

El principio de la buena administración en el procedimiento administrativo colombiano.



Laura Cristina Saavedra Ramírez

Universidad Santo Tomás

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Público

Bogotá

2021

Tabla de contenido

Introducción	8
--------------------	---

Capítulo Descripción de los modelos históricos de la administración pública hacia la buena administración	14
--	-----------

1. Antecedentes de la administración pública.....	14
---	----

1.1. Ciencias camerales.....	14
------------------------------	----

1.1.2. Transición de la ciencia de policía a la administración pública.....	16
---	----

1.1.3. La administración pública como ciencia.....	16
--	----

1.1.4. De la acción de la administración pública	18
--	----

1.1.5 La gerencia pública	18
---------------------------------	----

1.1.6. La nueva gestión pública	19
---------------------------------------	----

1.1.7. La administración pública contemporánea	20
--	----

1.2 La buena administración	22
-----------------------------------	----

1.2.1 Influencia internacional en la construcción del concepto de buena administración.....	23
---	----

1.3. Concepto de buena administración	25
1.4. La triple dimensión de la buena administración según la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano	27
1.4.1. La buena administración como principio.....	28
1.4.2. La buena administración como derecho	31
1.4.3. La buena administración como deber u obligación	33
1.5. El principio de la buena administración en Colombia	34
1.6 Fundamentos jurisprudenciales para la protección del principio de la buena administración en el ordenamiento jurídico colombiano.....	38
Capítulo 2 Eficacia de la buena administración en el procedimiento administrativo, logros y dificultades	41
2. Eficacia del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo colombiano.....	41
2.1. Estudio de desempeño institucional de la administración pública en las políticas públicas asociadas al procedimiento administrativo	45
2.2 Descripción de la evolución de las cuatro políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo.....	48

2.2.1. Servicio ciudadano.....	48
2.2.2. Gobierno digital	49
2.2.3. Participación ciudadana	51
2.2.4. Supresión de trámites innecesarios	53
2.3. Análisis de desempeño institucional de las cuatro políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo.....	53
2.4. Análisis de los resultados de desempeño institucional de la administración pública en las cuatro políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo.....	63
2.5. Estudio de la eficacia del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo.....	65
2.6. Estudio de la correlación del principio de la buena administración con las políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo.....	69
Capítulo 3 Actuación de la administración pública colombiana frente a los desafíos del mundo global	71
3. Transformaciones del derecho administrativo en el contexto globalizado actual	71
3.1 Descripción de las correlaciones entre el derecho internacional con el derecho interno colombiano.....	73

3.2 Incorporación del Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- dentro del ordenamiento jurídico colombiano.....	74
3.3 Participación del Estado colombiano en marco del Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	77
3.4 De los compromisos del Estado colombiano como miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	78
3.4.1 Código Iberoamericano de Buen Gobierno	78
3.4.2 Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.....	79
3.4.3 Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.....	80
3.4.4 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.....	81
3.5 Descripción de los desafíos asumidos por el Estado colombiano como signatario del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	82
3.6 Acciones para la implementación de los estándares internacionales de buena administración en el contexto colombiano	84
3.6.1 Puesta en funcionamiento del enfoque de innovación social.....	85
3.6.2 Restructuración de los modelos de calidad de la gestión pública.....	86
3.7.3 Adecuación de la evaluación de desempeño a la administración pública	86

Conclusiones finales	89
Lista de referencias	92

Lista de figuras

Figura 1 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Servicio Ciudadano año 2018.	55
Figura 2 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Servicio Ciudadano año 2019.	56
Figura 3 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Gobierno Digital año 2018.....	57
Figura 4 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Gobierno Digital año 2019.....	58
Figura 5 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Participación Ciudadana año 2019.....	60
Figura 6 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Participación Ciudadana año 2019.....	61
Figura 7 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Racionalización de Trámites año 2018.	62
Figura 8 Puntajes de Desempeño Institucional obtenidos por la Administración pública en la Política pública Racionalización de Trámites año 2019.	63
Figura 9 Histórico de Índices de Desempeño Institucional	64

Introducción

La iniciativa de la buena gestión fue creada desde la antigüedad por autores como Sócrates quien dedicó todas sus fuerzas por el restablecimiento de las relaciones del hombre con la polis, su discípulo Platón, quien luchaba por su ideal de la “Ciudad Perfecta” y Aristóteles esforzándose por crear filosóficamente el criterio de “Estado Ideal”; más adelante, con la afirmación de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) en su artículo 15 “La sociedad tiene derecho a solicitar cuentas de su administración a todo agente público” reconociéndose la potestad de control para los ciudadanos en oposición al poder público quebrantando la clásica posición dominante que gozaba la administración.

Ocurriendo los procesos revolucionarios en Francia y fue hasta 1808 cuando aparece Bonnin Charles – Jean Baptiste denominado el padre de la administración pública, quien formula su primera definición partiendo de las relaciones sociales fundada en los mismos principios que rigen a la sociedad creando Bonnin toda una teoría administrativa para el buen funcionamiento de la administración fundada en la creación de un código administrativo regulado por leyes administrativas.

Más adelante, el papel del Estado cambia siendo más activo para lograr el cumplimiento de sus objetivos sociales, entonces a la gestión se considera como el medio para conseguirlo y a su vez un componente esencial del derecho administrativo existiendo una correlación según el profesor Enterría Eduardo & Ramón Tomás (1995) “La relación estructural entre la realidad constituida por la Administración Pública y el ordenamiento jurídico no se efectúa por la consideración de la misma como un conjunto de órganos, sino a través de su consideración como persona sujeto de Derecho” (p.28) esta nueva concepción causa efectos en las relaciones jurídico-administrativas ubicando al administrado en diferentes escenarios con la administración concediéndole según Cassagne (1998) “un derecho subjetivo que consiste en un poder concreto, en una relación jurídica determinada” (p.263).

El derecho administrativo ha evolucionado dejando atrás su preocupación por la ejecución de la ley y la racionalización del poder frente a los abusos y arbitrariedades de los gobernantes, por lo tanto, el actual derecho administrativo se inquieta por los ciudadanos propendiendo a su bienestar, direccionando toda su actividad en la satisfacción del interés general, es decir, las nuevas

tendencias convocan a una mayor participación ciudadana, por la protección y garantía de sus derechos exigiendo eficaces, eficientes y buenas administraciones.

Es a partir de esa corriente garantista y promotora de protección donde surge el vocablo de buena administración vinculado con el concepto de buen gobierno o como algunos autores lo nombran con la gobernanza, según Sánchez (2016) “se practica la negociación, la coordinación, la cooperación entre los sectores de la sociedad y se enfatiza en la dimensión social en la protección de derechos fundamentales y democracia” (p.376) el reconocimiento de las expresiones “buen gobierno” o “buena administración” es una constante en el derecho administrativo comparado durante décadas se trabaja para ello porque es la persona el motivo de existencia tanto para el Estado como de su administración pública. Por eso hay dos documentos que la mencionan de manera específica: la Carta Europea de Derechos Fundamentales en su (art. 41) y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública que en su preámbulo la define:

La buena administración pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable. (Centro Latinoamericano de Administración para Desarrollo, 2013, p. 2)

Además, para hablar de buena administración debe comprenderse su triple dimensión (principio, derecho y obligación) otorgándosele un carácter benéfico para ser protegido por los Estados modernos surgiendo nuevas formas de gobierno donde las comunidades se convierte en protagonistas de la actividad estatal buscando conseguir administraciones participativas, democráticas y garantistas.

No obstante, paralelamente a la mutación interna que estaba sufriendo el derecho administrativo a nivel mundial se causó la globalización económica ocasionando nuevas interrelaciones entre los Estados y a su vez una dependencia que traspasa sus fronteras empezando a utilizarse la expresión de “globalización jurídica” según Aláez (2017) es el “Derecho como sistema universal, cuyas operaciones comunicativas, las normas jurídicas, se crean y se interrelacionan entre sí para todo

espacio, persona y tiempo. Según su grado de consecución puede ser total (mundialización) o parcial (regionalización)”. (p.246).

Con la globalización jurídica surgen nuevos sujetos para la comunidad internacional no solamente estaban presentes los Estados soberanos sino aparecen las organizaciones internacionales de frente a las necesidades suscitadas en ese momento a causa de las operaciones mundiales, la falta de reglamentación de los actos que sobrepasaban las fronteras y era de imperiosa necesidad emprender una regulación normativa global que integrara tanto a los nuevos actores en el contexto internacional como a sus decisiones frente a los otros Estados o terceros.

