrust in the Government. The analysis of these figures must be done in context and under parameters provided by the norm to make it possible for the democratic structures of the State to be related, but at the same time with the aim of maintaining their independence.

***Key Words*:** Government, Good Administration, Democracy, Politic.

Aproximación Conceptual de la Buena Administración en el Ordenamiento Jurídico Colombiano

Anteriormente la Buena Administración se había ligado estrictamente al contexto empresarial; no obstante, el dinamismo acelerado de la sociedad ha obligado a las instituciones públicas a repensar el enfoque de la función administrativa. Lo conocido del concepto *Buena Administración,* apunta a que no es teóricamente novedoso, pero sí aplicable al ámbito jurídico y normativo. Enfatizada como derecho fundamental por la unión europea, la Buena Administración reúne los postulados categóricos de la relación del Estado con el particular, a partir de la cual surgen una serie de propuestas que buscan encaminar esta relación, que se ha presentado como entramada a lo largo de los años y ha conseguido generar desconfianza entre las partes, produciendo distanciamiento.

Es de entender que esta herramienta surge como un alivio a la inevitable "Crisis de la democracia" (Bobbio, 2001, p. 34); hecho que obedece a la transformación de la democracia bajo las falsas promesas de esta: nacimiento de la sociedad pluralista, reivindicación de los intereses, persistencia de las oligarquías, el poder invisible, el ciudadano no educado, el gobierno de los técnicos y el escaso rendimiento, razones por la cuales se puede afirmar que se ha acrecentado el escepticismo del ciudadano frente a las instituciones, y se ha dejado en evidencia la ineficacia gubernamental para garantizar los derechos fundamentales como signos relevantes del Estado social de Derecho. Sobre el particular, Rodríguez-Arana (2012) propone lo siguiente:

> El buen gobierno y la buena administración, tienen reservado un lugar bien sobresaliente porque, desde estos postulados, el gobierno y la administración de los espacios públicos se erige en una tarea plural, abierta, en la que hay que tener en cuenta numerosas consideraciones como pueden ser el conocimiento de la realidad, los

> enfoques sociológicos, económicos, jurídicos o históricos y de una manera muy especial la vitalidad que aflora de la libre y variada expresión de la ciudadanía. (p.17)

Las latentes controversias entre el Estado y el particular requieren que el derecho administrativo focalice sus esfuerzos en determinar que la nación no depende solamente de la relación entre el gobierno y el ciudadano; sino que debe velar por la forma en la que el ciudadano se relaciona con la administración (Terrones, 2012). Sin embargo, cada una de las figuras que traten de solucionar esta disparidad latente en la sociedad moderna, deben ser estudiadas y previamente analizadas a fin de que representen soluciones reales, y no queden estructuradas únicamente como figuras abstractas sin algún objetivo determinado.

Esta situación podría llegar a generar una serie de inconsistencias en el ámbito jurídico, con la creación de nuevos títulos de imputación sin ningún fundamento teórico analizado en contexto, y sin aplicar una serie de figuras por analogía, que en la mayoría de los casos demuestran ser ineficaces. Las nuevas tendencias del derecho apuntan a tratar de resolver problemas de fondo de maneras que parecen prácticas y novedosas; no obstante, los obstáculos a los cuales se busca encontrar solución, son originados desde las primeras formas sociales de organización. Cada historia, cada relato de carácter religioso o mítico, revela un profundo intento del hombre por asociarse de manera perfecta, aun cuando durante este camino surgen hechos que suman al deseo de una sociedad ideal la misión de hallar soluciones adecuadas que no afecten sus normas organizativas.

Se puede afirmar que todo intento del hombre por asociarse conlleva *per se* a encontrar la manera de generar el número mínimo de impactos provenientes de las decisiones de carácter individual; por ejemplo, en un caso de carácter religioso, es válido recordar que Adán y Eva fueron desterrados del Edén por desobedecer una regla superior, tampoco se debe olvidar que en la mitología romana, Rómulo y Remo tras los desacuerdos sobre la fundación de la ciudad, y al desobedecer Remo la regla de Rómulo de traspasar sus delimitaciones, fue asesinado. Es evidente que estos dos pequeños relatos no se encuentran lejos de la realidad,

que cada asociación requiere no solo la intención de sus miembros, sino además de ello, la voluntad de sometimiento a unas reglas; es decir, que los desacuerdos deben ser resueltos con fundamento en esas normas que, redundando un poco, son previamente acordadas.

No obstante, lo que en principio obedece al sometimiento de la libertad a cambio de la garantía de la misma, que teóricamente se conoce como 'el contrato social' (Rousseau, 2014. p. 66) requiere también respuesta frente a aquellas garantías que se prometieron a los que hacen parte de este pacto y que no se les han asegurado; por lo cual, surge la necesidad de una tercera parte en ese contrato, una que no participa directamente en la creación, pero que su finalidad universal es velar por su ejecución. Es así como el poder judicial nace para regular esa relación contractual, vigilando que se apliquen las normas acordadas por las partes.

Estas herramientas jurídicas son planteadas con el objetivo de sanear una a una las grietas que se han ido formando en la sociedad, lo que Bauman (2007) califica como "La sociedad moderna liquida" (p. 7). Es decir, la condición en que las formas sociales pierden su forma con mucha rapidez, por lo tanto, no cuentan con el tiempo necesario para ser. En este contexto buscamos analizar y conceptualizar la Buena Administración en el marco teórico y jurídico colombiano, en búsqueda de los fundamentos histórico-normativos que permitan la inclusión legítima y su eficaz aplicación.

Es así como esta figura permite reunir los postulados y, de cierto modo, brindar las herramientas para lograr la construcción de naciones prósperas desde la unidad y el reconocimiento de las garantías constitucionales; para ello, se resuelven interrogantes sobre su aplicación; si debe ser meramente un principio, una simple guía de actuar; o si por el contrario, puede convertirse en una ley que regule la relación de las partes; para ello, es necesario darle un enfoque metodológico exploratorio, que permita reunir la mayor cantidad de información, con el objetivo de contextualizar los diferentes puntos de vista que puedan ser tenidos en cuenta a la hora de buscar una solución.

Para ello, este trabajo se desarrolló desde cuatro puntos elementales que permiten hacer un recorrido teórico y comparativo; en primer lugar, se reunieron los fundamentos teóricos de la Buena Administración, los cuales se enfocaron desde los puntos más relevantes de su conceptualización, y los elementos históricos que pueden ser útiles al momento de desarrollarlos.

En segundo lugar, se abordó una visión global de la Buena Administración, tomando como referencia a España, uno de los países que más ha hecho énfasis en la aplicación e inclusión de la Buena Administración en su ordenamiento jurídico, en comparación con algunos países de Suramérica, que muestran cifras preocupantes en el índice de percepción de la corrupción.

En tercer lugar, se abordó la Buena Administración en Colombia, analizando qué elementos existen y algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, a fin de comprender si se aplica o no, y su viabilidad dentro del marco jurídico colombiano.

Finalmente, se proponen las conclusiones y recomendaciones desde una óptica no netamente académica, sino pragmática, bajo la percepción y las nociones que se tienen de la relación del ciudadano con el Estado; a fin de pretender que no sea una figura pasajera, sino que contenga aspectos que perduren y vayan acorde con el dinamismo de una sociedad notoriamente afectada por la desafección política.

Fundamentos Teóricos de la Buena Administración

El evidente dinamismo de la sociedad y del Estado, exhibido principalmente en países donde se profiere el afianzamiento de la democracia y la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos, no entiende una administración inmóvil o estática. Este fenómeno es denominado por el sociólogo, Bauman (2007) como 'modernidad liquida'; es decir, una sociedad cambiante inestable y precaria, a consecuencia de fenómenos como el aumento poblacional. Por ejemplo, según el Banco Mundial, entre los años 1999 y 2019, Colombia ha tenido un crecimiento poblacional de 39.999.471 habitantes a 50.339.443[1] habitantes. Esto representa un crecimiento significativo; sin embargo, junto al crecimiento de la población, cifras como la pobreza y la desigualdad también aumentaron; es decir, el aumento de población trajo consigo desequilibrio e incertidumbre, por esta razón, el papel del Estado requiere estar en constante reforma, destinado a alcanzar los objetivos fijados y a conseguir efectos positivos en los contextos económico y social.

Frente a este escenario, Bobbio (2001) manifiesta que "Los Estados se han vuelto cada vez más grandes y populosos" (p. 50). Es decir, el alcance constitucional de un estado se ve reflejado en la competencia jurídica que ocupa los diferentes niveles y estamentos que lo componen, aumentando su cobertura y el poder semiótico de su representación política, social y jurídica. En este sentido, el jurista italiano Bobbio (2001, p. 50) señala que los "Estados en los que ningún ciudadano es capaz de conocer a todos los demás, las costumbres no son más simples, de manera que los negocios se han multiplicado y las discusiones se hacen día a día más espinosas". Razón por la cual, la vida en sociedad se torna compleja, ya que es difícil

[1] Datos tomados de https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2019&locations=CO&start=1960&view=chart
(1) División de Población de las Naciones Unidas. Perspectivas de la población mundial, (2) Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (3) Informes de censos y otras publicaciones de estadísticas de oficinas nacionales de estadística, (4) Eurostat: Estadísticas Demográficas, (5) Secretaría de la Comunidad del Pacífico: Programa de Estadísticas y Demografía, (6) Oficina de Censos de los Estados Unidos: Base Internacional de Datos.

plantear un objetivo común, y al tiempo no existe planteamiento alguno que aliente a su búsqueda.

Adicionalmente, Bobbio (2001) lo denomina como la inevitable “Crisis de la democracia” (p. 27), que no es otra diferente a las consecuencias que surgen de la relación *particular-Estado,* la cual se encuentra determinada por las acciones que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 2001). Esto es entendido como la materialización del poder político[2]; es decir, “El vínculo entre gobernantes y gobernados en el que se resuelve la relación política principal, esto es una típica relación de poder” (Bobbio, 2009, p. 237). Sin embargo, no se puede hablar de vínculo si existe desafección política, y una latente desconfianza en las instituciones.

Esta crisis puede ser entendida como una hipótesis del déficit político, es decir, un análisis en profundidad del déficit democrático, en el que se debe partir de un concepto de democracia que incluya el entorno social, político y cultural, donde se pueda determinar el imperio de patrones de comportamiento tradicionales (Nohlen, D. 2009), lo que se pretende es determinar el comportamiento del electorado en un sistema democrático, aclarando que para esto es obligatorio determinar el contexto —no se puede hablar del mismo sistema democrático en Colombia o Estados Unidos— además, también se busca determinar las conductas de los políticos (clientelismo y corrupción).

Siguiendo la línea del profesor Nohlen (2009) quien afirma que “Una Democracia de mala calidad no llega a consolidarse” (p.38), se considera que esta relación lleva consigo contrariedades estructurales en las instituciones, que indudablemente permean en la eficiencia del actuar gubernamental, estas contrariedades derivan en inestabilidad de las estructuras gubernamentales y sociales, lo que para Bauman (2007) entiende como el paso de la fase

[2] El término «política» se emplea para designar la esfera de acciones que se refieren directa o indirecta a la conquista y ejercicio del poder ultimo (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio. *Teoría general de la política. Norberto Bobbio.* Ed. Trotta, España 2009.

sólida a la *liquida*[3]; en este sentido, Chevallier (2011) lo destaca como la entrada de la sociedad a una nueva era, citando a Beck (1986) y Giddens (1994), quienes hablan de modernidad *tardía*, *reflexiva* o de una *Segunda modernidad*. Sin embargo, para el autor del presente estudio, es preferible hablar de *posmodernidad*, la cual afecta el sentido mismo de la institución estatal propuesta por Chevallier (2011).

Se concluye que no hay una administración estable, no obstante, se debe consolidar su actuar al margen de los derechos fundamentales, y la garantía de estos, o por lo menos esa debe ser su finalidad. Pese a ello, Bauman (2007) considera que la sociedad ya no está protegida por el Estado, afirma que "Por lo menos difícilmente confía en la protección que éste ofrece" (p. 40). Teniendo en cuenta lo anterior, los nuevos retos sugieren la búsqueda del equilibrio en la relación del Estado con el particular, en muchos ordenamientos jurídicos se ha empezado a hablar de la Buena Administración como un asunto esencial del quehacer de los entes gubernamentales, es decir, que puede ser asumido como la forma en la que el gobierno comprende su papel frente al titular de la soberanía.

Antecedentes Conceptuales de la Buena Administración

Para entender el papel de la Buena Administración, debe ser estudiarla desde un concepto más profundo, y no simplemente como un calificativo de la actuación del administrador. Así pues, no es posible hablar de la Buena Administración como un concepto novedoso para la gestión pública, puesto que al indagar se evidencia que hacia mediados del siglo XIV ya se hablaba de Buena Administración o buen gobierno. Se había tenido en cuenta en expresiones artísticas, como la de los hermanos Ambrogio y Pietro Lorenzetti, quienes hacia

[3] "Es decir una condición en la que las formas sociales (las estructuras que limitan las elecciones individuales, las instituciones que salvaguardan la continuidad de los hábitos, los modelos de comportamiento aceptables) ya no pueden (ni se espera que puedan) mantener su forma por más tiempo, porque se descomponen y se derriten antes que se cuente con el tiempo necesario para asumirlas y, una vez asumidas, ocupar el lugar que se les ha asignado." Bauman, Zygmunt. Tiempos líquidos, vivir en una época de incertidumbre. Trad. Carmen Coral. 4ª Reimpresión 2014, México, Tusquets Editores.

los años 1337 y 1340, plasmaban en una pintura mural en Siena, la obra intitulada: "*Alegoría del Buen y el Mal Gobierno"*[4]. El ciclo de frescos ocupa tres paredes de la sala de la Paz, retrata la Alegoría del buen gobierno, en la pared de la derecha las consecuencias del buen gobierno en la ciudad y en el campo, en la pared de la izquierda encontramos la alegoría del mal gobierno y sus efectos. Para Adela Cortina, esta pintura mural recobra vital importancia al afirmar que las formas de gobernar:

> No son sólo procedimientos sin alma y sin espíritu, mecanismos que se ponen en funcionamiento siguiendo las directrices de alguna guía jurídica, sino que representan auténticas formas de vida de un pueblo…, para crear una comunidad justa, es necesario expulsar esos vicios, como el fraude, la crispación, la discordia, la mentira y la traición (2013, p. 144).