De estas relaciones interestatales y del fenómeno de la regionalización entre los Estados se producen efectos directos o indirectos en los ordenamientos internos gracias a los nuevos modelos de gestión pública global que se convierten en últimas en garantías ciudadanas; por lo tanto, con la internacionalización del derecho se han derivado relaciones muy sólidas de las que se nutre el derecho administrativo contemporáneo denominándolo “derecho administrativo global” o “derecho administrativo internacional” es decir, que el derecho global se constituye en un área nueva, reconociendo la literatura especializada que el sujeto pasivo del derecho global es la humanidad y para protegerla se producen una serie de recomendaciones o instrucciones elaboradas por los organismos internacionales expertos denominadas (soft law) derecho blando por la doctrina jurídica.

Lo anterior llevo a plantear el siguiente problema jurídico ¿Dentro del contexto global actual se puede considerar eficaz a la administración pública colombiana según los estándares del principio de la buena administración en su procedimiento administrativo?

Por lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis, en los actuales modelos de gobernanza global causados por las interrelaciones de los Estados con las organizaciones derivándose una serie de compromisos y nuevos desafíos para los signatarios siendo indispensable el emprendimiento de estrategias y acciones cada vez más efectivas para alcanzar los patrones internacionales de la buena administración influyendo normativamente en los ordenamientos jurídicos locales fue lo que motivó al Estado colombiano a expedir un paquete de reformas normativas para atender estos requerimientos conllevando a la reglamentación taxativa del principio de la buena administración

como orientador de sus procedimientos en observancia de los estándares de calidad y eficacia de las administraciones contemporáneas.

En este sentido, la investigación de esta problemática surge de un interés académico motivado por las actuales circunstancias del mundo global y la necesidad de estudiar el papel asumido por el Estado colombiano a través de su administración pública con relación a las directrices o recomendaciones impuestas por las organizaciones internacionales convirtiéndose en referentes del calificativo de buena o mala administración. Además, porque el derecho global es un área relativamente nueva para la ciencia jurídica y al examinar sus consecuencias específicamente en el procedimiento administrativo según los estándares de la nueva gobernanza constituye un aporte para la comunidad en general y para los futuros administradores públicos o profesiones a fines.

En suma, el propósito del presente trabajo investigativo es analizar la eficacia del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo colombiano; por consiguiente, se proponen tres objetivos específicos: primero, identificar la normatividad que contenga el principio a la buena administración; segundo, estimar la eficacia del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo colombiano; y en tercer lugar, deducir los desafíos del Estado colombiano respecto a los estándares de buena administración en la actual gobernanza regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente tesis está compuesta por tres capítulos: el primer capítulo, comienza por describir el progreso histórico y los esquemas de gestión pública a continuación se menciona la normatividad internacional referente a la buena administración exaltando la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano con Relación a la Administración Pública por último, se estudia en el caso colombiano los avances y la normatividad vinculada con el principio de la buena administración.

En el capítulo segundo, se aborda la eficacia del principio de la buena administración en el trámite administrativo colombiano a partir del desempeño de la gestión institucional de la administración en cuatro políticas públicas: servicio ciudadano, participación ciudadana en la gestión pública, racionalización de trámites y gobierno digital asociadas con el procedimiento administrativo; efectuando un análisis de los puntajes de desempeño alcanzados en cada uno de sus indicadores de medición institucional publicados correspondientes entre los períodos 2017 a 2019.

Finalmente, en el tercer capítulo trata de la actuación asumida por la administración pública colombiana en el actual contexto regional con respecto a la implementación de los estándares internacionales de la buena administración específicamente en sus relaciones con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- asumiendo el Estado colombiano el retos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se finaliza con la descripción de las acciones o estrategias que se proponen de: puesta en marcha del enfoque de innovación social, reestructuración de los estándares de calidad en la gestión pública y adecuación de la evaluación de desempeño para que el Estado colombiano este acorde con los estándares de la buena administración.

Ahora bien, el método de investigación utilizado es deductivo, se realiza un proceso de estudio que inicia con lo general y termina con lo particular. En este orden de ideas, la construcción de este trabajo comienza con la descripción histórica de los modelos de la administración pública además la normatividad internacional y colombiana que contiene el principio de la buena administración tema central de este trabajo abarcando la consulta de doctrina nacional e internacional, artículos de revista, normas y jurisprudencia que sirven para sustentar, justificar y desarrollar el tema de investigación.

Luego para conocer su desempeño institucional en las políticas públicas de servicio ciudadano, participación ciudadana en la gestión pública, racionalización de trámites y gobierno digital; se elaboran y se estudian una serie de gráficos que enseñan los puntajes de desempeño logrados por cada uno de sus indicadores de calificación tomando como fuente primaria los resultados de medición institucional publicados por el MIPG correspondientes a los períodos entre los años 2017 a 2019; una vez realizado se procede a verificar la operatividad del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo común colombiano.

Por último, se termina el trabajo con la revisión de cuatro documentos emanados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- que son: el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, para proponer los compromisos y desafíos adquiridos por el

Estado colombiano y formular las estrategias o acciones que se deben emprender para considerarse una buena administración según los estándares internacionales de gobernanza regional.

Capítulo I Descripción de los modelos históricos de la administración pública hacia la buena administración

Este capítulo se inicia con un recorrido por los modelos de la administración pública para evidenciar las tendencias mundiales, posteriormente se determina la influencia internacional en la construcción del concepto de buena administración con su triple dimensión (principio, derecho y deber) para luego estudiar su evolución normativa e institucional.

1. Antecedentes de la administración pública

1.1. Ciencias camerales

La palabra administración ha estado presente desde la antigüedad pero revive en el siglo XVIII en Europa, no obstante, se desarrollaba como una más de las tareas cotidianas del Estado, por lo tanto, desde su origen se encontraba confundida con otras materias gubernamentales (finanzas, economía y la justicia) por esto cada gobierno europeo era plurifuncional y fue hasta el siglo XVIII que aparece en Alemania un movimiento conocido como El Cameralismo que propugnaba por la separación de la gestión administrativa; es decir, todo lo que se refería a administración era un caos y no existía un consenso sobre cuáles eran las materia que conformaban las ciencias camerales como propias del Estado por no existir una delimitación de cada disciplina, por lo tanto, no se identificaba las relaciones existentes entre cada disciplina con el Estado; en este contexto la cameralística era entendida según Guerrero (2000) como:

Una ciencia que produce ingresos financieros al Estado, la consideraron en el ciclo financiero completo: ingresos, administración y aplicación. En suma: tampoco hay unanimidad ni consenso de criterio para definir a la cameralística. Por lo general era entendida como la administración patrimonial del Estado, como la

Administración de los bienes del Estado y como un sujeto de derecho privado.
(p.12)

En igual sentido se pronunció Schiera (1968):

La cameralística y la hacienda eran una sola disciplina que se llama ciencia cameral y financiera. Es una ciencia práctica destinada a producir, aumentar y mantener los medios de vida de un señor y de un Estado a través de un buen manejo económico del país, así como una buena administración para el bien del príncipe y del Estado.
(p. 406)

De las anteriores definiciones, se concluye que la cameralística se confundía con las finanzas públicas y fue gracias a Juan Enrique Von Justi quien diferenció a partir del concepto de policía a la administración de las otras actividades estatales proporcionando una inicial definición; al igual que las otras actividades gubernamentales la policía tuvo dificultades conceptuales, no obstante, se pudo concretar su noción respecto de las demás actividades con las siguientes palabras de Von Justi (1769):

Pero como este poder consiste no solamente en la República como unidad, y en cada uno de los miembros que la componen singularmente, sino también en las facultades y los talentos de todos ellos, la policía se ocupa de estos medios y de hacerlos servir para la felicidad pública. (p.12)

Con esta expresión Juan Enrique Von Justi está manifestando la separación de la policía respecto a los otros negocios públicos originando un logro del movimiento reformista nacido en Alemania pues se estaba distinguiendo una definición primitiva de administración aunque todavía bajo el nombre de ciencia de policía a su vez otros tratadistas como Small (1909) señalan “cuando las decisiones y los proyectos están unidos y se refieren a ciertas máximas derivadas de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado: la ciencia de la policía” (p. 505).

1.1.2. Transición de la ciencia de policía a la administración pública

Fue Robert Von Mohl un alemán dentro de su “Ciencia del Estado” incluyo como disciplinas convergentes a la policía y administración pública, por lo tanto, para Schiera (1968) “La ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso -lo más libre y completo de su fuerza conjunta" (p.78).

No obstante, la gestión pública es una función social del Estado inicialmente bajo la expresión de policía que logró constituirla como una disciplina, sin embargo, en el contexto que se desarrolló fue durante el Estado absolutista que regía en Europa donde la expresión “policía” pierda su valor por una palabra que había existido de vieja data como que es administración; sucedió en Francia del siglo XVIII por su contexto social, político y económico se produjo una moderna teoría administrativa del Estado percibiéndose la transición hacia la administración pública como una nueva gesta de la civilidad.

1.1.3. La administración pública como ciencia

Durante los regímenes constitucionales precedentes del proceso revolucionario vivido en Francia fue hasta 1808 cuando Bonnin Charles-Jean Baptiste (padre de la administración pública) formuló su primera definición:

la administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público. (Bonnin, 1808, p. 78)

De la definición descrita se aprecia que Bonnin estudio la administración pública como un fenómeno naciente de las relaciones entre los integrantes que conforman la sociedad comprendiendo los asuntos públicos como colectivos; posteriormente, Bonnin comprueba que en la comunidad está el origen de los fundamentos de la administración y la considera como una ciencia teórica, práctica y social. El carácter sociológico de la administración se sustentó en

aquellos nexos o vínculos denominados relaciones sociales en efecto Bonnin (2010) sostuvo “por consecuencia, las relaciones sociales son el primer elemento de la administración” (p.124) reconociéndola como una ciencia social por cimentarse en la sociedad y en los principios que presiden las relaciones sociales.

Posteriormente, el tratadista Posada de Herrera (1978) con influencia de Bonnin indica:

La nueva disciplina, la ciencia de la administración pública, que es aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación. (p. 36)

Por otra parte, Bonnin motivo toda una teoría administrativa en razón que las Asambleas Nacionales francesas habían establecido variados principios, una multitud de disposiciones legales y reglamentarias que causaron confusión y caos exponiéndose la necesidad de crear un código administrativo y establecer leyes administrativas en pro de los administrados y aún de la misma administración pública.

En definitiva, la administración pública inicialmente estuvo involucrada con las otras tareas gubernamentales hasta que en Alemania el movimiento reformador del cameralismo logró la independencia y estructuración de la ciencia de policía frente a las otras tareas estatales (financiera, económicas y judiciales) que sirvió como cimiento para definir elementalmente a la administración pública a partir del vocablo de policía (*Policey*) pero fue en Francia revolucionaria donde Bonnin instituye el concepto de administración pública estableciendo sus fundamentos teóricos, sus principios universales que surgen de las relaciones sociales teniendo como propósito lograr el interés general; conjuntamente se construye toda una teoría administrativa para la protección de los administrados y la adecuada función de la administración desde el axioma de leyes administrativas y la creación de un código administrativo.

1.1.4. De la acción de la administración pública

Etimológicamente acción proviene del latín “actionem” de “actio” que significa “hacer, poner en movimiento, conducir” es precisamente lo que corresponde hacer a la administración como fuerza del Estado coincidiendo los doctrinantes desde diferentes enfoques que la actividad llámese movimiento, acción o función es una condición esencial de la administración para cumplir con su misión y conseguir que el Estado alcance sus fines.

Para el profesor González (1840) la acción administrativa era “movimiento administrativo” (p39) caracterizado por un “proceso acción y reacción” según Stein (1981) desde la noción de actividad:

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama actividad: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado es lo que se llama Administración del Estado. (p. 33)

1.1.5 La gerencia pública

El término de manejo público (*management*) propio de Estados Unidos motivado por el gran desarrollo que tuvo la empresa privada y por la insuficiencia administrativa que presentaba el poder Ejecutivo frente al desempeño de las funciones administrativas parafraseando a William Willoughby para que realmente el manejo fuera posible en la práctica era indispensable que el poder ejecutivo asumiera la gestión pública; según el tratadista Willoughby (1936):

En efecto, el manejo sólo es posible como un suceso histórico existente cuando hay un desenvolvimiento determinado en el poder Ejecutivo, que le haga asumir plenamente a la Administración. Es, entonces, la Administración compleja el requisito existencial del manejo porque ella consiste en la dirección, la supervisión y el control de las actividades del gobierno, que son calificados propiamente como administrativos (p. 36).

En consecuencia en Estados Unidos el vocablo manejo se deriva la definición de administración pública; es decir, que con la técnica del manejo al presidente de los Estados Unidos se le otorgaron todas las competencias de la gestión convirtiéndolo en el manejador general (general mánager) produciendo un nuevo protagonista encargado de las labores de organizar y activar a la administración, por lo tanto, se define por Waldo (1967) a "La Administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la Administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado"(p. 2).

De ahí que la administración pública se empieza a comprender desde el manejo que según Gladen (1966) "la verdadera esencia de la administración pública debe ser fundada en el sector administrativo del gobierno, el cual es primariamente responsable de la conducción o manejo de los asuntos públicos" (p. 14) asimismo precisó White (1939) que la "administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado" (p.2) y por último, se debe agregar que la noción de manejo surgió en Estados Unidos paralelamente la administración pública se estaba diversificando para obtener una eficacia, mejorar los métodos y procedimientos administrativos y eliminar la burocracia.

1.1.6. La nueva gestión pública

Las nuevas tendencias de gestión pública aparecen bajo el axioma de reforma de las actividades administrativas por parte del Estado, no obstante, surge una nueva versión en los años noventa con el modelo de economía neoliberal que propugnaba por la privatización en el manejo de los asuntos públicos desde un enfoque empresarial causado por el nuevo manejo público que enfatiza en los problemas del gobierno burócrata y se propone remediarlos a través de estrategias basadas en el modelo de la empresa privada que puede ser adoptado por cualquier institución en este caso sería la administración pública, es decir, que el modelo de empresa privada entra a sustituir el habitual manejo que se le daban a los asuntos públicos porque se cuentan con unos estándares e indicadores de resultados que evidencian la eficacia según Jimenez (2017):

Los criterios de eficiencia desde esta perspectiva están vinculados a la posibilidad de medir logros, es decir resultados. La mayor Administración entonces ya no es la

burocracia apolítica que cumplen las normas y procedimientos establecidos, sino un personal comprometido con los objetivos de los programas y que cumple en el menor tiempo posible y con el menor costo con los objetivos que se plantean. (p. 41).

Parafraseando a Chevallier (2011) la inclusión del concepto de eficacia en la gestión de la administración comprende cómo hacer “lo mejor posible” (p. 128) los modelo de organización y los principios de gestión privada son transferibles a partir del momento en que la administración se propone mejorar sus resultados utilizando todos los medios que posee de una manera eficiente para conseguir sus objetivos, por lo tanto, el *new public management* radica en que la administración pública debe adoptar el modelo, técnicas y procedimientos de la empresa privada planteándose todo un sistema evaluativo para demostrar la eficacia de su actuar, medir los resultados alcanzados, examinar los medios utilizados si fueron apropiados o no y el impacto social alcanzado; todo esto va a originar para la administración una nueva perspectiva del administrado apreciándolo como un usuario o cliente transgrediendo la tradicional relación axiológica entre el administrado con la administración por la implementación de un tecnicismo que finalmente considera al administrado como un simple cliente que espera un servicio eficaz; deshumanizándose el funcionamiento de la administración pública.

1.1.7. La administración pública contemporánea

La gestión administrativa contemporánea o postmoderna preocupada por redimir lo que en el pasado constituía su esencia y retornar desde una óptica más humanista y cívica a partir del concepto de humanismo cívico según Hart (1990):

Los deberes del servicio público, que, aunque se observe como una perspectiva idealista, toda tradición de labor administrativa parte siempre de un ideal. El desarrollo del carácter cívico inherente al mismo, y sirve de fundamento a los deberes retóricos que tienen los servidores del gobierno con el público, en el sentido de escribir y hablar en su defensa (p. 101).

A través del humanismo cívico la administración pública contemporánea comparte cualidades con la sociedad según Guerrero (2000):

La Administración pública contemporánea encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte, en el cual el desarrollo de la administrabilidad del Estado comparte estelares con la civilidad de la sociedad. A través del humanismo cívico que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la Administración pública, la noción de Estado administrativo ha cedido su lugar a la idea del *Estado cívico* (p. 496).

De este modo, el derecho administrativo contemporáneo se edifica reconociendo al individuo como el centro de la actividad estatal lo que el autor Brito (2002) ha denominado “la centralidad de la persona –protagonismo originario” en igual sentido el profesor Rodríguez - Arana (2013) señala que “la Administración pública debe realizarse desde la condición central del ser humano” (p.34) de ahí que el administrado adquiere un nuevo estatus como ciudadano parafraseando a Chevallier (2011) es “la absolutización del yo” (p. 199) característica propia de la posmodernidad donde el administrado obtiene personalidad jurídica para exigir garantías de sus derechos subjetivos fundamentado en su dignidad humana convirtiéndose en el núcleo de la actividad gubernamental.