Por otra parte, en el ensayo de la virtud pública, que en el año 1696 dedicaba Charles Davenant, al Duque de Shrewsbury, y a Lord Godolphin, a quienes el autor describe como ejemplos inminentes de esa virtud, les manifestaba sus preocupaciones acerca de la situación que atravesaba Inglaterra para la época, por las deudas y dificultades, manifestando que "la Virtud Publica… es una voluntad perpetua y constante de hacer bien a nuestro país" (2013, p. 69). Más adelante Davenant afirma que el fundamento de la virtud pública está en la sabiduría y el valor. Es importante resaltar esto, ya que Davenant en el mismo texto, destaca que la situación del Reino se dio al permitir que "Gobiernen solos quienes nunca lo harían bien"

[4] Historia del Arte (2019) Alegoría del Buen Gobierno. Recuperado de https://www.historiadelarte.us/gotico/alegoria-del-buen-gobierno/. El fresco ilustra la virtud y el vicio, temática que cuenta con una larga historia en el arte medieval. En el muro frontal, situado frente a los ventanales, se encuentra la idea fundamental. A la derecha está la personificación del Buen Gobierno, significando al mismo tiempo Siena y la representación del bien común. A la izquierda la Justicia acompañada de la Sabiduría, de la que parte la Concordia trenzando una cuerda que llevan juntos los 24 consejeros de la ciudad, algunos de los cuales son claramente retratos. Además de estas composiciones hay dos vistas de campo y ciudad en las que el pintor muestra las consecuencias de sendos gobiernos -el de la ciudad mal gobernada está casi echado a perder-. Se trata de las primeras vistas panorámicas del campo y la ciudad desde los tiempos clásicos, que expresan de forma dramática el dominio de la estructura y el control del espacio y la distancia que habían conseguido los pintores italianos durante la primera mitad del siglo, así como un deleite en el detalle descriptivo organizado a gran escala y con notable riqueza, para formar un conjunto espacialmente convincente.

(Davenant, 1969, p. 43). En busca de la manera de resolver la situación, Davenant (1969) manifiesta:

> Si aquellos a los que, por interés y honor, les preocupa que las cosas se administren bien, según dicen con determinación y firmeza para oponerse a los que sacan provecho de una administración más descuidada, al menos, se podría ofrecer resistencia y poner algún freno a una mayor progresión del mal. (p. 43).

Evidentemente, predominan los apuros originados por una mala administración; sin embargo, también se pueden observar unos elementos que se destacan para consolidar una Buena Administración, que en palabras de Davenant (1969) se refiere a “Aquellos que poseían esa virtud” (p. 44). Con el objetivo de lograr una mayor comprensión desde un concepto más reciente, el académico Alberdi (2005) afirma que:

> La Buena Administración, es la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social. (p. 59)

Algunos tratadistas lo diferencian del buen gobierno en que este último refiere al modo en que el ejecutivo desarrolla sus funciones reglamentarias y políticas, y el primero de estos hace referencia al modo de gestión administrativa, que se incumple con la gestión negligente o la corrupción (Chávez, 2016).

El profesor López (2015) reconoce al Estado como la máxima autoridad Social de Derecho, en donde se pone al servicio de la sociedad el ‘Estado mismo’. El Estado-administrador ofrece un *abanico amplio de servicios*; sin embargo, manifiesta que estos se ven sometidos a las imposiciones de reglas económicas por países fuertes, que han conducido a un proceso de *economización del derecho*, por lo que se considera que la prestación de servicios y reconocimiento con garantías de los derechos de libertad negativa y positiva entran en el

juego de las reglas de reducción de costos de transacción y de principios meramente económico-administrativos (López, 2015).

De acuerdo con lo anterior, estas reglas económicas han producido una corporativización del Estado, en el que las lógicas administrativas se rigen por principios de eficacia empresarial y los derechos de los ciudadanos se entienden como oferta de bienes y servicios. Por esta razón, la Buena Administración ha sido relacionada exclusivamente al medio de organización corporativo. Sin embargo, con la aparición del Estado moderno, éste se ha repensado a un nivel más institucional, donde las funciones del Estado han sido redefinidas. Autores como Koontz y Weihrich (1991), en su texto *Elementos de la administración,* plantean que en la actualidad tanto el gobierno como la industria privada y las universidades reconocen la urgente necesidad de mejorar la productividad, y afirman que "La productividad implica efectividad y eficiencia en el desempeño individual y organizacional" (Koontz & Wiehrich, 1991, p. 10). Todo bajo el marco de la Buena Administración.

Para Chevallier (2008) una de las características esenciales del modelo estatal es la traducción de los valores subyacentes de la modernidad: *Institucionalización del poder.* Es decir, la inscripción de las relaciones de dominación política en un contexto general e impersonal, esto ligado a la aparición del Estado como organización política, lo cual para el citado autor es reciente; sin embargo, el paso al Estado posmoderno reenvía a una crisis más general dentro de las sociedades occidentales, lo cual ha redefinido su papel. Por ello, ha surgido en algunos ordenamientos jurídicos la idea de enmarcar como derecho o principio la Buena Administración, sobre lo cual, si bien no se encuentra mucha información, las referencias existentes no dan una definición única, razón por la que se hace necesario buscar un concepto que se acerque al papel de la administración frente al administrado, que debe ser en primera medida un papel de mediador ante la eventual crisis originada por la mundialización (Chevallier, 2008). Por lo tanto, la Buena Administración surge dentro la normativa de algunos

países como principio y derecho, con el fin de fijar un marco de actuación frente al administrado.

Noción de Buena Administración

Como se ha manifestado anteriormente, no existe un concepto unívoco de Buena Administración, muchas veces tiende a permanecer en una concepción subjetiva de quien discierne sobre la forma en la que administró quien detentaba las potestades otorgadas por los particulares. Rivero (2014) lo sintetiza en dos aspectos fundamentales, durante el desarrollo de las Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo y Derecho Penal en el Sector Público, ofreció una definición reciente de Buena Administración, que tiene en cuenta factores importantes, como:

> La buena administración pública, en un Estado pensado para asumir propósitos sociales y satisfacer los derechos fundamentales de los ciudadanos, es la búsqueda de la realización del interés público que, a su vez, debe venir acompañado del manejo más eficiente de los recursos y del cumplimiento normativo (Rivero, 2014, 2 de julio). (Subrayado fuera del texto)

Como lo menciona el profesor Rivero, se pueden encontrar dos formas de entender la Buena Administración; en primera medida, se refiere al manejo eficiente de los recursos, dentro de lo cual se revela que las crecientes carencias de la población, han llevado a buscar la forma de mejorar la actividad del gobierno, a consecuencia de la ineficiencia y el latente desinterés por el bien común, el cual hoy se convierte en el objetivo de las administraciones, las cuales sugieren una transformación en la concepción de la relación del particular con el Estado.

Explica Rodríguez-Arana (2012) que:

> La Buena Administración debe aspirar a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales, y asegura también que la misma se debe realizar desde

> una consideración abierta, plural y complementaria de los intereses generales del bienestar integral de los ciudadanos. (p. 19)

La concepción expresada por este autor enfatiza la idea central del Estado como garante y protector de los derechos colectivos de los ciudadanos, considera la pluralidad de criterios y consideraciones que la administración compila en el marco de su finalidad constitucional.

Por su parte, Dermizaky (2006) en una línea afín, se centra en que la Buena Administración es aquella que realiza los fines del Estado, y enfatiza la necesidad de introducir un concepto ligado a la eficiencia del Estado. Es notorio que la implicación de esta concepción hace énfasis institucional, lo cual es relevante sobre todo en países democráticos, donde la actividad de la administración debe estar al servicio de las necesidades de la población.

En este sentido, no resulta obvio que la administración deba actuar en pro del interés general, sino que es un deber frente a quien es titular de la soberanía. Aunado a lo anterior, Castro (2014) sugiere lo siguiente: “Cuando el Estado no cumple adecuadamente con garantizar la prestación de servicios básicos de calidad (…) el Estado se deslegitima. Por ello una administración que no funciona debilita a los gobiernos y afecta el sistema democrático” (p. 17).

Por su parte, Aguilar (2000) plantea que “El buen gobierno debe entenderse como un gobierno democrático” (p.137), es decir, que debe tener una respuesta óptima a las demandas ciudadanas sin establecer diferencias políticas. No obstante, estas premisas deben reflexionarse desde una óptica donde la Buena Administración no es propia de un sistema democrático; sin embargo, es obligación de quien detenta la dirección, bajo unos parámetros y principios constitucionales. Es bajo este precepto, que se entiende hoy el Estado; es de anotar que no toda democracia lleva consigo una buena administración o buen gobierno, bien sea que

porque esta democracia pueda convertirse en una oclocracia[5], por lo tanto, la Buena Administración puede darse en cualquier forma de gobierno. En palabras de López (2015, p. 91) “La relación del particular con la administración constituye obligaciones que surgen para el otro.” Por lo tanto, la sola existencia de un vínculo implica el nacimiento de derechos y deberes entre las partes.

Es ahí donde recobra importancia, como lo expresa Ivanega (2011, p. 1) que “En la actualidad las formulas del ‘deber ser’ de la administración, están relacionadas con el concepto de Buena Administración.” Además de ello manifiesta que “Estas reúnen una serie de derechos en cabeza de los ciudadanos y un listado de deberes de cumplimiento obligatorio para la administración y los gobiernos” (p. 1). Por lo tanto, se puede entender la Buena Administración, como la actuación eficiente de las instituciones del Estado en cualquier sistema u organización política; no obstante, se debería determinar en qué nivel se puede medir la eficiencia, lo cual carecería de sentido en razón a analizar percepciones intangibles.

En otro momento, Rivero (2017) postula al cumplimiento normativo como un segundo aspecto fundamental de la Buena Administración. Bobbio (2001) en su obra *‘El futuro de la democracia’*, trata de discernir sobre la cuestión: ¿gobierno de los hombres o de las leyes?, plantea: “¿Buen Gobierno es aquel donde los gobernantes son buenos porque gobiernan respetando las leyes o aquel en el que hay buenas leyes porque los gobernantes son sabios?” (p. 170).

Es importante resaltar el cuestionamiento del autor con respecto a que la Buena Administración atiende a los intereses de la soberanía, no llanamente procedimental; sino por el contrario, una concepción de Estado facilitador. Es decir, no se trata de una relación de

[5] «Oclocracia» proviene del griego *ochlo*, que significa multitud, y *kratos*, entendida como poder o gobierno. La Real Academia Española la define como «gobierno de la muchedumbre». Polibio, otro pensador griego menos famoso, enumeró seis formas de gobierno, tres buenas y tres malas –aquí es donde el término oclocracia fue empleado por primera vez–: la monarquía, la aristocracia y la democracia son las tres buenas, mientras que las malas son la tiranía, la oligarquía y, finalmente, la oclocracia.

superioridad frente a los ciudadanos, sino de servidor, pero con la precaución de transformarse en un Estado paternalista; lo cual redirecciona la discrecionalidad del funcionario público a la realidad normativa y, sobre todo, a la realidad social, sin olvidar que una administración ineficiente no solo afecta a la población en general, sino que además tiene repercusiones en las mismas instituciones públicas y privadas.

En palabras de Rodríguez-Arana (2012) “La buena administración y el buen gobierno, descansan sobre aspectos cualitativos” (p. 27). Es decir, que no está centrado sobre el mayor número de derechos o la cantidad de población con necesidades satisfechas; por el contrario, propone el autor que: “Se debe asumir un mayor compromiso en la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas” (Rodríguez-Arana, 2012, p. 27). Por ello, afirma que además de ser un derecho fundamental, es un principio de actuación administrativa.

No lejos de este enfoque se encuentra el profesor Juli Ponce Solé, quien manifiesta que la Buena Administración, se encuentra vinculada a la calidad:

> Aunque el concepto de calidad puede aparecer como difuso, de acuerdo con Herweijer hay al menos cuatro perspectivas dominantes en la evaluación de las decisiones administrativas (dependiendo del punto de vista: jurídica, análisis de política pública, estudios políticos y económico), por lo que conviene avanzar en el análisis de la perspectiva que aquí interesa: la jurídica. (Ponce, 2010, p. 86)

Frente a lo cual se podría afirmar que, desde el punto de vista del derecho administrativo, la Buena Administración puede servir como guía de calidad, no siendo el derecho contencioso creador de políticas públicas, sino en las consecuencias jurídicas de una mala implementación en cuanto a la aplicación efectiva de la norma, en la falta de compromiso en la garantía de los derechos fundamentales, lo cual puede sonar redundante, y si se quiere puede llegar a ser tachado de inútil, pero es necesario tener en cuenta que una democracia efectiva requiere de ciudadanos activos, y esto dependerá de dichas garantías, “sin derechos sociales, los derechos políticos seguirán siendo inalcanzables” (Bauman, 2007, p. 94)

Frente a lo anterior, el profesor Ponce Solé (2010), afirma también que:

> El derecho administrativo no ha estado especialmente interesado en las buenas decisiones administrativas, sino en la revisión judicial de las decisiones ilegales, para proteger a los ciudadanos frente a la administración. se trata, pues, de una aproximación negativa, en el sentido de que es un enfoque contra la arbitrariedad, no a favor de la buena administración. (p.88)

Obligaría entonces a replantear cuál es el papel del derecho administrativo frente a la relación del Estado y el particular, por lo tanto, manifiesta que los jueces deben preocuparse por la garantía de las buenas decisiones, fruto de una buena administración, es por ello que asumimos como un error pensar que se debe entender la Buena Administración como una herramienta de medición de cumplimiento o de garantías de derechos; así pues, se puede evidenciar, por ejemplo, que en el municipio de Tunja, fue mejor el alcalde (X) que pavimentó mayor número de vías, que su predecesor (Y), quien formó e implementó un programa eficaz y eficiente de alimentación escolar, ¿cómo determinar quién fue mejor alcalde?, o ¿quién tuvo una mejor gestión?, estos cuestionamientos los resuelve un estudio objetivo de las verdaderas necesidades, o simplemente de la garantía real de los derechos fundamentales.

Como lo menciona Ponce (2010) la Buena Administración puede ser promovida por el control judicial, esto quiere decir que, la tarea no consiste solo en verificar hechos específicos, sino promover lo que no se debe y lo que se debe hacer. Por lo tanto, “El reto del derecho administrativo consiste en encontrar instrumentos jurídicos que coadyuven a la consecución de esta gestión de calidad, de esta buena administración” (p. 116). En la misma línea, García (2009) en su obra Democracia, jueces y control de la administración, señala que la administración tiene el privilegio posicional de la decisión previa, esto es lo que le permite avanzar en su estimación propia de la realidad del concepto legal de cuya aplicación se trata, y manifiesta que de esa posición privilegiada arranca una presunción puramente formal de legalidad.

Así como lo expresa Chevallier (2008)

> La importancia del respeto del derecho condujo a relativizar la legitimidad derivada de la elección: aún es necesario que los actos de los representantes se ajusten a las disposiciones inscritas en textos de valor superior; y, correlativamente, se ve surgir otros principios de legitimidad paralelos y concurrentes a la elección (p. 310).

Por lo tanto, la garantía de las necesidades es manifestada por el ciudadano como lo propone Solórzano (2016), cuando se hace referencia al buen gobierno o Buena Administración, no es otra cosa que la exigencia que se le hace al Ejecutivo de actuar sometido a lo dispuesto en la Constitución y las normas.

Con relación a lo que manifiesta el profesor Bobbio, hay que enfatizar en dos criterios de distinción del buen gobierno o Buena Administración; en primer lugar, “El del gobernante que ejerce el poder de conformidad con las leyes prestablecidas; en segundo lugar, el gobernante que se sirve de su propio poder para perseguir el bien común” (Bobbio, 2008, p. 229). Es así como señala la existencia de dos formas de buen gobierno que, si bien no se excluyen entre sí, una fija un marco de actuación, y la otra de la consecución de los fines gubernamentales, pero estas mismas hacen distinción del mal gobierno, señala el autor citando a Platón, que “La ley jamás podrá prescribir lo que es mejor y más justo con precisión para todos” (Bobbio, 2008, p. 170), este puede llegar a ser un elemento negativo; por otra parte, el arbitrio del gobernante puede desencadenar en la satisfacción de necesidades particulares.

Con respecto a lo anterior, Rodríguez-Arana (2013) enmarca la Buena Administración como un principio y la define como “Aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia” (p. 26). Por ello, los conceptos no están distantes, ya que enfatizan en que la Buena Administración parte del cumplimiento de las garantías normativas, propias de la soberanía, como lo expresa el citado autor, las instituciones en la democracia son de dominio popular.

En tal sentido, Solórzano (2016) sugiere que la Buena Administración se configura como un concepto que pretende posicionar al individuo como centro de atención de las autoridades, lo que para Rodríguez (2013) es la primera y principal característica, hasta el punto de afirmar que “Si no existiera no podría hablarse de una administración democrática; en razón a que, en una democracia avanzada las personas reciben la garantía de derechos fundamentales de los poderes públicos” (p.28).

Aunado a lo anterior, Ponce (2010) afirma que la Buena Administración es un concepto jurídico, que además puede ser una de las puertas de entrada a colaboraciones interesantes entre diversas aproximaciones, como las provenientes del derecho, de la economía o de la ciencia política, en torno a la cuestión aludida. Por otra parte, Mallén (2004) citada por Solórzano (2016) considera:

> Que la buena administración se constituye como un genérico derecho, a saber: “a su vez integrado por otros ‘subderechos’ (…) un derecho de nuevo cuño en cuanto a su formulación autónoma que dota por primera vez en un catálogo de derechos; una formulación autónoma que dota de unidad a diversos derechos reconocidos de manera dispersa en el orden nacional (…) y en el orden comunitario (…). Pero, ante todo si los derechos valen tanto como las garantías, en el derecho a la buena administración puedo decir sé que se conjugan ambos elementos, conformado el mundo una especie de derecho-garantías o derecho instrumental, que propicien la defensa de otros derechos. (p. 164).

Además, Ponce (2010) sugiere que, tratándose del derecho a la Buena Administración, la elección discrecional en sí misma es relevante para el derecho administrativo, y para el control judicial, continúa afirmando, porque esta rama del derecho, y los jueces que controlan al Gobierno, deben preocuparse por la garantía de buenas decisiones fruto de una buena administración. Por lo tanto, alude a la importancia que tienen las administraciones públicas, ya que deben tomar decisiones legales y, como parte de la legalidad, ello implica que sean de

calidad, adecuadas, esto es, racionales, eficaces, eficientes, objetivas y coordinadas. Sobre este fenómeno Carbonell y Sánchez, parten de la idea que la ley fundamental además de limitar el poder público orienta su actuación a través del resto del ordenamiento jurídico hacia la realización de sus valores (Carbonell & Sánchez, 2011).

Hoy por hoy, la Buena Administración ha recobrado importancia, a tal punto que se considera en Europa como un derecho fundamental, aproximaciones que se detallarán más adelante, sin embargo, es necesario hacer mención de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que contempla en su artículo 41 el Derecho a una Buena Administración, lo cual concretiza en cuatro aspectos a saber:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua (carta de los derechos fundamentales de la unión europea 2000/C 364/01. Artículo 41. (Capítulo V).

Al Respecto, el profesor Rodríguez-Arana (2012), manifiesta en su obra intitulada el ciudadano y el poder público: el principio y el derecho del buen gobierno y a la Buena Administración, que:

> Desde los nuevos espacios públicos, aquellos en los que el derecho a la buena administración es un derecho fundamental de la persona, se puede afirmar que el propio futuro del ejercicio democrático del poder tiene mucho que ver con la instalación de Gobiernos y Administraciones conscientes de que su razón de ser está precisamente en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, especialmente en un momento en el que tantos millones de ciudadanos han sido castigados por la ineficacia y la ineficiencia de tantos dirigentes que se han olvidado de su trascendental tarea para acabar presos de un enfermizo deseo de perpetuación en el poder. (p. 19)

Como menciona Rodríguez-Arana (2012), la ingente tarea que supone este aspecto de la vida pública requiere profundizar en las ideas que lo sostienen: asegurar las libertades reales de la ciudadanía. Desde las nuevas políticas públicas, la Administración Pública aparece como uno de los elementos clave para asegurar que las aspiraciones de los españoles puedan hacerse realidad. Por lo tanto, el Gobierno y la Administración nunca podrán ser aparatos que se cierren a la creatividad, o la impidan con cualquier tipo de trabas, ni tampoco podrán dejar —especialmente a los más débiles— al arbitrio de intereses egoístas. La buena administración, el buen gobierno, se realizan desde esta consideración abierta, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, del bienestar integral de los ciudadanos. Cabe resaltar que, en este caso, no se dirige solo a los ciudadanos españoles, sino que la buena administración, debe surgir como una preocupación mundial, en pro de los intereses generales, y las necesidades futuras.

Lo anterior es importante en la medida que, el deber de Buena Administración se extiende a toda la actividad de servicio a los intereses generales. Por lo tanto, es necesario determinar el papel del derecho administrativo, y aún más importante, la relación entre el

administrado y la institución, a fin de no paralizar la actividad administrativa como lo manifiesta Ponce (2010)

> El asfixiante control judicial conlleva que la administración, agobiada por los exigentes recursos que demanda la preparación de un reglamento, opte por concentrar sus esfuerzos en determinadas normas, dejando infra-regulados sectores de especial complejidad, ante la previsión en los mismos de notables dificultades para desarrollar sus políticas mediante normas reglamentarias, abandonando en ocasiones este instrumento y recurriendo a otras formas de actuación. (p. 104)

El derecho a la Buena Administración se configura como un derecho <<nuevo>>, esto implica el realce de la posición del ciudadano y sus derechos (Mallén 2004), lo que implicaría una serie de garantías en cabeza del ciudadano, que deben ser previstas por la administración. Sin embargo, surgen una serie de incógnitas frente a las implicaciones que trae la categorización como derecho, además del tratamiento que se debe dar a este derecho de raigambre fundamental, según la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Frente a esta posición, Quiroga (2014) afirma que se hace necesario:

> Imbricar una estructura procesal que permita la existencia de mecanismos jurídicos de amparo efectivo de los derechos, ya que sin ellos no sería posible concretar las referidas consagraciones y los mismos se quedarían reducidos a simples declaraciones de aspiración o catálogos de «buenas intenciones» de una sociedad. (p. 19)

En todos los casos, los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos son normas sustanciales sobre la producción legislativa, así lo afirma el tratadista Ferrajoli (2016). Solórzano (2016) citando a Alexy (1997) menciona que es prudente advertir que la teoría de concebir a la Buena Administración y el buen gobierno como un derecho es errónea, toda vez que existen normas (entendidas bajo la teoría desarrollada por Alexy, 1997) las cuales a su vez

se dividen en principios (mandatos de optimización) y reglas, agrega que pueden ser normas formales o adscritas de derecho fundamental. Esto bajo una fundamentación correcta, considera Solórzano (2016) que no existe un proceso que permita determinar con certeza el resultado, por el cual existe incertidumbre de cuáles son las normas que pueden ser consideradas como adscritas.

De este modo, en el tema de buen gobierno y Buena Administración confluyen una serie de reglas y principios, condición propicia para llegar a pensar que es una norma de derecho fundamental, dada su estrecha relación con el texto constitucional y eventualmente podrían ser vinculados por la adscripción que se pudiera hacer para darle el carácter constitucional. Algunos autores como Chávez (2016) manifiestan que la Buena Administración se trata de un principio, el cual sirve de *ariete* contra las inmunidades del poder, señala el autor en su artículo, que se trata de un principio que permitirá redefinir el modelo de relaciones entre el uso de la discrecionalidad por la administración y la justicia que la controla.

Para Chevallier (2008) es un “Elemento de profundización de la exigencia democrática” (p. 311). Sobre el juez alude el autor que, está ahí “para contrapesar la ley de la mayoría con el respeto de los derechos fundamentales” (p. 311). Aparece como el partidario de los derechos de los ciudadanos contra la posible arbitrariedad de los representantes; citando a Rousseau (2001, p.311) refiere que “incluso si no se le elige, debería considerársele también un representante.” Es decir, que la persona quien detenta la elección de la mayoría no puede estar por encima de los derechos fundamentales en general, en suma, tanto de las mayorías como de las minorías.

Esto sugiere nuevos retos jurídicos, toda vez que el papel del juez pasa a ser de “Protagonista de pleno derecho del juego político” (Chevallier, 2008, p. 310). Esto permite inferir que la Buena Administración, al considerarse un derecho fundamental o principio, crea unas obligaciones no solamente de hacer frente al ejecutivo, sino también frente al judicial. Estas aproximaciones denotan hacia dónde debe encaminar el actuar la administración, teniendo en

cuenta que la sociedad es dinámica, la función y el rol debe ir dirigido a la garantía de los derechos fundamentales, con el objetivo de llevar a cabo los fines del Estado como lo garantiza el marco constitucional de acuerdo con cada ordenamiento jurídico.

Una Visión Global de Buena Administración

El mundo globalizado exige que de antemano se analice cómo se ha venido incorporando la Buena Administración en los diferentes ordenamientos jurídicos, evitando el error de aplicar por analogía en el ordenamiento colombiano; es decir, que la aplicación con éxito en otras regiones, no asegura el mismo efecto o viceversa, el objetivo o el enfoque realmente consiste en tomar un referente, pero que al ser contextualizado busque blindar los posibles efectos negativos de su aplicación dentro del marco jurídico. Para ello, tomaremos algunos países donde se ha incluido o donde se ha querido incluir la Buena Administración dentro del marco normativo, bien sea como principio o derecho fundamental. Además, de todos los esfuerzos continentales por desarrollarlos.

Por ello, como primera medida es necesario mencionar al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD—[6] del cual hacen parte Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Durante la vigésima segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado celebrada en Ciudad de Panamá los días 18 y 19 de octubre se aprobó la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, la cual consagra en su preámbulo algo que es importante destacar:

> El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y

[6] El CLAD es un organismo internacional de obligada referencia en las áreas de su competencia. Además del reconocimiento que ha logrado entre los gobiernos de Iberoamérica, diversos organismos públicos internacionales suelen solicitar su colaboración. Igualmente, desarrolla actividades de investigación y fortalecimiento institucional en conjunto con distintas instituciones gubernamentales de cooperación e instituciones de investigación y docencia de Europa, Estados Unidos y Canadá. Institucionalmente participa en otras instancias internacionales y es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. (tomado de su página web https://www.clad.org/acerca-de/clad)

> servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez. (Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, 2013, p. 2)

Como eje fundamental del desarrollo de esta carta, consagra en el capítulo primero que la finalidad es reconocer la Buena Administración como un derecho fundamental; de manera que en el capítulo tercero desarrolla el derecho fundamental a la Buena Administración y sus derechos derivados, lo cual según la carta "consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad" (CLAD, 2013, p. 9). Este documento es parte del desarrollo conjunto de los países iberoamericanos, y parte de los esfuerzos por implementar esta figura jurídica en los países miembros, contando con el hecho de que algunos países como España, en algunos de sus estatutos autónomos ya lo venían incluyendo como desarrollo de la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea; es por ello, que pareciera una figura nueva porque su aplicación es reciente. Sin embargo, el categorizarla como derecho fundamental da una herramienta exclusiva y novedosa al ciudadano frente a la actuación gubernamental.