Por otra parte, aparece la expresión de nueva ciudadanía procedente de las transformaciones sociales y dinámicas de las sociedades contemporáneas dejando atrás al ciudadano pasivo para convertirse en un ciudadano activo; fenómeno que se denominado “ciudadanía administrativa” según Spanou (2003) es “una perspectiva diferente, en la medida en que esta afecta, esta vez las relaciones entre la Administración y los administrados” es decir, un ciudadano interviniente y participativo en el funcionar de la administración pública como bien lo describe Dumont (2002):

El administrado no sería solamente un sujeto pasivo, un usuario, sino un ciudadano, que dispone como tal de una serie de derechos frente a la Administración (derechos de acceso a los bienes producidos por los servicios administrativos, derecho a participar en el ejercicio de las tareas administrativas, derecho de fiscalización sobre el funcionamiento de la Administración) (p. 103).

Es por esto que en el derecho administrativo tradicional el administrado se mantenía sometido a la administración pero con la concepción del derecho administrativo contemporáneo adquiere un papel protagónico como lo menciona Chevallier (2011) “coloca al individuo, titular de derechos subjetivos, como la figura central del universo jurídico” (p. 199) enalteciendo la calidad de ciudadano naciendo nuevos escenarios y nexos para el administrado con la administración pública.

1.2 La buena administración

Etimológicamente el vocablo administración proviene de “ad” y “ministrare” (servir) para el profesor Chiavenato (1995) “La palabra Administración viene del latín ad (dirección, tendencia) y minister (subordinación u obediencia) significa cumplimiento de una función bajo el mando de otro; es decir, prestación de un servicio a otro”(p. 54) según Mora (2017):

La administración pública en un sentido restringido se sobreentiende generalmente como la actividad total del Estado para alcanzar sus fines (con la inclusión de la nota de Estado) se ofrece por primera vez un concepto jurídico de Administración. Cuando se le asigna a la Administración un carácter estatal se establece cierta relación jurídica. (p. 34)

De manera análoga el tratadista Brito (2010) señala que la noción de administración pública se limita en dos sentidos:

En lato sensu implica todas las actividades encaminadas a dirigir los asuntos del Estado, y en stricto sensu se refiere a la Administración propiamente dicha, la cual está encomendada a ciertos sectores del Estado, en especial a la rama ejecutiva y a la Administración nacional (p. 45).

De las nociones presentadas se infiere que la noción jurídica de administración pública tiene implícito los siguientes elementos: en primer lugar, es la gestión que se realiza por los órganos o entidades estatales, en segundo lugar, tiene como fin primordial el interés general y, por último, es una actividad estatal orientada a la realización de los propósitos estatales; además, la administración pública ha sido apreciada por la doctrina especializada desde dos sentidos: “subjetivo” y “objetivo” al respecto el profesor Lares Martínez (2008) menciona “La

Administración pública en sentido subjetivo u orgánico se refiere al “cuerpo o conjunto de autoridades, funcionarios y agentes, en general, de órganos del Estado ordinariamente encargados de ejercer las actividades, tareas o funciones del Estado” (p. 35) asimismo sostiene Molina (1998):

Se distingue entre una Administración pública desde el punto de vista “estático” material, por referencia a los órganos de la Administración, en sí mismo, considerados y la Administración pública en sentido “dinámico” subjetivo, por referencia al ejercicio de la función pública (p. 11).

A su vez, la gestión administrativa refrenda su actuar a través de su propósito según Fratti (2011):

La Administración Pública legitima su existencia en el servicio a los intereses generales, por lo cual, constituye una institución servicial o vicarial, que no tiene, jurídicamente hablando, intereses propios sino, cumple los intereses de la colectividad. En ese contexto, el administrado es un sujeto activo frente a ella, legitimado para exigir las debidas condiciones en que los servicios serán prestados (p. 2).

En conclusión actualmente la administración contemporánea ha recuperado su adjetivo de pública entendida como aquella parte del Estado compuesta por un conjunto de órganos y personas que realizan su actividad continuamente para conseguir su finalidad esencial de servir a los intereses generales, recuperando así sus elementos que la identificaban y regresando a la humanización de la administración pública contemporánea.

1.2.1 Influencia internacional en la construcción del concepto de buena administración

Es a partir de los años noventa que se impulsa en Europa un cambio en la comprensión de las relaciones entre los administrados y administración despertándose un interés por replantear la dimensión cívica; de ahí que la Judicatura Comunitaria enseña el principio de la buena administración para que posteriormente pueda darse el mayor avance por parte de la Unión Europea al redactar un documento jurídico donde se consolidaran todos los derechos humanos de la Unión produciéndose la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” determinando que se “sitúa a la persona en el centro de su actuación” fortaleciéndose la condición

de persona (dignidad humana) “reforzar la protección de los derechos fundamentales” estableciendo en su artículo 41 el derecho a la Buena Administración.

Posteriormente se da una “Nueva Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” en los mismos términos surgiendo nuevas prerrogativas y garantías procesales originadas de las nuevas dinámicas relacionales quedando en el pasado las sociedades pasivas convirtiéndose en protagonistas de la actividad gubernamental.

No obstante, el derecho a la buena administración trascendió las fronteras europeas y llegó a Iberoamérica con la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” con una clara influencia europea también en su preámbulo “otorga posición jurídica a la persona” y el “estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración” reconociendo a los ciudadanos “protagonistas de los asuntos de interés general” disponiendo un derecho fundamental a la buena administración promoviendo la “dignidad humana” asimismo “la administración pública en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona” ratificando firmemente la “centralidad del ser humano, principio y fin del Estado” (Centro Latinoamericano de Administración para Desarrollo, 2013, p. 3)

A su vez para Lagos Fregosa (2018) considera que existen otros documentos internacionales que se pueden considerar como antecedentes para la configuración de la buena administración como es la Carta Democrática Interamericana:

Resulta un instrumento de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que protege y consagra de forma indirecta, el derecho de los individuos a tener una buena Administración pública, la cual se lleve siempre de una forma eficaz y eficiente y en estricta observancia, respeto y promoción a los Derechos Humanos (p. 70).

Y, por último, el Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

De una interpretación extensiva del contenido de dicho Protocolo y, toda vez que la Administración Pública es considerada por diversos autores como un derecho social, ya que es de contenido colectivo o reivindicatorio, ya que tiene la intención de protegerá sus estratos más necesitados y de manera general a la población en sí.

Por lo anterior, resulta el Protocolo de San José un documento vinculatorio del tipo hard law (p. 71).

De todo lo transcrito se suscita toda una tendencia por el derecho a la buena administración encaminada a lograr que las administraciones públicas se preocupen por las personas, por lo tanto, el derecho administrativo contemporáneo ha dado cuenta de este cambio de pensamiento integrando a sus componentes: la participación ciudadana, amparo de los derechos y la reclamación de eficaces, eficientes y buenas administraciones públicas; no obstante, Europa al estipular normativamente el derecho a la buena administración ha legado al mundo una garantía concreta para demandar la óptima funcionalidad de la administración pública.

Hay que mencionar las intervenciones de organismos internacionales respecto a la buena administración como acontece con la (Organización de las Naciones Unidas, 1996) en su Resolución N° 50/225 del 1 de mayo de 1996 donde señalo que “la democracia y la gestión pública y la Administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad constituyen las bases indispensables para el logro de un desarrollo sostenible de carácter social y centrado en la población”(p. 3) refiriéndose también a través de su “Declaración del Milenio” con los siguientes términos:

La mejor gestión de los asuntos y una Administración pública más eficiente se encuentran probablemente entre los elementos más importantes de la promoción del programa de desarrollo nacional de un país en aras de aliviar la pobreza, intensificar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos (Organización de las Naciones Unidas, 2000, p. 5).

1.3. Concepto de buena administración

En la actualidad la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública firmada por los mandatarios iberoamericanos en el párrafo tercero de su preámbulo define la buena administración como:

Aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la Dignidad Humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable (Centro Latinoamericano de Administración para Desarrollo, 2013, p. 2).

El adjetivo “bueno” comprende hablarse en contraste de una mala administración sirviendo como una aproximación para el concepto de buena administración según Mantilla Correa (2019):

Cuando la Administración Pública se conduce ajustándose fielmente a las normas, los principios y los valores que determinan su proyección organizativa y funcional y procura sus fines existenciales de un modo pleno y cabal; mientras, estaríamos frente a una expresión de mala Administración cuando, en su actuación, la Administración Pública se aparta, en la medida que fuere, de esas normas, principios y valores, y sus fines no son rectamente cumplidos (p. 134).