España

Según el índice de percepción de la corrupción[7] España se encuentra con un puntaje de 58, un número que no ha cambiado desde el año 2015, tras un pequeño descenso en el año

[7] El índice de percepción de la corrupción mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y

2017, cuando pasó al puesto 57; sin embargo, recuperó el 58 en el año 2018, se ubica en el puesto 41º, un lugar que si bien no es favorable comparado con otros países miembros de la Unión Europea, si lo mantiene a nivel mundial en un puesto con probabilidades seguras de mejorar dentro de una visión obviamente optimista.

> Esto podría ser significativo, si se observa que dentro del marco jurídico de este país se han venido incorporando aspectos esenciales que han facilitado el paso para las buenas prácticas administrativas con la implementación del Derecho a la Buena Administración. Con el nacimiento de la constitución Española el 6 de diciembre de 1978 y la entrada en vigor el 29 de diciembre del mismo año, se da origen al reconocimiento de España como un Estado Social de Derecho, como lo estipula el artículo 1 de la misma, las implicaciones que trae consigo el reconocimiento de un Estado como Social de Derecho, que no es otro que velar por la garantía de los derechos fundamentales o como la manifiesta Maldonado (2010) "La expresión *Estado Social de Derecho,* conlleva un contenido específico (…) que propugna porque el fin del Estado sea el bienestar social de todos sus asociados" (p. 57).

Sin embargo, para garantizar a los ciudadanos el bienestar social, es necesario brindar las herramientas, para ello, la Constitución Española fijó en el artículo 103 como parámetro de la administración pública, servir con objetividad a los intereses generales; por eso, es preciso hacer mención a la Unión Europea, es necesario debido a que es allí donde nace la intención de superar sus divisiones, con la intención de poner como eje central de la unión la garantía del bienestar general o bien común, como se pactó en el Tratado por el Cual se Establece una Constitución para Europa, al afirmar que:

---

consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. Publicado por la ONG Transparency International.

> CONVENCIDOS de que Europa, ahora reunida tras dolorosas experiencias, se propone avanzar por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad por el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y el progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo.
>
> CONVENCIDOS de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común." (Tratado por el Cual se Establece una Constitución para Europa, p. 9)

Con el fin de lograr este objetivo común se pone a disposición de los ciudadanos europeos una serie de puntos en los cuales los Estados miembros deben hacer énfasis en sus ordenamientos jurídicos, como lo establece el proyecto de una constitución europea en el artículo II- 103, sobre el Defensor del pueblo europeo, pese a ser un tratado, esta no encuentra ratificada, no obstante, es un extracto de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, la cual consagra lo siguiente:

> Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. (Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, 7 de diciembre de 2000, título V, art. 43)

En consecuencia, algunas comunidades autónomas de España empezaron a incorporar el derecho a la Buena Administración en sus estatutos; por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña en el título I de los derechos, deberes y principios rectores; capítulo II de los derechos en el ámbito político y de la administración; en el artículo 30 se establecen los

Derechos de acceso a los servicios públicos y a una Buena Administración de la siguiente manera:

> 1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.
>
> 2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.
>
> 3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.

Como se puede observar, no hay una referencia concreta sobre el derecho a la Buena Administración; no obstante, sí lo concretiza en igualdad y en acceso efectivo a los servicios públicos. Pese a esto, la Buena Administración cuenta con reconocimiento expreso del Estatuto, lo que indica que debe ser garantizada, además, por su ubicación y denominación, como lo anota el profesor Edgar Quiroga, se trata de lo que la doctrina denomina “Sede materiae” (Quiroga, 2014 p. 37). Donde la norma se puede determinar por su ubicación y ‘a rúbrica’ por su título. Es diferente el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que contrario al de Cataluña lo establece de forma expresa en el artículo 31:

> Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de

manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca. (subrayado fuera del texto) (Estatuto de Autonomía de Andalucía, 20 de octubre de 1981).

El estatuto de Castilla y León establece en el artículo 12 el Derecho a una Buena Administración:

La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:

a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.

b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.

c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y Administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.

d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.

e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.

f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

Se toman estos como referencia y se evidencia que todos tienen un común, el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a la información del Estado; es decir, que la relación entre el Gobierno y los particulares esté fundamentada en parámetros de confianza, sin embargo, no es lo que reflejan índices como el de percepción de la corrupción, pese a que está consagrado en el articulado de algunos estatutos autónomos.

Por su parte Solé (2016), propone realizar un análisis de algunas sentencias del Tribunal Supremo Español, encuentra que se han proferido sentencias respecto a la Buena Administración dentro del ámbito de la contratación; afirma el autor que en “Este sector es donde nuestra legislación tradicionalmente hacía, y hace, alusión a los principios de buena administración como inspiradores de la actividad contractual pública” (p. 157). Cita también el caso de las SSTS del 13 de febrero de 2001 (aunque aquí se desestima el recurso) o del 11 de junio de 2001 (donde no solo se anula la adjudicación, con alusión a los principios de buena administración, sino que incluso se condena a la Administración a adjudicar el contrato a una concreta empresa).

Además de ello, cita el profesor Solé una de las primeras sentencias específicas en materia de Buena Administración, que es la sentencia del 11 de mayo de 2015, en la cual se relaciona la Buena Administración con el combate de la arbitrariedad:

> Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 incluye dentro de su artículo 41, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares, "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones". Tal precepto se contemplaba en el artículo II - 101 del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Todo lo cual nos lleva a erigir la motivación como un derecho del administrado frente a la prohibición de la arbitrariedad en la actuación administrativa que responde a una exigencia impuesta por el artículo 24.2 de la Constitución Española. (Tribunal Supremo Español, Sentencia 11 de mayo de 2015).

Por otra parte, encontramos que el Tribunal Supremo Español en ponencia del Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís (2019) manifiesta que frente a los plazos legales que debe cumplir la Administración “Puede determinar efectos jurídicos en relación con la prescripción, la posibilidad de regularizaciones espontáneas y el devengo de intereses de demora (artículos 26.4 y 150.6 de la LGT)”. Y aun cuando se cumpla la letra de la ley por entender en sentido estricto la expresión ‘órgano competente para ejecutar’, cabe preguntarse si desde la perspectiva del principio de buena administración ínsito en el artículo 103 de la Constitución ["CE "][8] es conforme a Derecho que la Administración prolongue anormalmente los plazos de remisión interna de un determinado expediente, en perjuicio de los derechos y garantías del contribuyente”. (Auto ATS 1573/2019. Tribunal Supremo. Sala Contencioso. Sede Madrid).

España ha tenido una aceptación favorable de la aplicación del Derecho a la Buena Administración, algunos de sus Estatutos Autónomos ya lo consagran, bien sea en específicas formas o de manera expresa como un derecho exigible por el administrado, algo que en la opinión del Consejo General de la Abogacía española y en cita de lo anterior manifiesta:

> …aunque el derecho al buen gobierno está todavía en elaboración teórica y reflexiva como parámetro de calidad democrática, la idea de buena administración ya ha tenido reconocimiento legal y virtualidad judicial como elemento del control del ejercicio de funciones administrativas, habiendo tenido este “derecho de tercera generación” (como así se conocen los más recientes) plasmación originaria a nivel jurisprudencial europeo, tanto a nivel de Tribunal de Justicia de Luxemburgo, como del de Derechos Humanos en Estrasburgo. (López-Medel, 2018)

Este reconocimiento expreso brinda en el administrado la confianza de establecer los parámetros de participación en un sistema democrático, y aun teniendo en cuenta que el

[8] Constitución Española, 1978

sistema político de España es una monarquía parlamentaria; es decir, que su democracia no es del todo participativa, ya que esta se limita a la elección de los miembros del Congreso de los Diputados, quienes tienen la función de ejercer control de la acción gubernamental.

Chile

Dando un salto evidente entre regiones para hacer medianas comparaciones, se toma ahora como primer referente de Sur América a Chile, pues su posición en el Índice de Percepción de la Corrupción es bastante significativa. Actualmente su valoración es de 67, igual que en el año 2017; sin embargo, se ubica en el puesto 21º, por encima de España y solo dos por debajo de Uruguay. Aunque Transparencia Internacional en su análisis reveló una preocupación por Chile, debido a los recientes casos de corrupción. El diario web chileno 'La Tercera', el 29 de enero de 2019, tras la entrega del informe *INTERNATIONAL TRANPARENCY*, publicó un análisis acerca de las posibles causas, frente a lo cual el Director ejecutivo de Chile Transparente, Alberto Precht (2019), mencionó que la situación se debe "A los casos de corrupción y falta de probidad que hemos visto en el último tiempo, que se han manifestado en diversas instituciones y órganos del Estado" (La Tercera, 2019).

Al indagar por la Buena Administración a nivel global, se evidencia que Chile no cuenta con el reconocimiento expreso del Derecho a la Buena Administración; sin embargo, cuenta con una serie de normativas que permiten a los chilenos empoderarse de la situación respecto de la actuación gubernamental; por lo tanto, una situación llamativa refiere a la participación de los chilenos en el año 2017, inmediatamente anterior a la evaluación. De acuerdo con el Servicio Electoral Chileno, solo el 47.20 % de la población participó en la elección presidencial, parlamentaria y de consejeros regionales; es decir, menos de la mitad de la población acudió a las urnas.

En el caso de la constitución chilena, promulgada en 1980, en su Capítulo I sobre las Bases de la Institucionalidad, establece el artículo 1º, que el Estado se encuentra al servicio de

la persona humana y su finalidad es promover el bien común (Cons. Cl, 1980). Además, instituye al ser humano como eje de las funciones del Estado; sin embargo, no establece una cercanía a la Buena Administración desde su concepto doctrinal. No obstante, comparado con las especificidades que ofrece la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, se encuentra implícito en otros artículos.

En esta línea, se presenta un ejemplo en el título de derechos y deberes el artículo 19, que regula aspectos como el derecho de petición, en el numeral 14 de la siguiente manera: “El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.” (Constitución de Chile, 1980. Art. 19 Numeral 14). Al igual que la Carta de Niza, trata sobre el derecho a dirigirse a la administración, y recibir una contestación en esa misma lengua no hay ninguna distinción frente a este postulado; ya que, si bien no está enmarcado dentro un derecho supra, establece la constitución chilena que son los derechos que el Estado debe asegurar, pero no hace distinción alguna sobre si es fundamental o no.

Por ejemplo, la carta de Niza consagra dentro del derecho a la buena administración el trato imparcial y equitativo para todas las personas, algo que se encuentra especificó en el numeral 22 de la constitución chilena, con algunas excepciones:

> La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.
>
> Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de estos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos. (Cons. Cl. 1980).

Asimismo, en el tema de responsabilidad estatal, el inciso segundo del artículo 31 establece:

> Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño" (Cons. Cl. 1980).

Sucede lo mismo que el numeral 3º del artículo 41 de la carta de Niza, la cual establece la reparación obligatoria a todas las personas por los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones. Esto es parte de lo que el Estado Chileno ha desarrollado en su constitución, frente a las similitudes con el Derecho Fundamental a la Buena Administración; sin embargo, es necesario aclarar que, en relación con los actos de la administración, se encuentran desarrollados a nivel legislativo frente a las relaciones con el Estado.

Uruguay

Comparado con las demás naciones de Sur América, actualmente la República Uruguaya está mejor ubicada en el Índice de Percepción de la Corrupción, y de cierto modo se posiciona como un referente para los demás países de Latinoamérica; si bien es cierto, su economía no es tan grande como la de Brasil, Argentina o Chile, esto demuestra que la calidad democrática ha ido en aumento. En consecuencia, se ha producido un considerable aumento en datos como la disminución de la pobreza y el acceso a la educación; lo anterior, ligado a un mayor número de participación electoral.

Actualmente se ubica en el puesto 23, junto a los Emiratos Árabes, con un puntaje de 70 sobre 100, lo que lo posiciona como el mejor de los países Iberoamericanos; sumado a esto, Uruguay fue uno de los primeros países en suscribir un código iberoamericano del Buen Gobierno, en el año 2006. Además, lo ha implementado como parte de la reforma de sus

instituciones políticas y jurídicas. El Banco Mundial sobre el panorama general de Uruguay en su página web hace énfasis en que “La estabilidad de las instituciones y los bajos niveles de corrupción se reflejan en el alto grado de confianza que tienen los ciudadanos en el Gobierno.” También hace una recopilación en los datos relevantes de acuerdo con la medición oficial, y arroja lo siguiente:

> La pobreza moderada pasó del 32,5% en 2006 al 8,1% en 2018, mientras que la indigencia o pobreza extrema ha prácticamente desaparecido: reduciéndose del 2,5% al 0,1% para el mismo periodo. Los ingresos del 40% más pobre de la población uruguaya han aumentado más rápidamente que el crecimiento promedio de los ingresos de toda la población. (Banco Mundial, 2019).

No quiere decir que esto sea directamente relacionado con el Código del Buen Gobierno, ya que no se puede afirmar que sea consecuencial con su implementación; sin embargo, es una muestra de la percepción de las instituciones gubernamentales y la creciente confianza en relación con los administrados, lo cual se refleja en índices como éstos y en la disminución del abstencionismo.

El 25 de febrero de 2019 el portal web ′*Notimérica*′ , enfatizaba sobre la importancia del informe de la ONG *Transparency International*, haciendo una precisión sobre Uruguay, el país de Iberoamérica con menor percepción de la corrupción, en palabras del director de la ONG Uruguay Transparente Pedro Cribari[9]

> Aquellos países que tienen reacción ante los fenómenos de corrupción —porque corrupción siempre va a existir— necesariamente van a generar mayor confianza a los inversores, a los ciudadanos que aquellos que no tienen capacidad de reacción y se dejan ganar por la impunidad. (*Notimérica*, 2019)

[9] Para el momento del desarrollo de este trabajo, se mantiene en el cargo.

Esto defiere de la Constitución Uruguaya de 1967; sin embargo, se evidencia que en el articulado no hace ninguna referencia a la Buena Administración ni como principio, ni como derecho; ya que la única mención que se hace se encuentra en el Artículo 311.

> Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte. Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la Buena Administración, producirá efectos generales y absolutos. (Constitución de Uruguay. 1967. Art. 311).

Aunque de esto, se difiere que se entienda como una regla, la Buena Administración no se encuentra suscrita positivamente como derecho. No obstante, hay una serie de leyes o decretos que lo desarrollan de manera sucinta, de los que recopiló algunos como el decreto 30/2003 sobre las Normas de conducta de la función pública, la cual hace referencia en el artículo 23 a la Buena Administración Financiera del siguiente modo:

> Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos. (Decreto 30 de 2003)

Por otra parte, también se encuentra la Ley n.° 17060 o Ley Cristal para Funcionarios públicos. Se entiende dentro de esta la corrupción como el uso indebido del poder público o de la función pública para obtener un provecho económico para sí o para otro y que se haya consumado o no un daño al Estado (Ley n.º 17060, 1999. Art. 3). Estos son solo un par de ejemplos del desarrollo normativo similar a los preceptos del concepto de buena

administración. Por lo tanto, se tomaron como referencia a estos países iberoamericanos por estar entre los mejores calificados dentro del índice de percepción de la corrupción. Si bien en Chile y Uruguay no existe como tal la positivización del Derecho a la Buena Administración, existe una aplicación que se esfuerza por dar rigor a las normas que derivan de este, lo que ha determinado que la confianza del administrado sea de un nivel mayor al de otros países, reflejado esto en los índices de participación democrática.

En el caso de España, existe la positivización del Derecho a la Buena Administración en algunos de sus estatutos Autónomos; sin embargo, no está dentro de los mejores calificados de la Unión Europea en el Índice de Percepción de la Corrupción, esto podría atribuirse a la disminución de la participación activa del administrado; no obstante, algunas de la comunidades autónomas que han positivizado el Derecho a la Buena Administración podrían reflejar un incremento de la confianza en las instituciones.

Se puede señalar que entre mayor participación menor corrupción, ya que el control sobre lo público es más eficaz, esto puede explicar la razón de su posición dentro del ranking en el Índice de Percepción de la Corrupción. Diferente a un país como Suiza, donde la democracia es directa y su sistema político federal está estrictamente organizado para garantizar que así sea; evidencia de esto es el puesto que posee en el ranking del IPC, ya que solo está cinco puestos por debajo de Dinamarca, el país que encabeza la lista.

En este sentido, es pertinente agregar que la actual política global no puede ser tomada como un problema determinado por países; se pueden tomar como referencia ciertas figuras entendidas desde población de cada país, pero proyectadas en el contexto global. Como lo señala Bauman (1999), se debe entender la diferencia entre la presencia o ausencia de conciencia de autonomía, y el grado en el que esa conciencia ha sido institucionalizada en el funcionamiento cotidiano de la sociedad.

Colombia y la Buena Administración

La Buena Administración en Colombia no se encuentra positivizada [10]como derecho fundamental; sin embargo, existen artículos constitucionales que guardan relación con los derechos derivados de estos; por ejemplo, el artículo 209 de la Constitución encierra en sí los principios de la función pública donde afirma que está al servicio de los intereses generales (Cons. 1991, art. 13). Así mismo, se encuentran los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales deben ser desarrollados mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Es enfática la Constitución en la positivización, teniendo en cuenta que se trata de una constitución moderna que a sus 28 años de promulgación ha pasado por varias reformas.

También el derecho de petición que guarda estricta relación con el numeral 4 del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de Unión Europea, y para el caso colombiano está categorizado como derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución; además, desarrollado mediante ley Estatutaria 1755 de 2015, la cual afirma que "Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo" (Ley 1755, 2015, Art. 13).

Si bien existe una relación categórica, legislativamente Colombia no cuenta con esta figura, tampoco se ha desarrollado de forma general un código de buen gobierno o de Buena Administración. A pesar de pertenecer al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde se suscribió la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, y que, para países como Uruguay al hacerse parte de este proceso, concluyó con la puesta en marcha de un código. Para lo cual, y teniendo en cuenta que Colombia suscribió la carta en mención, es necesario analizar los

[10] Bajo la corriente del *ius positivismo*, es decir se considera derecho positivo toda norma escrita ya sea en leyes, decretos, reglamentos, acuerdos. etc.)

factores que permitan demostrar si es viable que dentro de lo estipulado en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, pueda ser reconocido el derecho fundamental a la Buena Administración (Cons. 1991, Art. 93).

Por otra parte, dentro del poder judicial ya se han dado algunos acercamientos, si bien no profundos, estos requieren atención, ya que podría tratarse de los primeros pasos para dar aplicación en Colombia, entre tanto, una situación llamativa con respecto al capítulo anterior, es que de los países que tomamos como referencia encontramos que solo en España existe jurisprudencia en salvaguarda del derecho Fundamental a la Buena Administración, esto por vía del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una situación que a la fecha no se ha dado en Chile o Uruguay.

El Consejo de Estado sobre la Buena Administración

En Colombia, a pesar de que este país no cuenta con la positivización de este derecho, llamativamente existe jurisprudencia por vulneración a la Buena Administración, la cual en este caso ha sido incluida como principio, analizado desde el marco jurídico colombiano. Aunque no hay claridad frente al concepto, el Consejo de Estado se ha manifestado en algunos casos con la aceptación de la responsabilidad del Estado por vulneración de la Buena Administración de la siguiente manera:

El 31 de agosto de 2011 declaró a la Nación- Ministerio de Defensa responsable por falla del servicio, por los perjuicios sufridos por el agente Henry Alejandro Escobar[11], dentro de

[11] "El día 6 de junio de 1.997, efectivamente más de 150 subversivos fuertemente armados, que conocían el terreno y que habían tenido todo el tiempo para planear el ataque, irrumpieron a sangre y fuego en la mencionada población Barbacoas (Nariño), atacando inclementemente la Estación de Policía, sin que encontrasen mayor reacción por parte de sus desprevenidos ocupantes, quienes nada pudieron hacer ante el feroz ataque, primero porque (sic) su Comandante, el Subteniente WILLIAM EDUARDO ESTRADA REINA puso pies en polvorosa una vez se percató del ataque, abandonando a sus subalternos y en segundo lugar el apoyo solicitado por radio solo llego (sic) 24 horas después, cuando ya habían masacrados (sic) cerca de ocho uniformados entre los que se contó al agente HENRY ALEJO ESCOBAR FERNANDEZ" Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera (31 de agosto de 2011) Radicación No. 19195 [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa]

las afirmaciones de la sentencia se encuentra relacionada la Buena Administración en razón a su incumplimiento:

> En ese sentido, también es imputable el resultado dañoso a las entidades demandadas porque se quebró e incumplió la cláusula general de la "buena administración pública", que se refuerza especialmente cuando el Estado está a cargo de las estaciones policiales, de salvaguarda de la seguridad y de enfrentar con suficientes y plenas garantías a la delincuencia. Porque en caso de producirse, la omisión del Estado puede desencadenar la producción de actos de genocidio o de violencia que como lo señala la Observación General No. 6 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su artículo 6. (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, 19195, 2011)

Es llamativa la mención del Consejo de Estado, en este caso sobre la Buena Administración pública citando a Mirpuigpelat (2001), quien señala que es imputable el resultado dañoso a las entidades demandadas porque se quebró e incumplió la cláusula general de la 'Buena Administración pública,' que en el caso concreto manifiesta la corporación que se expresa cuando el Estado se encuentra a cargo de 'salvaguarda de la seguridad y de enfrentar con suficientes y plenas garantías a la delincuencia'. Lo cual, si bien no es una declaración directa sobre el derecho a la Buena Administración, es uno de los primeros acercamientos a nivel jurisprudencial enfocado como principio bajo la Observación General n.°6 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; el cual, en su artículo 6 reza que "Los Estados tienen la suprema obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masas que causan la pérdida arbitraria de vidas humanas". (Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, radicación 19195, 2011).

Por otra parte, la sentencia 25981 de 24 de octubre de 2013, por hechos relacionados con la anterior sentencia, bajo el mismo argumento condena a la Nación, por falla en el servicio

utilizando los mismos argumentos al hacer énfasis en la vulneración a la cláusula de Buena Administración, en referencia de lo anterior manifiesta el Consejo de Estado:

> En ese sentido, también es imputable el resultado dañoso a las entidades demandadas porque se quebró e incumplió la cláusula general de la "buena administración pública", que se refuerza especialmente cuando el Estado está a cargo de las estaciones policiales. (Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, radicación 25981, 2013).

El Consejo de Estado en las sentencias anteriores si bien, hace un notorio acercamiento, dejó una serie de dudas y campos abiertos a la interpretación, pero al mismo tiempo con una debilidad conceptual que permitió que se tratase como a una figura decorativa, sin mayor repercusión jurídica al no ser tratada con el rigor científico que se requiere. No obstante, el 10 de octubre de 2016 el Consejo de Estado mediante radicación 55813, explicó la cláusula de la Buena Administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico; lo que aparentemente significa un avance en contra de las inmunidades del poder y más en un ordenamiento jurídico como el nuestro, que posee una constitución garantista; sin embargo, a nivel de resultados puede quedar lejos de lo que pretende.

Por esta razón, el Consejo de Estado declara la Buena Administración como 'cláusula de competencia especial', específicamente dentro del artículo 209 constitucional en las funciones asignadas por el constituyente:

> I) Estar al servicio de los intereses generales, por oposición a los partidistas, gremiales u otros que no representen el bien común; ii) Ceñirse a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, por último, iii) Ejercer estas funciones mediante los instrumentos de la descentralización, la delegación y la desconcentración de ellas. (Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, 55813, 2016).

Asimismo, dentro de la sentencia mencionada se establece como problema jurídico “La incorporación de la Buena Administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano” (Consejo de Estado, 55813, 2016). Dentro de lo cual, establece que se enmarca en los preceptos contemplados en el preámbulo constitucional, los principios fundamentales del artículo 1º, los fines esenciales del Estado en el artículo 2º. Adicionalmente, se incluye en leyes como la Ley 489 de 1998, Ley 80 de 1993 y 3° de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, estos no se encuentran referenciados directamente como el Principio o Derecho fundamental a la Buena Administración; por lo que el Consejo de Estado por analogía los enmarca dentro del preámbulo al estar caracterizado por los mismos principios en cuanto a la función y actuaciones administrativas en el marco legal colombiano, con lo cual manifiesta que:

> Subyace el principio jurídico de la buena administración entendido este como un postulado normativo que ordena, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, que la Administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella, ejecute de buena fe y bajo el estándar de la debida diligencia los deberes funcionales que el ordenamiento jurídico convencional, constitucional y legal le ha confiado y adopte las decisiones que correspondan de manera razonable y ponderada conforme a los valores, principios y reglas que se desprenden del marco jurídico legal, constitucional y convencional. (Consejo de Estado 55813, 2016 – 4.7)

En este caso Rodríguez-Arana (2015) citado por el alto tribunal, menciona que la Buena Administración como principio y obligación debe vincular la forma como se tienen que dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada (Consejo de Estado., 55813, 2016). De esta manera comenta el Consejo de Estado, que la Buena Administración no se trata de un enunciado meramente ‘programático o aspiracional’, de este modo, afirma que se trata de la adscripción de un nuevo derecho fundamental (Consejo de Estado, 2016) y lo califica entonces

como la garantía material o efectiva de ejercer la administración hacia los derechos de los administrados, lo cual no requiere mayor énfasis a fin de entender lo que se pretende, pero sí requiere encontrar la forma en la que se debe acceder a esto y la herramienta jurídica con la que se pretende acceder.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las administraciones deben actuar con un objetivo único; es decir, con cumplimiento del orden legal a prestar un buen servicio, mediante el empoderamiento de los ciudadanos como titulares de derechos y 'merecedores de una gestión administrativa de calidad'. En relación con este aspecto afirma el Consejo de Estado, que se trata de postulados básicos dentro de un Estado Social de Derecho,[12] y para el caso concreto, un Estado democrático (Consejo de Estado, 2016).

Alcances de la Buena Administración en la dimensión de la Democracia Colombiana

Dentro de la regularidad administrativa colombiana, el hecho de evidenciar los actuales problemas de corrupción que de manera vehemente están empañando cada una de las ramas del poder público en el país, se ha tornado como el objetivo primario de la Buena Administración. Los hechos de corrupción, además, se han transformado en razones para que la población pierda la confianza en las instituciones y del mismo modo no haga el uso adecuado de las herramientas constitucionales para la garantía de sus derechos fundamentales, esta es la percepción que cada día se tiene en diferentes contextos sociales, económicos, administrativos, judiciales y políticos. Algo demostrable desde el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), en donde Colombia con un puntaje de 36 sobre 100, se ubica en el puesto 99; además de esto, para los años 2015, 2016 y 2017 se tenía un puntaje de

[12] El artículo 2º de la Constitución Política de Colombia de 1991 lo contempla de la siguiente manera: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

37, es decir, que en los últimos cuatro años bajó un punto. Si bien dicho resultado en cantidad no es relevante, para el caso concreto determina de manera puntual que no ha habido suficiente esfuerzo por mejorar el panorama (Transparency International, 2018).

Uno de los acercamientos más grandes hacia el buen gobierno fue la creación de la 'Fundación Buen Gobierno', de la cual actualmente no se encuentra información precisa, ya que despareció con la finalización del periodo presidencial de Juan Manuel Santos, quien también fue su fundador en el año 2013. Esta fundación fue dirigida durante su mandato por su hijo Martín Santos; así mismo, su sitio web[13] desapareció, por esta razón, no se encuentra mucha información sobre su gestión.