Por otra parte, Bousta (2018) señala que el significado de buena administración solo puede entenderse:

adoptando una visión funcional de la Administración. De hecho, es en su acción, es decir, en la concreción material de su función, que la Administración resulta ser "buena" o "mala". "La buena o mala Administración no debe definirse en términos absolutos a través de la relación objetivo-medio-resultado, sino a través de una relación más compleja objetivo-medio-manera ['modos'] -resultado (p. 4).

Por lo que se refiere a los autores Bousta y Mantilla coinciden en distinguir la buena administración a partir de los medios entendidos como la manera, el modo, el procedimiento o la vía que emplea la administración para cumplir con sus fines; es decir, dentro de la idea de administración pública va inserto que los medios deben ser óptimos y apropiados para adquirir el epíteto de buena administración según Chevallier (2003):

La buena Administración conecta directamente con, y resume, los nuevos valores con los que se ha querido dotar en las últimas décadas al sistema administrativo

público, y de las exigencias de ordenación jurídica de ese sistema y su funcionamiento, buscando rectamente la plena realización de los intereses generales; teniendo, además, como premisa, la reevaluación de la posición del ciudadano o administrado frente a la Administración Pública, el cual pasa ahora a tenerse como el corazón de la relación jurídica-administrativa (p.7)

En conclusión, la buena administración para el derecho administrativo contemporáneo se refiere a eficacia comprendiéndola como la capacidad para realizar o cumplir debidamente una función; es decir, que desde su funcionalidad la administración pública debe optimizar sus medios estableciendo estándares de calidad de gestión para conseguir el bienestar general siendo su cometido más sustancial y volver al restablecimiento de sus relaciones con la ciudadanía.

1.4. La triple dimensión de la buena administración según la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública en su preámbulo reconoce que la administración consigue una triple operatividad con las siguientes palabras:

La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones

Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana (Centro Latinoamericano de Administración para Desarrollo, 2013, p. 2-3).

Con respecto a la noción de buena administración desde un contexto jurídico se comprende como un concepto determinado, específico o concreto, pero se aplica de manera disímil; pues de la lectura del preámbulo de la Carta se le atribuye tres funciones conformándose un concepto síntesis por incluir locuciones jurídicas (principios, derechos, deberes) que existían dispersos o separados unificándolos. Al reconocerse por la Carta Iberoamericana la triple funcionalidad a la buena administración automáticamente adquiere tres connotaciones y consecuencias prácticas diversas: en primer lugar, al considerarse como principio, en segundo lugar, como un deber para la administración y por último, al declararla como derecho fundamental; según el profesor Delpiazzo (2014):

La Buena Administración se configura como “un principio general que preside la relación jurídico-administrativa y, a la vez, es un deber de la Administración y un derecho de los particulares en la medida en que “posee una potencialidad aplicativa de alto valor no sólo jurídico sino también ético en orden a la mejora de la calidad del Estado de Derecho y, por ende, de la convivencia social (p. 8).

Con las connotaciones adquiridas por el vocablo buena administración claro está que en cada una de ellas florecen nuevas dinámicas relacionales entre la administración pública con sus administrados causando una serie de consecuencias jurídicas opuestas, definiéndose nuevos roles, deberes, derechos y responsabilidades recíprocos pero siempre otorgando garantías y protección a las personas (dignidad humana) que en la postmodernidad ha adquirido una mayor trascendencia para el ciudadano como para la actividad estatal.

1.4.1. La buena administración como principio

Etimológicamente principio es un “cimiento o afianzamiento” derivado del adverbio “principalmente” que simboliza “fundamental o esencialmente” por lo tanto, el principio de la buena administración según Prats (2015):

Se trata de un sumatorio heterogéneo de valores, principios y reglas que se encuentran en la mayoría de los derechos administrativos de los Estados miembros

y también en diversos textos comunitarios, entre los que se incluyen: diversas resoluciones del Consejo Europeo, diversas Sentencias del Tribunal Europeo de Justicia y del Tribunal Europeo de Primera Instancia, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Código de Buen Comportamiento Administrativo del Defensor del Pueblo Europeo y el Tratado que establece una Constitución para Europa (p. 2).

Así mismo Sanz (2009) indica:

resulta indudable que la “buena Administración” constituye un verdadero “principio rector” de las Administraciones Públicas que ha calado en la legislación y la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento, no solo desde una perspectiva interna, sino también –y en particular- desde el punto de vista de sus relaciones con los ciudadanos. Pero, en todo caso, un principio rector que, (...), se ha positivizado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las Administraciones Publica, e incluso verdaderos derechos de los ciudadanos con concretas garantías para su salvaguardia (p. 741).

De igual modo la Carta en su capítulo segundo describe los veinticuatro (24) principios que componen el principio de la buena administración; se percibe el principio de la buena administración en palabras de Tavares da Silva (2010) como “un principio de amplio espectro, que abarca a su vez a otros principios de contenido más concreto o específico y a otras implicaciones jurídicas” (p. 27) o según KansKa (2004) “principio sombrilla o paraguas” (p. 30) porque “comprende y se proyecta en principios de alcances más concretos, en derechos (de los ciudadanos o administrados) y en deberes (de la Administración) o mandatos (para la Administración), cuya observancia o cumplimiento y realización” asimismo Sandulli (2003) lo nombra como “principio originario con ramificaciones de principios que derivan de él según se proyectaba” (p. 1065) sin embargo, el profesor español Tornos (2008) al respecto indica:

A nuestro entender, dentro de su amplio y en buena medida indeterminado contenido, se encuentra recogido todo aquello que se pretende imponer a una Administración que juzgamos carece de la necesaria fuerza interna. Una Administración a la que el ciudadano exige algo más que el servir de forma objetiva

a los intereses generales. Por eso creemos que la buena Administración trata de dotar de alma a una Administración que, vinculada tan sólo al cumplimiento de la norma previa, se nos aparece fría y distante (p. 89).

En definitiva, el principio a la buena administración desde su origen se concibe como un principio jurídico integrador de una pluralidad de principios que se encuentran dispersos en la normatividad unificándolos en un solo cuerpo normativo convirtiéndolos en principios instrumentales según Navarro (1998) porque “versan sobre el orden jurídico procesal al igual que el organizacional” (p. 14) actualmente es entendido como un principio orientador en el trámite administrativo.

El principio de la buena administración involucra de la administración tanto su aspecto organizacional entendido como la estructura (aparato) y su aspecto funcional o de funcionamiento adoptando “estándares de calidad” que establecen su modo de actuar y proceder según Dworkin (2002) los “Principios (stricto sensu) son estándares que han de ser observados porque son una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad” (p. 81) en cambio, para Robert Alexy (1993) son “mandatos de optimización, son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible” (p. 30) y para Manuel Atienza (2007) “A su vez, los principios comprenden también dos clases o subclases: principios en sentido estricto y directrices” que buscan alcanzar un objetivo, meta o fin; es decir, que la administración pública tiene implícitos unos principios orientadores que debe acatar.

Finalmente el principio de la buena administración no solo se limita al adecuado funcionamiento y organización también en favor de los ciudadanos por su correlación con el principio de legalidad según Chiti (2002):

el principio de buena Administración es una derivación del principio de legalidad que no asume caracteres netamente diferenciados. El único rasgo peculiar consiste en el énfasis puesto en el respeto a los criterios de eficiencia y eficacia, y por lo tanto a todo parámetro de buena Administración incluidas reglas técnicas e internas. A la «buena Administración» se ha hecho referencia para asegurar la oportunidad de la acción administrativa y la capacidad funcional de la Administración (p.250).

Para Delvolvé (2013) el principio de buena administración ha de soportar “principios de fondo y garantías procedimentales” (p. 288) asimismo lo expresa Carrillo Donaire (2010) son “principios

y garantías que tienen que ver tanto con el plano formal o procedimental como con el plano sustantivo” (p. 1144) originándose en los últimos años la preocupación por el perfeccionamiento del procedimiento administrativo atribuyéndose al principio de la buena administración según Milkes (2019) el carácter de “principio orientador del procedimiento administrativo que tiene por finalidad proteger las garantías jurídicas de cualquier persona ante las decisiones de la Administración” (p. 157) en similar sentido se expresó Mantilla Correa (2019):

Mucho del contenido del principio de buena Administración se vierte sobre el cauce procedimental del funcionamiento administrativo; y los principios, deberes y derechos que la buena Administración revela, no vienen sino a convertirse en principios que rigen y conforman al procedimiento administrativo como institución de relevancia en el Derecho Administrativo, y en deberes y derechos concretos que encuentran su virtualidad dentro del mismo, como vía de producción de un actuación jurídico-administrativa que genera efectos sobre el o los destinatarios de dicha actuación (p.159).