Sin embargo, aún se mantiene la página de la Fundación Buen Gobierno en la red social *Facebook,* al hacer *click* en el botón de información, solo describe lo siguiente: '20 años promoviendo la creación de espacios de convergencia entre el sector privado y el estatal, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad del país a nivel regional y municipal'. Junto con algunas fotografías de la ex primera dama de la nación María Clemencia Rodríguez Múnera, el director de la fundación Martín Santos, y fotos de eventos; aunado a que no existe descripción alguna que referencie el objetivo misional de esta fundación; por lo tanto, no se puede hacer ninguna afirmación con respecto a los eventos o a las fechas en que se realizaron.

Sin embargo, al ingresar la búsqueda '*fundación buen gobierno Colombia*' en el portal web Google, arroja varios resultados de medios informativos; como por ejemplo en el archivo virtual del periódico El Tiempo, con fecha de 14 de junio de 2000, en donde se encuentra un artículo titulado 'la Fundación buen gobierno', del cual solo un pequeño texto acompaña al título, y es el siguiente: "…Y Juan Manuel Santos invitaron a una reunión de trabajo con ocasión de la presencia en Colombia de David Osborne, líder mundial en temas de Rediseño

[13] Revisar el sitio web de la fundación Buen Gobierno: www.fundacionbuengobierno.com.

del Estado. En la fotografía: David Osborne, Gustavo Mutis y Juan Manuel Santos" (El Tiempo, 2000). Y en lo sucesivo, no se detalla más información al respecto.

Como parte de los resultados más llamativos, el sitio web del portal de noticias Radio Cadena Nacional (RCN) tituló un artículo "*Fue relanzada la Fundación Buen Gobierno*" y adhirió al título que "Esta Fundación es reconocida como la plataforma de la eventual reelección del presidente Santos" (Radio Cadena Nacional, 2013). Germán Vargas Lleras afirmó "Esta fundación no tiene sino un plan, que para ninguno de ustedes puede ser ajeno, y ese plan lo vamos a ejecutar a cabalidad, quienes hoy aquí se encuentran, nos dan su testimonio que están comprometidos con ese único objetivo" (RCN, 2013). El medio afirma que el objetivo de esta fundación era la búsqueda directa de la reelección de Juan Manuel Santos, por lo tanto, al ser considerada como una plataforma política, pierde credibilidad y no cumple con los objetivos conceptuales de lo que representa.

Ahora bien, como se observa en el contexto político nacional, parte de los primeros acercamientos en Colombia están ligados a la política directamente; lo cual, tiempo después trajo varias denuncias como la del expresidente de Colombia Andrés Pastrana (1998-2002), quien solicitó investigar a la Fundación Buen Gobierno, como lo documentó el portal de noticias El Heraldo en su sitio web, donde según el medio, el expresidente afirmó que: "parte de la financiación de su campaña provenía de la Constructora Brasilera 'ODEBRECHT' e ingresaron por medio de la fundación que para el momento era dirigida por Martín Santos", según el expresidente:

> Es vox populi que muchos de los dineros que salieron para los parlamentarios que respaldaron la campaña de Juan Manuel Santos salieron por la Fundación Buen Gobierno de comprobarse pagos de Odebrecht a su campaña, debe comenzar a considerar la posibilidad de renunciar. (Pastrana pide investigar a Fundación Buen Gobierno por caso Odebrecht. 8 de febrero de 2017)

No obstante, esta no es la única denuncia que existe al respecto, un portal llamado '*elparchedelcapuchino.com'*, en un artículo de opinión de fecha 8 de julio de 2019, intitulado "*¿Y la Fundación Buen Gobierno qué?*", de Duván Eduardo Idárraga, señala que se comprobó la violación a los topes de campaña autorizados en 2014,[14] al recibir sumas de dinero por parte de 'Odebrecht' por un valor de $3.850 millones; además, aportes de CEMEX y otros empresarios. El autor sugiere que debería investigarse a la Fundación Buen Gobierno por su papel en estos aportes. (Duván Idárraga, 8 de julio de 2019).

Irónicamente las primeras aproximaciones institucionales al concepto de Buen Gobierno se dieron a través de esta fundación que se ha visto envuelta en diversos escándalos de corrupción contrariando de fondo todos los preceptos y principios en los que supuestamente se desarrolla. Por ejemplo, el portal de noticias El Nodo afirma que se presentó una tutela contra Juan Manuel Santos Calderón y contra Martín Santos Rodríguez, representante de la Fundación Buen Gobierno, y Roberto Prieto, con el objeto de que se proteja el derecho fundamental de información expreso en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia (El Nodo, 2017).

Aun sin nada en concreto sobre las acusaciones en que se ha visto envuelta, es necesario mencionar que el concepto de la Buena Administración en Colombia está asociado a la corrupción. Por parte del ejecutivo que en principio es donde se acoge la noción en el país, y teniendo en cuenta que la fundación desapareció, no se tiene en sí algo relevante que permita entender cuál fue el desarrollo que se le dio durante su permanencia o la manera en la cual se aplicó la Buena Administración o en este caso el 'buen gobierno.' Lo anterior sugiere una pregunta interesante que formula Tilly (2010) en su obra 'Democracy', y adaptada a la

[14] Nota complementaria: Recuperado de https://www.dinero.com/pais/articulo/tope-para-elecciones-senado-2014/191362 (31 de enero de 2014) Rienda suelta a gastos de campañas políticas El Consejo Nacional Electoral les dio vía libre a los políticos para el gasto en campañas. El tope fue fijado en $74 mil millones, estaba en $30 mil millones. El Consejo Nacional Electoral publicó los topes para las campañas al Senado y a la Cámara para las elecciones que se realizarán en 2014. Quedaron establecidos en $74.053 millones para Senado y $15.465 millones para la Cámara en Bogotá. A través de la Resolución 0389 de 2014

condición actual ¿Cómo decidir si Colombia puede calificarse como un Estado Democrático? Lo cual sugiere al autor, que se puede resolver teniendo en cuenta tres ítems a saber: "Condición política, calidad de vida y explicación de la democratización" **(**Tilly, 2010 p. 30).

En el caso de la condición política, se debe saber si se cumple o se rompen los compromisos, cómo se hace la guerra y cómo se responde a las intervenciones externas; que para el caso de Colombia, son factores que se analizan en primera medida desde uno de los sectores en conflicto más antiguo en el país, el cual lleva un poco más de 50 años, y que ha tenido diversas partes involucradas del Estado colombiano, 'los grupos guerrilleros y los paramilitares', sumados a los demás sectores que relacionados directamente con el narcotráfico, han afectado internamente el orden social, judicial, democrático y jurídico del país.

Además, se han convertido en verdaderos problemas globales, repercutiendo en la relación con los países vecinos, y en algunos casos se han acogido políticas extranjeras para enfrentar estos hechos, tal como lo expresa Guerrero (2015):

> "La percepción de Colombia como un país problema ha ido trascendiendo progresivamente en los espacios puramente locales y regionales, llegando a convertirse en tema recurrente de discusión y crítica en muchos otros espacios del contexto internacional" (p. 324).

Por otra parte, como es evidente en el caso de las intervenciones extranjeras, se han suscrito una serie de acuerdos y en algunos casos sometidos a condiciones quizás no tan favorables; sobre lo cual, se profundizará en investigaciones futuras, ya que es un tema que debe ser tratado de manera acuciosa; sin embargo, es necesario mencionar que se encuentran vigentes el Tratado de Libre Comercio (TLC) con México, Mercosur, TLC Salvador, Guatemala y Honduras, Acuerdo Comercial con Canadá, Acuerdo Comercial con la Unión Europea, Acuerdo con Corea, Alianza del Pacífico, TLC con Cuba, Nicaragua, Estados Unidos y Costa Rica, además del EFTA, acuerdo con países de la asociación Europea, Suiza y Liechtenstein;

aunado a lo anterior, también se deben tener en cuenta los auxilios económicos y préstamos, entre otros factores.

Con respecto a la calidad de vida, se sugiere que sean tenidas en cuenta las condiciones de vida, las cuales se miden en acceso a la educación, atención médica y protección legal. Sin embargo, en Colombia no son muy favorables, no solo por las que diariamente se pueden identificar, sino por las cifras que estas reflejan. De ahí que, según el informe Ideas para tejer, de la fundación ExE —Empresarios por la Educación— en el Sector campesino el 24 % de los jóvenes entre 17 y 24 años no estudia, ni trabaja, ni busca empleo. El 13,8 % de los niños entre 12 y 15 años no asiste a educación secundaria; solo el 5,1 % de las personas de 17 años alcanzó la educación superior, 11,5 de las personas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir.

En los grupos étnicos, las cifras no dejan de ser alarmantes, el 86 % de los pueblos étnicos no tiene acceso a una educación pertinente con su cultura, contexto y cosmovisión (Save the Children). 30,1 % no registra ningún tipo de educación, el 32,14 no sabe leer ni escribir, 27 % de los afrocolombianos entre 15 y 16 años está por fuera de la educación media y el 4,2 % de la población indígena tiene el nivel escolar. Para la población en condición de discapacidad el 41 % de los jóvenes entre 5 y 19 años no está escolarizado, solo el 5,4 % alcanzó el nivel de educación superior.

Asimismo, en el informe ‘Niñez ya’, de cada 100 colombianos, 56 no alcanzan la educación secundaria, en cifras del informe solo el 62 % de los jóvenes accede a educación superior y el 40% por ciento de niños que no asisten al colegio están en zonas de conflicto armado. En el caso de la salud, si bien la cobertura ha aumentado los últimos años, no refleja el mismo aumento con respecto al acceso; de acuerdo con cifras del banco Interamericano de Desarrollo, el 70% de los afiliados está insatisfecho con la prestación del servicio de salud. En el caso de la protección legal, para el tema específico de los líderes sociales, según ‘*Indepaz*’ en lo corrido del año 2020 van 51 líderes asesinados registrados, el último homicidio sucedió el

18 de febrero en Nariño, más 10 excombatientes asesinados, el ultimo homicidio registrado fue el 15 febrero[15] (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 2020).

Se evidencia que las cifras no son muy positivas. Yuxtapuesto a esta realidad, Tilly (2010) afirma que la democracia se demuestra entonces como 'una clase de las relaciones entre Estados y ciudadanos'; es decir, si se midiera la calidad de la relación basados en las cifras tomadas, que como se advierte solo se toman como un pequeño repaso, y que no serán objeto de estudio, es fácil concluir que no se trata de una democracia de calidad, lo cual por conveniencia metodológica-social se denominará así para no ir en franca crítica, y poner en tela de juicio el sistema que por orden constitucional no solo del preámbulo, sino además el artículo 1º, se denomina como democrático.

Por lo tanto, se refiere a los pequeños saltos que ha dado el Estado colombiano frente a la Buena Administración, y si se toma en cuenta que el concepto de Buena Administración hace énfasis en estricto sentido al realce de las garantías y derechos que recaen en el particular; no obstante, el Consejo de Estado realiza un compendio en las sentencias antes tratadas, las cuales se pretende aplicar por analogía, ya que se trata de un derecho, que debe ser entendido como tal; es decir, no se encuentra a consideración de la administración el garantizarlo o no. Por el contrario, manifiesta el Consejo de Estado, se trata de la adscripción a un nuevo derecho fundamental, lo que en cita de Cassese (2014) "Parte de que la buena administración pasó de derecho de principio general a derecho subjetivo" (p. 409). Sin embargo, algo que es relevante para el Consejo de Estado y que es importante destacar, es que no se trata de una herramienta para la garantía de intereses particulares, los cuales no implican ejercer una función administrativa volcada.

[15] Las cifras son tomadas de la página web http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/ son cifras con constante variación, durante el desarrollo de este capítulo tuvieron que ser modificadas en 4 ocasiones, ya que en promedio incrementan por día. El registro que realización el instituto es actualizado permanentemente desde el 1 enero de 2020.

Al respecto es necesario tener en cuenta la implicación que trae consigo esta afirmación, en el entendido que derecho fundamental se refiere a todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados del estatus de personas, ciudadanos o personas con capacidad de obrar (Ferrajoli, 1999). Si se toma en cuenta que, bajo la órbita constitucional colombiana, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; es decir, que todos gozan de los mismos derechos, surgen entonces incógnitas tales como "¿Cuál sería la herramienta idónea para hacerla exigible? O ¿Frente a qué situaciones puedo exigir la garantía de este?" Si bien este derecho se torna como una ventaja y un avance para el administrado, su alcance no ha sido convenido por los distintos sectores, y sobre todo tratándose de esa institución en el derecho colombiano, en el cual no hay precisiones acerca del alcance de la actuación administrativa frente a la garantía de los derechos fundamental, lo que durante años ha sido resuelto por altos tribunales como la Corte constitucional, lo que es conocido como el mal llamado legislador negativo.

Lo anterior no es otra cosa que la consecuencia de la desafección política generada por el 'hípergarantismo' constitucional dentro de un Estado Social de Derecho como el nuestro, que a simple vista son los mínimos derechos que se deben garantizar; no obstante, los numerosos casos de corrupción que envuelven todas las ramas del poder público han mostrado que existe una fuerte dificultad estatal que debe ser asumida por el administrado, lo cual además de injusto es irónico, un escenario que Ferrajoli (1999) enmarca dentro de tres aspectos a los que llama crisis, y para este caso se trata de la crisis de la legalidad, la cual en palabras del autor "Se expresa en la ausencia o ineficacia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder"(p. 15).

Como una de las medidas para mitigar ese fenómeno surgió la ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción, el cual contempla una serie de medidas en contra de la corrupción, que resultan irrelevantes, teniendo en cuenta que no fija una seria de pautas para atacar una problemática existente en todos los sectores, no solo el político, sino de el de la

justicia colombiana; sin embargo, desde el punto de vista positivo, es una herramienta para el administrador de justicia que viene desde la creación de las oficinas de control interno disciplinario, que se presentaría como un gran avance.

Las afirmaciones anteriores sugieren que si bien la norma se enfoca en una dimensión sancionatoria, no atiende la complejidad del problema, que se representa en una cultura delincuencial que ha permeado los estamentos gubernamentales; lo cual, se apoya mayormente en el análisis de las cifras tomadas, además de tener en cuenta los hechos que a diario surgen y que poco a poco se han venido transformando en situaciones socialmente aceptadas y manejadas por los medios como hechos aislados, restando importancia con denominaciones que desvirtúan el sentido propio del problema.