1.4.2. La buena administración como derecho

El significado de Derecho por la Real Academia es “Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella o facultades y obligaciones que derivan del estado de una persona, o de sus relaciones con respecto a otras”. Los ciudadanos con la administración pública erigen una relación jurídica siendo poseedores de unos derechos subjetivos entendidos como facultades y potestades para reclamar ante administración por una acción ilegal en palabras Delpiazzo (2014):

Ello es así por cuanto del Derecho en sentido objetivo (entendido como conjunto de normas y principios) se derivan para los sujetos la posibilidad de actuar de determinado modo (poder) o una limitación respecto a la posibilidad de actuar (deber), siendo esas las situaciones jurídicas en que el ordenamiento les ubica (p. 17).

La consagración del derecho a la buena administración es resultado de un escenario en beneficio de los derechos subjetivos calificado por Dworkin (2002) bajo la expresión la “lengua de los derechos” (p. 276) que sucedió en Europa occidental desde la década de 1940 hasta la actualidad; hay que mencionar que en los años ochenta el tema de los derechos humanos fue todo un auge según Chevallier (2011):

El interés otorgado desde los años 1980 al tema de los derechos humanos, concebidos como “derechos fundamentales”, dio un nuevo alcance a estos procesos de subjetivación: él implica, en efecto, que los individuos son titulares, como hombres, de derechos frente al poder, y que tienen los medios de hacerlos valer. El zócalo del Estado de derecho se constituye así, en adelante, en todos los países liberales por un conjunto de derechos fundamentales, concebidos de manera cada vez más amplia e inscritos en textos de valor jurídico superior: textos internacionales, en los cuales se reconoce a los individuos un conjunto de derechos oponibles al Estado; textos constitucionales, que ponen estos derechos fuera del alcance de los poderes constituidos (p. 200).

Consecuencia de los procesos de subjetivación de los derechos parafraseando a Chevallier es el reconocimiento jurídico del derecho a una buena administración en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública que en su capítulo tercero define y concreta los veintitrés (23) derechos que lo integran. Definido por los tratadistas Wunder Daniel & Valencia, 2018:

El derecho fundamental a la buena Administración pública, en estos términos, se presenta como un derecho-sombrilla, o un derecho-síntesis, que alberga un haz de derechos fundamentales cuyo destinatario es el Estado-administrador. Este nuevo derecho funciona como un epicentro aglutinador de las múltiples posiciones jurídicas de la ciudadanía, que encuentran en él una fuente normativo-axiológica común (p. 54).

De ahí la finalidad del derecho fundamental a la buena administración sea congregar una serie de derechos que son titulares los ciudadanos para reclamarlos ante las administración concretándose

en la conservación de todos los derechos que lo integran; como lo señala Tomás Mallén (2004) se concibe como un “derecho-garantía o derecho instrumental, que propicia la defensa de otros derechos” (p. 42).

1.4.3. La buena administración como deber u obligación

El modelo de Estado social se da como respuesta a la crisis causada por la desigualdad social, este escenario acarreo la necesidad de repensar sobre el papel activo que debía asumir el Estado frente a las demandas sociales que se presentaban, por lo tanto, la expresión Estado social fue utilizada por el alemán Heller (1985) unida con la expresión Estado de Derecho locución que resalta la necesidad de “la democracia social, en oposición a la democracia liberal” (p. 288) es decir, que el vocablo Estado social trae consigo la transición entre el modelo clásico del Estado legalista a un modelo de Estado más social según el autor Forsthoff (1986) “Por tanto, el mundo del Estado social es un mundo de leyes concretas y de acción administrativas frente al reino de lo general y abstracto que domina en el Estado de Derecho” (p. 85).

En definitiva, el Estado social produce una intervención más activa del Estado, por lo tanto, la mayoría de los Estados en Europa empiezan a dictar una serie de normas de carácter social y laboral en favor de la dignidad humana requiriendo un mayor grado de efectividad fue así como se incorpora la cláusula de Estado social en algunas constituciones europeas; convirtiéndola en un principio vinculante para el Estado como para sus autoridades según Benda (2001):

Principio de realidad y efectividad de la cláusula del Estado Social que, por muy distintas y variadas expresiones que contenga, reclama del Estado, sobre todo, que contribuya positiva y concretamente a que cada ciudadano pueda realizar los derechos fundamentales sociales que le son propios. Sin esta consideración, el Estado social no sería tal (p. 521).

De lo anterior, se infiere que la cláusula de Estado social busca el reconocimiento de los derechos fundamentales sociales por lo que requiere por parte del Estado la concreción de prestaciones dirigiéndose a la protección de la dignidad humana según Pérez (2007) “Los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos, las prestaciones y

servicios públicos adecuados para subvenir las necesidades vitales, es decir, vela por lo que la doctrina germana ha calificado de procura asistencial” (p. 193).

De esto deviene que sea la gestión pública la delegada para la materialización de la cláusula del Estado social por lo que la doctrina especializada ha empleado el vocablo del buen servicio en la labor pública por el espíritu de la cláusula del Estado social; como lo ha expresado Montaña (2005) “el servicio público constituye la razón de ser de la Administración pública” (p. 136).

No obstante, en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano para garantizar la reciprocidad entre los ciudadanos con la gestión pública establece en su capítulo cuarto los deberes ciudadanos. En definitiva, la inclusión de la cláusula de Estado social en la mayoría de las constituciones europeas y luego en las latinoamericanas ocasionó un cambio en el funcionamiento del Estado quien asume una actitud más protagónica en sus relaciones con los ciudadanos debiendo rediseñar su actividad en dos ejes indispensables: en primer lugar, la actividad estatal debe dirigirse a la protección de la persona y en segundo lugar, se le impone al Estado unos elementos finalistas que orientan su actividad.

1.5. El principio de la buena administración en Colombia

La noción de administración pública es uno de los temas que en los últimos años ha sido muy tratado por la literatura del derecho administrativo colombiano; por lo que algunos tratadistas la han pretendido definir de manera integral. A continuación algunas de las definiciones de los principales doctrinantes colombianos, para el profesor Libardo Rodríguez (2015):

Los elementos que comprenden la Administración son, por una parte, un conjunto de órganos que nos lleva al estudio de la organización administrativa y, por otra, un conjunto de empleados y bienes, que son medios con los cuales actúan los órganos, lo cual nos lleva al estudio de acción de la Administración (p. 55).

El tratadista Jaime Orlando Santofimio (2007) define la administración pública expresando:

El concepto de Administración pública, así entendido, esto es dinámico y teológico, involucra el más claro y profundo compromiso de las instituciones, autoridades,

servidores y particulares de entender y ejecutar las funciones, atribuciones o competencias propias de la Administración pública en dirección a la satisfacción del interés general o comunitario, para lo cual cuenta con los medios y las prerrogativas de autotutela necesarios (p. 35).

De las anteriores definiciones, se infiere que el concepto de administración pública conserva los elementos tradicionales, considerada desde su aspecto organizacional al estar integrada por un conjunto de órganos, desde lo funcional en lo relativo a su acción y los medios utilizados para la realización de sus funciones en pro del interés general.

La administración pública colombiana ha tenido que adecuarse a las tendencias mundiales relativas a la nueva gestión pública analizadas en los párrafos anteriores pero no ha sido el único reto por afrontar al mismo tiempo el proceso de transformación del nuevo Estado colombiano introducido por la Constitución de 1991. Consecuentemente en el texto constitucional están numerosas disposiciones que se relacionan con la gestión pública: en su artículo 1º enuncia que Colombia es un “Estado social de derecho”, el “respeto por la dignidad humana” y “la prevalencia del interés general”. Esta trilogía de nociones son los pilares de buena administración.

En su artículo 2º establece como propósito del Estado “el servicio a la comunidad” y ser garante “de la efectividad de los principios y derechos de las personas” con respecto a la “función administrativa” el artículo 209 la entiende como la actividad o acción representada en el servicio de la Administración cumpliéndose con los principios de: “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. En su artículo 343 determina la organización de “los sistemas de evaluación de gestión y resultados” y por último, en su artículo 366 indica “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

No obstante, la administración pública colombiana antes de la expedición de la Constitución de 1991 se encontraba regulada por el código contencioso administrativo Decreto 01 de 1984 que señalaba en su artículo 3. Principios orientadores. “Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción” lo que posteriormente forjó a los constituyentes para elevarlos a rango constitucional y complementarlos con otros principios jurídicos que orientarían la función administrativa.