Incluso, cuando tras los cinco años de la entrada en vigor de la precitada norma, el gobierno de Juan Manuel Santos divulgó una cartilla sobre los avances y desafíos; en su introducción se plasmó que una de las prioridades del gobierno de la época era 'la lucha contra la corrupción y la promoción del buen gobierno', factor que también hacía parte de su plan nacional de desarrollo intitulado '*Prosperidad para todos*', como uno de los pilares. A dicho plan se le dedicó un punto completo en el apartado intitulado: Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción**;** allí se manifestaba el fortalecimiento institucional a través del *Buen Gobierno,* mediante esquemas efectivos de rendición de cuentas, enfocando la buena gestión en el manejo eficiente de los recursos públicos (Prosperidad para todos 2014-2018).

> Dicho objetivo se pretendía lograr bajo los siguientes lineamientos estratégicos: Fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas: (i) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades. (ii) impulsar programas de formación y capacitación a servidores públicos y ciudadanos. (iii) racionalizar tramites a través de estrategias en información pública y gobierno en línea. (iv)Avanzar en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea: fomentar la prestación de trámites y servicios por

> medios electrónicos, promover la participación ciudadana y la democracia en línea, y establecer mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción de los usuarios. (v) Promover la eficiencia e innovación en las entidades gubernamentales: (i) instaurar una cultura de eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, (ii) desarrollar iniciativas de rediseño organizacional en entidades, (iii) conformar redes institucionales o "clusters" para el desarrollo articulado y coordinado de temas estratégicos, (iv) diseñar e implementar políticas de eficiencia como servicios compartidos, (v) establecer una gestión orientada a resultados, y (vi) mejorar los incentivos para la gestión pública; Implementar programas estratégicos para el Buen Gobierno en: (i) gestión de activos, (ii) gestión contractual pública, (iii) gestión jurídica del Estado, (iv) sistemas de información, (v) supervisión y control y (vi) servicio al ciudadano
>
> (i) Apoyar las entidades territoriales en Buen Gobierno, priorizando los componentes de Gobierno en línea y capacidad de gestión pública; Desarrollar una estrategia que amplié de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas. (Prosperidad para todos 2014-2018, p. 34)

Se observa que no se trata de otra cosa diferente a la substracción de los pilares fundamentales del Derecho a la Buena Administración contenidos en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea; pese a esto, los índices no se redujeron significativamente, aunque con la implementación de prácticas de transparencia, se dio una imagen positiva de lo que se pretendía lograr, mediante lo que se denominó 'La urna de cristal', como una iniciativa nacida del Gobierno en el año 2010, con el objetivo de promover la participación ciudadana y la transparencia gubernamental (Urna de cristal, 2020).

Es de anotar que el plan de gobierno del presidente Iván Duque Márquez no contempla referencia alguna a la Buena Administración en específico; a pesar de que su plan se

encuentra dividido en una serie de pactos entre los cuales se encuentra el 'Pacto por una gestión pública efectiva', el cual plasma como objetivo primario "Hacer más efectiva la administración pública por medio de una transformación que consiste en la descentralización de los recursos y la articulación de las entidades" (Pacto por Colombia 2018-2022, p. 1065).

El punto de vista en materia procesal es otro que se debe tener en cuenta, ya que frente al tema abordado es determinante para el sistema jurídico colombiano; por ejemplo, en el caso del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el artículo 44, sobre las decisiones discrecionales expresa que "En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa" (Ley 1437, 2011. Art. 44. Entonces, bajo qué pautas se debe entender la Buena Administración y bajo qué preceptos se debe aplicar en Colombia, si se entiende como un límite a 'la discrecionalidad administrativa.'

Téngase en cuenta que esta dispersión de conceptos y de formas de aplicarlas solo recae en una confusión que requiere un análisis profundo para saber cuáles son las falencias y fortalezas para su aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano, no sin antes analizar los hechos sobre los cuales estaría cimentada su aplicación. Dicho de otro modo, el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra bajo lo que algunos precisan en llamar 'crisis'; la cual, si bien es cierto el término es bastante fuerte, se entiende bajo unos elementos que Ferrajoli (1999) establece como una contradicción entre el paradigma clásico del Estado de Derecho y el Estado Social, los cuales a consecuencia manifiesta por el autor, traen consigo lo que él denomina "Inflación legislativa, pluralidad de las fuentes normativas, subordinación a imperativos sistémicos de tipo económico, tecnológico y político, además de la ineficacia de los controles y amplios márgenes de irresponsabilidad del Estado" (Ferrajoli, 1999. p. 17).

En tal sentido, el país atraviesa una crisis que envuelve a todos los sectores. Aquí es pertinente usar el término 'crisis', y no hace falta sino observar si algunas de las consecuencias

que trata el autor de algún modo se manifiestan en Colombia. El 14 de septiembre del 2017, el portal de noticias de Canal Uno titulaba un artículo del siguiente modo: “¿Saben cuántas leyes hay vigentes en Colombia? ¿Y cuántas en Suiza?” Una pregunta bastante difícil para cualquier persona, pero aún más inquietante, es que, de acuerdo con el citado artículo, el abogado Rodolfo Valero y Borras reveló que, desde la creación del congreso, es decir, desde el 27 de noviembre de 1820, existen cinco millones novecientos sesenta y siete mil leyes (5.967.000), mientras que en Suiza existen 30 leyes.

Esto implica que, solo tomando el órgano legislativo como punto de referencia, éste se encuentra atiborrado de leyes que no permiten el correcto funcionamiento del Congreso y afecta las demás ramas del poder público; por ejemplo, en el caso de la administración de justicia que corresponde en este caso al juez, debe acudir a un compendio de más de cinco millones de leyes para fallar en derecho de manera objetiva. Lo cual desde ese mismo instante ralentiza el oficio del togado. Son esa serie de situaciones las que afectan la plena actividad de una democracia, esto sin contar con la cantidad de procesos que se encuentran sin resolver en los despachos, y el enorme lapso que tardan en resolverse.

Lo anteriormente expuesto sugiere un cuestionamiento acerca de la misión que debe cumplir el legislador, a quien le corresponde un examen acucioso en democracia que supone la representación de los distintos sectores. Kelsen (1920) citado por García de Enterría (2009), se trata de “Una forma de Estado donde la voluntad general se crea por quienes va a regir, es decir el pueblo” (p. 71). En tanto el trabajo del juez debe ceñirse al aspecto meramente aplicativo e interpretativo de la norma; por lo tanto, la manera en la que se dio entrada a la Buena Administración dentro del marco jurídico colombiano genera una serie de inconsistencias, sobre todo, desde el sector desde el cual se da acceso, ya que promulga una amplitud de interpretaciones que al no tener unanimidad, por lo menos en el criterio de cómo debe ser aplicado, crean una serie de expectativas en los ciudadanos, quienes no poseen una figura concreta que les permita el reconocimiento del derecho.

Por lo expresado, es imprescindible para la jurisdicción administrativa tener herramientas claras que circunscriban la actuación del gobernante a los preceptos legales definidos; no solo se dirige esta amplitud de criterios a quienes ya se han mencionado antes, sino también, a quienes son elegidos para dirigir las entidades territoriales. Ya que en el manto de duda resultante prolifera un espacio que bien sea puede ser usado para limitar de manera exagerada, o por el contrario una extralimitación desbordada de sus funciones atendiendo a los criterios democráticos expuestos.

En ese mismo contexto se enfoca la normativa colombiana, en específico el Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en cuanto a la finalidad que se encuentra estipulada en varios puntos concretos que se enfocan a dar garantía y protección de los derechos y libertades de las personas; primacía de los intereses generales, “Sujeción de las autoridades a la constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico; funcionamiento eficiente y democrático de la administración y observancia de los deberes del Estado y los particulares” (Ley 1474, 2011, art. 1). Destacados estos últimos en el sentido de la necesidad del fortalecimiento de la jurisdicción administrativa entendiendo que debe ser armónico con las instancias democráticas que profieren los actos.

En relación con las implicaciones sociales y mediáticas a las que muchas veces se ven sometidas las decisiones de la jurisdicción contenciosa administrativa, lo cual se considera que puede interferir con la independencia judicial, y que de cierto modo generan un desequilibrio en el sistema democrático bajo el cual se pretende actuar, lo que precisa Kelsen (1920), citado por García de Enterría (2009)

> El destino de la democracia moderna depende en una gran medida de una organización sistemática de todas estas instituciones de control. La democracia sin control no puede durar. Sin esta autolimitación que representa principio de legalidad, la democracia se disolverá en sí misma. (p. 77)

Así las cosas, la aplicación de la Buena Administración en Colombia debe estar supeditada a aquellos conceptos de carácter legal que permitan la efectiva garantía de los derechos fundamentales consagrados en la carta magna; además, que permitan la búsqueda de herramientas que garanticen la aplicación de la Buena Administración con las garantías democráticas que esto requiere.

Conclusiones

Este trabajo fue motivado por las constantes inquietudes que surgen día a día al observar con detenimiento y cuestionarse sobre "¿Cuál es la mejor opción?", entonces, surgen algunas reflexiones de tipo académico y jurídico, sobre sociedades en las que hoy abunda la incertidumbre y los gobiernos han demostrado quedar pequeños ante las demandas sociales, no porque sean bastas, sino porque no van acorde con el tiempo en el que avanzan y, además, están permeadas por las malas prácticas administrativas, que dejan en el ciudadano un concepto generalizado de corrupción y desconfianza hacia todas las entidades públicas.

A continuación, se plantean una serie de conclusiones, cuyo objetivo es abrir las puertas a futuras investigaciones relacionadas con la Buena Administración, a fin de que no partan de ceros.

En primer lugar, la Buena Administración nace como una respuesta al desequilibrio que viene creciendo de manera acelerada entre la sociedad y el Estado, si bien a lo largo de estas páginas se encuentra que hay amplitud frente al concepto, se optó por acogerse a la definición que agrupa de cierto modo todos los postulados que giran en torno a la relación del gobierno con la sociedad; por lo cual, es posible afirmar que la Buena Administración es el derecho que tienen los ciudadanos a la realización del interés público, bajo el manejo efectivo de los recursos, sometido éste a la norma. Además, debe ser entendida como una figura de carácter restrictivo a la administración, no como límite del actuar, sino para brindar confianza al administrado, traducida ésta en seguridad jurídica; ya que tras revisar los diferentes datos en los cuales se fundamenta esta investigación, es obligatorio por parte de los Estados concentrar la actuación administrativa en la garantía de los derechos ciudadanos como eje central del que hacer ejecutivo.

En segundo lugar, la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, la cual es el punto de referencia para iniciar —debido a que ha posibilitado la aplicación de ésta en los diferentes países parte— ha generado diversas discusiones de índole académica y

jurisprudencial que han concluido en varias imprecisiones para el administrado, y si se tienen en cuenta resultados como los del Índice de Percepción de la Corrupción de España, por ejemplo, se puede entrar a cuestionar su efectividad y, también, su utilidad; por lo cual, debe responder a la necesidad urgente de regular la relación del estado-particular, no solo como límite a la discrecionalidad como lo manifiesta Rodríguez (2013).

Además, se le puede agregar la exigencia de hacer efectivos los planes de gobierno por los cuales ha sido designado el servidor público, para lo cual es necesario aclarar el alcance, o si exclusivamente se limita a lo estipulado en la norma, y quedaría entonces como una figura insustancial, en contravía —y seguramente directo a colisionar— con la definición de derecho fundamental, convirtiéndolo en una figura abstracta, imposible de cumplir.

En tercer lugar, la Buena Administración no nace como una figura reivindicativa de los derechos y garantías de la ciudadanía, como se ha manifestado a lo largo de este escrito; se puede considerar una herramienta preexistente que ha tomado su fuerza del desespero por lograr un equilibrio que de cierto modo compense las desigualdades manifiestas de carácter global, que son evidentes tanto en cifras como en hechos observados a diario en la realidad registrada en los diversos medios de comunicación, y que lo único que han logrado es la *desafección política* del ciudadano.

En la misma línea, se hace necesario recaer en que gran parte de estos hechos se maximizan en tiempos de crisis, como lo vivido durante la época de la pandemia generada por el SRAS-CoV-2 (COVID-19), que demostró la incapacidad gubernamental para garantizar un efectivo derecho a la salud; hecho que obliga al ciudadano a repensar el papel del Estado en la ejecución material de los derechos fundamentales, y lo impulsa a cuestionar su rol frente al Estado y no viceversa, ya que esto ha generado una masa de ciudadanía inactiva, demostrable bajo las cifras de abstencionismo, como consecuencia de la desconfianza generada del administrado frente al Estado.

En cuarto lugar, a nivel global países como España han tomado la Buena Administración como una de sus figuras jurídicas, sobre las cuales se han pronunciado sus órganos judiciales y demuestran que al no darse un estudio severo de la figura en el marco jurídico, no generará más discusiones de índole académica; por lo tanto, corre el riesgo de quedar reducida no más que a la positivización, para lo cual se requiere un ejercicio dentro de la comunidad que tenga como objetivo disminuir la brecha creciente entre el Estado y el ciudadano.

Por otra parte, países como Uruguay, que han tratado de tomar ventajas de esta herramienta, demuestran que al igual que España, no toma relevancia más allá de ser una figura codificada que no representa cambios sustanciales en los índices como el de percepción de la corrupción y que llevan a estudiar detenidamente casos como el chileno, que aun sin contar con esta figura de manera expresa dentro de su marco jurídico, muestra índices un poco más favorables en cuanto a la percepción de la corrupción. Es decir, que pese a contar con diferentes y diversas herramientas jurídicas, su efectividad depende de los canales de comunicación con la ciudadanía.

En quinto lugar, Colombia no cuenta con una figura que expresamente declare la existencia de la Buena Administración, ni como derecho, ni como principio. No existe por lo tanto, ninguna norma que establezca su materialización efectiva; sin embargo, el salto que dio el Consejo de Estado —que al parecer se trató de un salto al vacío, al no tener criterio previo para su aplicación— profiriendo una serie de fallos en los que se condenaba al Estado por vulneración al principio de Buena Administración, y que de cierto modo generó un revuelo académico, fue situado a nivel de cláusula, dentro del principio constitucional del artículo 209, en las categorías de la función administrativa. Lo cual, de entrada, sugiere un posible error de interpretación, que no puede ser subsanado acomodándolo a los principios que se enmarcan en el mencionado artículo, y por lo visto de ser entendido de ese modo, no tendrá mayor

relevancia al no sugerir ningún avance en materia de derechos, sino plasmado como una figura abstracta y vacía que obedece a un tema de fetichismo constitucional.

Por último, la Buena Administración se plantea desde los distintos puntos de vista desarrollados en estas páginas, como una figura que determina y junta los criterios de entendimiento de la sociedad frente al Estado. Dichos criterios se encuentran inmersos dentro de los lineamientos que deben manejar los funcionarios públicos que, al no ser tenidos en cuenta en países como Colombia, las situaciones de crisis dejan en evidencia la gran cantidad de reformas y lo que se ha sugerido como "*híper-legislación"*, que solo genera vuelcos e inestabilidad jurídica.

Recomendaciones

Se plasman a continuación una serie de recomendaciones que surgen después de la investigación desarrollada y que son planteadas como un punto de partida a fin de concretar las ideas, esfuerzos y aportes que se puedan sumar a futuras investigaciones.

En primera medida, la Buena Administración que está provista de un carácter fundamental por la Unión Europea, requiere unanimidad en los criterios de interpretación en cuanto al alcance que tiene dentro de los Estados que han decidido acogerla en su ordenamiento jurídico. No es viable generar una serie de confusiones en el administrado y dejar entredicho la efectividad de este derecho; y de la carta en general, pues de ser así, solo serviría como guía en materia de derechos fundamentales, mas no como Ley de carácter vinculante. Lo anterior iría de forma expresa en contra de los preceptos de la carta y podría entenderse como un derecho transversal, en razón a que este artículo parte de una administración que actúe correctamente y que se relacione con el ciudadano de manera articulada, y así mismo le garantice una serie de derechos contenidos en la norma.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que, un derecho es derecho en cuanto sea exigible ante un juez; por lo demás, no será más que una aspiración, y no existe una forma de hacer exigible una aspiración, por esto, se debe de blindar dentro del marco jurídico otorgando las potestades para efectivizarla, y así hacerla una herramienta propia del ciudadano.

Para el caso colombiano, existe una Ley de referencia a los postulados de la Buena Administración, el Estatuto Anticorrupción —Ley 1474 de 2011— la cual, a nueve años de su promulgación no ha mostrado mejoras significativas; por el contrario, los últimos años han develado casos graves de corrupción en Colombia, desde el favorecimiento en contratos, hasta la compra de votos. Se puede incluso señalar que la existencia del estatuto de entrada genera un error en la percepción ciudadana, partiendo de la premisa que el Estado va de la mano con la corrupción.

Colombia requiere que se codifiquen y unifiquen cada una de las normas creadas para contener esta problemática de la corrupción, hecho que, en primera medida, facilitaría el trabajo tanto del ente investigador como el del juez, al reunir todas y cada una de las conductas en un código de Buena Administración. Esto tendría dos objetivos, si se tiene en cuenta la cantidad de leyes existentes en Colombia que, hasta el 2017 eran 5.967.000, la cuales en su mayoría están vigentes; con lo cual, el primero estaría orientado a la depuración y organización temática, para facilitar la agenda del Congreso de la República. Y el segundo, relacionado con el trabajo del juez, que contaría con normas claras y concretas, para lograr ser más eficaz, pues en la actualidad el exagerado número de leyes confluye en error judicial, en cada fallo el juez debe acudir a un sin número de leyes, o reducir los canales de información; situaciones que muchas veces son aprovechadas para generar evasivas a la justicia.

Este escenario también obliga a delimitar el trabajo del juez como guardián de la constitución, y no como el mal llamado legislador negativo; entendiendo que las competencias de su rol se delimitan por la misma carta a la aplicación de las leyes que garantizan los derechos y que en este caso, coinciden como límites al poder del Estado, así se garantizaría fallar en derecho y en democracia.

Por último, es obligatorio generar los espacios de apropiación ciudadana, no estrictamente como centro de la norma, sino como participante activo dentro de la creación y aplicación de la misma; desde el entendido de normas hechas para el entorno que garanticen y protejan la relación del particular con el Estado y no viceversa. Además de hacer pedagogía en el sentido de que las normas deben ir enfocadas al entendimiento de la población y hacer imperativo que los ciudadanos comprendan que el problema no es de cantidad de normas, sino de calidad y aplicación. No se puede concebir un Estado democrático que obligue a la creación de leyes diarias para temas específicos, pues las leyes deben ir en concordancia con la constitución, y deben garantizar, también, el respeto de lo indecidible.

La aplicación de estas recomendaciones debe partir de una serie de reformas, no solo a nivel estatal, sino ciudadano; ya que la percepción de la corrupción gubernamental surge también en razón al ciudadano corruptible, resultado del individualismo de la modernidad líquida. Se requiere, por lo tanto, que la ciudadanía avale las nuevas corrientes del derecho administrativo hacía una relación de reciprocidad entre las partes, ya que un *revuelco* estrictamente institucional, solo garantizaría la prolongación de la máxima del *Gatopardismo* “Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie”.

Referencias

Aguilar Hernández, F. (2000). *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Alberdi, J. (2005). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Buen Gobierno. http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24

Algarabía (2019). Oclocracia. https://algarabia.com/palabrotas/oclocracia/.

Asamblea General de Uruguay. (23 de diciembre de 1998) LEY CRISTAL. FUNCIONARIOS PUBLICOS [Ley 17060]. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998

Banco Mundial. (16 de octubre de 2019). Uruguay Panorama General. https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview

Bauman, Z. (2007) *Tiempo líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Trad. Carmen Corral (1ª Ed.) Editorial Tusquets Editores.

Bobbio, N. (2001) *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández-Santillán. (3ª ed)

Bobbio, N. (2009) *Teoría general de la política*. (3ª Ed.) Editorial Trotta.

Canal 1 (14 de septiembre de 2017) ¿Saben cuántas leyes hay vigentes en Colombia? ¿Y cuántas en Suiza? https://noticias.canal1.com.co/uno-dos-tres/saben-cuantas-leyes-hay-vigentes-en-colombia-y-cuantas-en-suiza/

Carbonell, M., Sánchez, R. (2011) ¿Qué es la constitucionalización del derecho? Revista *Quíd Iuris*, Volumen (número de la revista), p. 33 – p. 55. http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/15/cnt/cnt3.pdf

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Artículo 41. (Capítulo V).

Castro, Alberto (editor) *Buen gobierno y derechos humanos: nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú́*. (2014).

Chávez, JR. (2016). *Principio de buena administración: nuevo paradigma de control de la discrecionalidad*. https://delajusticia.com/2016/06/07/principio-de-buena-administracion-nuevo-paradigma-de-control-de-la-discrecionalidad.

Chevallier, J. (2011) *El Estado posmoderno*. Trad. Oswaldo Pérez: (3ª ed.) (p. 27). Universidad Externado de Colombia.

Congreso de Colombia. (2011, 18 de enero) Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de Colombia. (30 de junio de 2015). Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1755 de 2015]. *Diario oficial: 49.559.* Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (31 de agosto de 2011). Sentencia 19195. [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (24 de octubre de 2013). Sentencia 25981. [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (10 de octubre de 2016). Sentencia 55813. [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Constitución Política de la República de Chile [Const.]. (24 de octubre de 1980). https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf

Constitución Política de Colombia. (20 de julio 1991). Gaceta Constitucional n.° 116. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Cortina, A. (2013). ¿Para qué sirve realmente la ética? Barcelona: Paidós.

Davenant, C. (2013) *Ensayo sobre la virtud pública 1969*. Edición bilingüe de Ramón Imaz Franco. Editorial Dykinson. Madrid. Según el transcriptor de la obra el signo [---] indica corrupciones irreparables del texto original

Presidencia de la República de Uruguay. (23 de enero de 2003). Decreto 30. Reglamentación de la ley 17.060, relativa a normas de conducta en la conducta en la función pública. https://www.impo.com.uy/bases/decretos/30-2003santofimio

Dermizaky, P. P. (2006). *Estado de derecho y buen gobierno*. Santiago de Chile, CL: Red Ius et Praxis. http://www.ebrary.com

El Heraldo. (8 de febrero de 2017). *Pastrana pide investigar a Fundación Buen Gobierno por caso Odebrecht.* https://www.elheraldo.co/politica/pastrana-pide-investigar-fundacion-buen-gobierno-por-caso-odebrecht-326888

El Nodo. (22 de marzo de 2017). *Interponen Tutela contra Juan Manuel Santos, Martín Santos (Fundación Buen Gobierno) y Roberto Prieto por caso Odebrecht.* http://elnodo.co/tutelasantos

El Tiempo. (14 de junio de 2000). *La fundación buen gobierno*. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1276971

El Vanguardista. *Derecho a la buena administración pública en la Ciudad de México*. https://aristeguinoticias.com/0202/mexico/el-vanguardista-derecho-a-la-buena-administracion-publica-en-la-ciudad-de-mexico/

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías*. Trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 3a. ed. Madrid, editorial Trotta.

García de Enterría, E. (2009) Democracia, jueces y control de la administración: (1ª ed.). Thomson Civitas.

Idárraga, D. (8 de julio de 2019). ¿Y la Fundación Buen Gobierno qué? El Parche del Capuchino. https://www.elparchedelcapuchino.com/y-la-fundacion-buen-gobierno-que/

Ivanega, Miriam M., "*La Administración pública del Siglo XXI: entre la utopía y la realidad*" https://docs.google.com/document/d/1tsF-BPnxE6y_L_XFqBt7zGUuSr1ChhUgyn4Fnr5Of-E/edit?hl=es

Koontz, H., & Wiehrich. (1991). *Elementos de la administración*. Trad. Julio Coro Pando: (5° Ed). McGRAW-HILL

La Tercera. (29 de enero de 2019). *Transparencia Internacional ubica a Chile en su peor momento en materia de corrupción.* https://www.latercera.com/nacional/noticia/transparencia-internacional-ubica-chile-peor-momento-materia-corrupcion/505799/

López Medel, J. (15 de marzo de 2018). *Control de la discrecionalidad y derecho a una buena administración*. https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/control-de-la-discrecionalidad-y-derecho-a-una-buena-administracion/

López Peña, L. (2015). *Reflexiones sobre los derechos constitucionales en perspectiva Latinoamérica. Derechos fundamentales, paradigma económico del Estado social de derecho y el principio de no regresión*. Ed. Ibáñez.

Londoño Ulloa, J. (Editor Académico) (2016) *Justicia, derecho y posconflicto en Colombia. El paradigma normativo de la democracia constitucional*, Luigi Ferrajoli. Editorial Ibáñez.

Maldonado Gómez, T. (2010). La noción servicio público concepción Estado Social de derecho. *Revista Actualidad Jurídica*.

Nohlen, Dieter. (2009). *La democracia, instituciones y contexto.* 1ª Ed. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, Biblioteca Jurídica Diké.

Política. (25 de febrero de 2019) Uruguay, el país de Iberoamérica con menor percepción de la corrupción. *Norteamérica*. https://www.notimerica.com/politica/noticia-uruguay-pais-iberoamerica-menor-percepcion-corrupcion-20190225132317.html

Plan de Desarrollo por Colombia (2018). *Pacto por Colombia, pacto por la equidad.* https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/documentos/BasesPND2018-2022.pdf

Plan nacional de desarrollo (2014). *Prosperidad para todos.* http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/resumen_ejecutivo_ultima_version.pdf

Ponce, S. J. (Ed.). (2010). *Derecho administrativo global: Organización, procedimiento, control judicial.* http://ebookcentral.proquest.com

Ponce Solé, J. *Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*. Recuperado el 19 de enero de 2017 de http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021.

Quiroga Natale, E. (2014). *Tutela contra providencias judiciales*. (Ed): Ibáñez.

Radio Cadena Nacional de Colombia. (17 de septiembre de 2013). *Fue relanzada la fundación buen gobierno.* https://noticias.canalrcn.com/nacional-politica/robledo-exige-renuncia-ministra-transporte-el-caso-ruta-del-sol-ii

Rodríguez-Arana, J. (2012). *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*. Editorial Reus.

Rodríguez-Arana, J. (2013) *La Buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa*. Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales.

Rousseau, J. J. y Sevilla, S. (Ed.). (2014*). Contrato social*. Biblioteca Nueva.

Rivero. R. 2014, El control de la buena administración en organizaciones complejas: herramientas de derecho administrativo y Big Data. Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo y Derecho Penal en el Sector Público sobre el Concepto de Buena Administración: Responsabilidad Contable, Penal y Administrativa. http://www.ambito.com/748225-la-clave-de-la-buena-administracion-publica-es-la-busqueda-de-la-realizacion-del-interes-publico.

Solórzano, Q. J. F. (2016). *La asistencia jurídica pública al estado y su influencia en la actuación del poder ejecutivo*. Ediciones Universidad de Salamanca.

Terrones. A. (2011). Globalización, crisis y crecimiento en México. México: Plaza y Valdez Editores.

Transparency International . (24 de enero de 2020). Corruption perceptions index 2019. https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights#

Tribunal Supremo Español. (11 de mayo de 2015) Sentencia STS 2627/2015 (Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís). http://www.poderjudicial.es/search/openCDocument/e5e0cf323aea82eb50e5b43c6a9bdffc0111df914bbf0e59

Tilly, C. (2010). *Democracy*. Ediciones AKAL. Recuperado de https://ebookcentral.proquest.com