En los años noventa la administración colombiana emprendió su restructuración por ocasión a ello se expide la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan “normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional” convirtiéndose en marco regulador, estableciendo una serie de directrices e introduciendo un cambio por incorporar una serie de instrumentos de manejo para la optimización del servicio además en su artículo 15 se creó el “Sistema de Desarrollo Administrativo” estableciendo una sucesión de acciones para simplificar y mejorar su funcionamiento; posteriormente, fue derogado por la Ley 872 de 2003 “por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público” buscando el uso de una gestión sistemática luego se deroga por la Ley 1753 de 2015 que en su artículo 133 crea “Integración de los Sistemas de Gestión” en uno solo.

Se adicionan otros factores para la adaptación de la administración colombiana a las nuevas tendencias como fue la supresión de los trámites y procedimientos innecesarios que dilataban su funcionamiento e imponiendo cargas excesivas y costosas para los ciudadanos; además el uso de las TICS, en Colombia la era electrónica de la administración se denominó “Gobierno en Línea” una política pública denominada “Agenda de Conectividad” sin embargo, ya se encontraba vigente la Ley 527 de 1997 “por medio de la cual se define y reglamenta el comercio electrónico”; actualmente se desarrolla la política pública denominada “Gobierno Digital” instituida por el Decreto 1008 de 2018.

Por último, la administración pública colombiana tuvo que ejecutar sistemas de evaluación en virtud del artículo 343 constitucional “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública” además en el año 1995 en el documento del Conpes titulado “Gestión Pública Orientada a Resultados” se produce un cambio operacional en la administración del Estado para la consecución de la prestación de un servicio eficiente.

Por otro lado, a lo que se refiere al código administrativo estaba obsoleto e inadaptado para la época, es así como a partir del año de 2007, se creó una comisión para su reforma adelantándose mesas de trabajo y evidenciándose la ineficacia de la administración pública lo que causaba que las personas tuvieran que acudir ante los jueces administrativos frente a la inoperancia de la administración.

La comisión de reforma gestionaba que el nuevo código se adecuara al contexto constitucional, por lo tanto, se fortalece el procedimiento administrativo para ser concebido por la administración y por las personas como el instrumento idóneo que aseguraría la defensa y acatamiento de los principios; en general, la comisión de reforma buscaba consumir la consolidación del procedimiento administrativo iniciado en años anteriores con la expedición del Decreto 01 de 1984, la Ley 57 de 1985 y del Decreto 2304 de 1989.

Resultado de todo un proceso de estudio elaborados por la comisión de reforma fue la radicación ante el Senado de la república el proyecto de ley N.º 198 de 2009 y el proyecto de ley N.º 315 de 2010 ante la Cámara de Representantes presentándose el nuevo código, fijando en su exposición de motivos la necesidad de cambio de la codificación por la ineficacia en el manejo público y el nuevo tipo de Estado social de Derecho; por lo tanto, la primera parte de la exposición de motivos trata del procedimiento administrativo, sistematiza sus reglas generales adecuadas con los fines que se habían estipulado en la cláusula de Estado social de derecho (art. 1), con los principios rectores de la función administrativa (art. 209) y demás principios que se encontraban dispersos en el texto constitucional como: responsabilidad (art. 6), buena fe (art. 83) y debido proceso administrativo (art. 29). Cumpliendo todo el trámite legislativo se profiere la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Con respecto a su artículo 1º establece la finalidad de la parte primera refiriéndose al “funcionamiento eficiente de la Administración” como se puntualizó en párrafos anteriores, el parámetro para la medición de la gestión de las administraciones es la “eficacia” concepto que se ha requerido en las actuaciones y procedimientos de la administración pública mundialmente.

Por su parte, en su artículo 3 determina los principios que deben acatar y obedecer las autoridades en sus actuaciones y procedimientos adelantados, respecto a su contenido, es de subrayar que los principios son para “interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución, en la primera parte de este código y leyes especiales” es decir, que serán normas interpretativas y directrices para las actuaciones y procedimientos administrativos.

El siguiente aspecto trata de que el Consejo de Estado se pronunció respecto a la “cláusula de buena administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano” el Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa determinó:

4.7.- Tal cuestión encuentra un pertinente desarrollo legal en preceptos tales como el artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y 3° de la Ley 1437 de 2011, lo cual permite afirmar que a este entramado normativo subyace el principio jurídico de la Buena Administración.

En conclusión, de la normatividad constitucional y legal expuesta se deduce que en Colombia existe una variedad de normas correlacionadas con la administración pública, sin embargo, se ha contemplado de manera tácita el principio de la buena administración a través de la jurisprudencia reconociéndolo como postulado normativo fundamentado en las Leyes 489 de 1998 respecto a los incentivos a la gestión pública, Ley 80 de 1993 en el marco de contratación Estatal como parámetro para controlar la actividad contractual y por último, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 3 que determina los principios reguladores para las actuaciones y procedimientos administrativos.

1.6 Fundamentos jurisprudenciales para la protección del principio de la buena administración en el ordenamiento jurídico colombiano

En el derecho administrativo actual el administrado es considerado el objeto central de la actividad pública a partir de su dignidad humana, por lo tanto, se exteriorizan nuevos contextos y relaciones entre los administrados con la administración configurándose relaciones jurídico – administrativas que según Delpiazzo (2014) “no es un mero objeto sino un sujeto dotado de la capacidad que le reconoce el ordenamiento jurídico puede encontrarse en distintas situaciones jurídicas frente a la Administración” (p. 17).

Desde la propensión actual del derecho administrativo el individuo es el foco de las actuaciones administrativas amparándolo en sus garantías y derechos en curso de las actuaciones y procedimientos administrativos por este antecedente surgió el vocablo de buena administración en el contexto jurídico con su triple dimensión con una serie de efectos jurídicos como lo señala el

tratadista Campanelli (2019): “La triple dimensión es inescindible a la hora de hablar de buena administración, pues cada una de ellas configura la relación jurídica de la administración y sus administrados.” Lo anterior expone que el término de buena administración en el contexto jurídico se despliega según el escenario fáctico de igual manera van a ser sus connotaciones ya sea que se aplique en su triple dimensión, es decir, que esa palabra polisémica otorga automáticamente a las personas legitimidad para reclamar su obediencia, la protección del derecho fundamental y el deber impuesto a la administración pública.

Ahora bien, como se expuso el Consejo de Estado reconoce “la cláusula de buena administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano” connota su carácter normativo, aplicabilidad y exigibilidad debiendo ser protegido y garantizado de lo contrario, se habilita a los ciudadanos al uso de los medios jurídicos de defensa establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano. Siendo oponible ante el Estado colombiano y reclamable por las personas en curso de las actuaciones y procedimientos frente a la administración pública.

La Corte Constitucional también sea pronunciado respecto a temas relacionados con la buena administración pero no de manera tan explícita, por lo tanto, únicamente hay dos sentencias que sirven de referente para ser consideradas como garantías jurisdiccionales en pro de los ciudadanos y en aras del principio de la buena administración.

La primera, es la Sentencia C-826 de 2013 contra la Ley 872 de 2003 “Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicio” en esta oportunidad el máximo Tribunal Constitucional se pronunció respecto al anterior Sistema de Gestión de Calidad sosteniendo:

a través de herramientas de gestión de calidad creadas y diseñadas por el Legislador, y el Constituyente introdujo el control de gestión y de resultados, con el fin que la prestación de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento fiscal no escapen al control del ordenamiento jurídico y con ello se logre la satisfacción del usuario y se garantice con ello los derechos constitucionales de los ciudadanos y de la comunidad en general.

De la precitada sentencia se concluye que la construcción del Sistema de Gestión de Calidad tuvo como finalidad el cumplimiento de los principios fundamentales de la función pública (art. 209 constitucional) con el objetivo de hacer mejorar la administración pública encaminada al desarrollo institucional en relación a calidad en la prestación de los servicios a cargo de las entidades obligadas para garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos.

La segunda, es la Sentencia C-914 de 2001 por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- también regula la importancia de los principios de eficacia y eficiencia en los siguientes términos:

(...) Ahora bien, la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho.

Se concluye, de lo expuesto que las relaciones jurídico – administrativas entre los ciudadanos y la administración originan una serie de consecuencias jurídicas condicionadas a la triple dimensión del vocablo de buena administración sea entendida como: un derecho fundamental, principio general del derecho o deber para la administración, por lo tanto, de las tres jurisprudencias se deduce en primer lugar, la incorporación de la “cláusula de buena administración como principio y derecho”; en segundo lugar, la importancia del Sistema de Gestión de la Calidad para realizar los objetivos estatales y finalmente, se establece la trascendencia de los principios de eficacia y eficiencia para la administración; todo lo previo dirigido a asegurar los derechos constitucionales entonces en el ordenamiento jurídico colombiano si hay garantías jurisdiccionales frente a la omisión del principio de la buena administración.

Capítulo 2 Eficacia de la buena administración en el procedimiento administrativo, logros y dificultades

En este capítulo se estudia la eficacia como la medida para alcanzar el objetivo o resultado, por lo tanto, se escogen (4) políticas públicas asociadas al procedimiento administrativo como son: servicio ciudadano, uso de las Tics, participación ciudadana y supresión de trámites; para describirlas, luego analizar el desempeño institucional de la administración pública durante los períodos 2017 a 2019 y por último, determinar el grado de eficacia o ineficacia del principio de la buena administración en el trámite administrativo colombiano.

2. Eficacia del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo colombiano

En el primer capítulo quedo planteada la evolución de la administración pública, no obstante, para el tema que se desarrolla en este segundo capítulo es necesario retomar el concepto de nueva gestión pública desde la inclusión de los sistemas de evaluación; para el tratadista Cuervo (2003) la Constitución Política de Colombia respecto a la gestión pública destaca tres elementos concernientes a la conversión del Estado “el control interno (artículo 209), la vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública (artículo 270) y la evaluación de gestión y resultados (artículo 343)” (p.75) es así, como la Constitución de 1991 es el referente histórico para la construcción de la gobernabilidad en Colombia.

A su vez, la administración pública emprende su primera fase de transformación dejando atrás su típico modelo legalista por un modelo más gerencial de resultados según el documento Conpes 2790 de 1995 titulado “Gestión Pública orientada a resultados” que estableció:

La estrategia para el mejoramiento de la Gestión Pública busca que la acción de las entidades del Estado gire en torno a los intereses generales de la población expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y tenga como propósito fundamental propiciar un cambio paulatino, pero radical, en las entidades del Estado hacia una nueva cultura de la gestión pública orientada a resultados, en la cual el ciudadano sea el eje del desempeño de la

administración y se persiga permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos
cita textual (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1995, p. 2).

Durante la segunda fase de modernización estatal se expide la Directiva Presidencial N° 10 de 2002 denominada “Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia Un estado comunitario” analizada por el Conpes en su documento 3248 con el objetivo de “materializar las principales directrices del Estado comunitario: un Estado participativo, un Estado gerencial y un Estado descentralizado” estableciendo:

Unas reformas verticales, establecidas para repensar el papel del Estado en el sector, la necesidad de ajustar las estructuras organizacionales de las entidades cabezas del sector, sus redes institucionales. Unas reformas transversales cuyos objetivos son: Empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública, sistemas de información, control interno, estrategia Antitrámites y regulación, supervisión y control” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2003, p. 37-38).

El Estado colombiano sigue comprometido con el cambio por lo tanto expidió la Ley 872 de 2003 que crea el “Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público” (derogada por el Decreto 1499 de 2017) sin embargo, constituye un antecedente fundamental para el tema central de este capítulo, porque su ponente doctor José Ovidio Claros Polanco ante el Congreso de la República definió la calidad como “el cumplimiento de estándares que aseguren la satisfacción de las necesidades y expectativas del destinatario o usuario del servicio” y a la gestión de calidad como “ la manera de mejorar constantemente el desempeño y rendimientos en los niveles funcionales de una organización, al utilizar todo el recurso humano y el capital disponible” (Congreso de la República , 2003, p. 5).

De los párrafos anteriores se concluye que la administración pública colombiana opta por efectuar lo que en el primer capítulo se refirió a la nueva gestión pública caracterizada por la utilización de todos los medios de una manera eficiente, orientando su gestión a conseguir resultados óptimos. En este sentido se podría confirmar que Colombia acoge los estándares de la buena administración conforme a la tendencia mundial como lo señala Mantilla Correa (2019) una buena administración describe la “evaluación o valoración positiva del desenvolvimiento de la Administración pública

atendiendo a parámetro previamente fijados o determinados en función de ciertos fines cuyo cumplimiento ha de señalar la consideración positiva de dicho fenómeno en su concreción o realización material” (p. 141).

Por lo tanto, comienza la era de la nueva gestión pública en Colombia introduciendo movimiento y dinamismo para conseguir el cumplimiento de los fines estatales. Para el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (2009) la gestión pública “viene a ser el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo” (p. 7) en este mismo orden de ideas el Departamento Administrativo de la Función Pública (2014) en su informe “Nueva Gestión Pública” determino como propósito de la Administración “orientar y garantizar los mecanismos para aumentar la eficiencia y la eficacia de la Administración pública y crear condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad” (p.25). Finalmente la gestión pública es la faceta visible de la administración por ser la ejecución de la función administrativa que se materializa en el actuar de sus agentes como principales actores correspondiéndoles la gran responsabilidad de realizar un eficiente desempeño de sus funciones porque su interacción se convierte en parámetro de evaluación de desempeño.

Al implementarse la nueva gestión en la administración pública colombiana se incorpora automáticamente el vocablo eficacia que etimológicamente proviene del latín *efficax*: “eficaz que tiene el poder de producir el efecto deseado” refiriéndose al grado de realización de los objetivos planteados para limitar el concepto de eficacia es pertinente mencionar a Luciano Parejo (1983) “la Administración solo puede ser eficaz cuando satisfaga su fin: el interés general, y adicionalmente a que el valor eficacia implique una condición de calidad, en el sentido de agilidad, economía, utilidad y, en suma, de bondad de la actuación estatal en su resultado” (p. 145).

Desde la teoría administrativa el término eficacia se estudia desde dos corrientes: el “modelo de los objetivos” y el “enfoque de sistemas”; respecto al modelo de los objetivos, tiene su origen en el estudio del tratadista Barnard (1938) para quien la eficacia “hace referencia al grado o nivel de cobertura que el output de una organización consigue alcanzar en los objetivos planteados por ésta” (p. 60) en igual sentido se pronuncia Anthohy (1984):

La eficacia está siempre relacionada con los objetivos de la organización... Un centro de responsabilidad eficiente es aquel que, independientemente de lo que hace, lo hace con el

más bajo consumo de recursos; pero si lo que él hace (su output) es una contribución inadecuada para la realización de los objetivos de la organización, es ineficaz (p. 196 -197).

En cambio, el enfoque por sistema, parte de comprender al sistema como “conjunto de elementos en interacción dinámica, organizados y orientado hacia el logro de uno o varios objetivos” (Ortigueira, 1987, p.23) es decir, que la eficacia se percibe en el nivel de funcionamiento de todo el sistema.

De ahí que en Colombia desde que se implementó el modelo de la nueva gestión pública su acción está condicionada a su aspecto organizacional como funcional, fomentando la eficacia a través de acciones pertinentes y contundentes direccionadas a la observancia y cumplimiento de los principios. Causándose una relación entre la eficacia administrativa con la eficacia normativa al coexistir una eficacia real entre el contenido de las normas con la praxis gubernativa.

Máxime cuando el concepto de eficacia normativa cambió con la creación de otros tipos de normas dejando atrás el tradicional prototipo entre normas prohibitivas y permisivas por normas nuevas que fijan metas, fines y objetivos para el Estado con la sociedad según el autor González (2003):

De esta forma, las normas que crea el Estado se modifican, dejan de ser únicamente normas prohibitivas o exigentes de cierta conducta y, especialmente, dejan su función casi exclusiva de proteger la libertad de los individuos. El derecho, entonces, adquiere fines de integración y de generación de políticas sociales y se fija metas de desarrollo para la sociedad (p. 49 - 51).

Autores como González Ordovás mencionan que los fines que contienen las normas son su “razón de ser” por lo tanto, las normas con metas, fines y objetivos a alcanzar se ubican en un lugar preponderante para calcular la eficacia si no se cumplen con sus finalidades se puede deducir que son instrumentalmente ineficaces, entendiendo la eficacia instrumental, que al ser aplicada la norma esta logra el espíritu de su texto. En el código de procedimiento administrativo hay normas que cumplen con esas características ejemplo el artículo 1 determina como propósito del procedimiento administrativo “propender por un funcionamiento eficiente y democrático de la Administración” comprendiéndose el procedimiento administrativo como el instrumento que se ejecuta dentro de los axiomas de la buena administración.

2.1. Estudio de desempeño institucional de la administración pública en las políticas públicas asociadas al procedimiento administrativo

En párrafos anteriores se indicó que el nuevo modelo de gestión está acompañado del uso de políticas públicas, como una forma nueva de gobernabilidad para superar la crisis estatal que presentaban las administraciones públicas y para conseguir mejorar la calidad de la gestión gubernamental. En este orden de ideas es pertinente definir política pública según Aguilar (1995) es:

Un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores (p. 18).

La tendencia actual de la acción gubernamental exige de las administraciones públicas el fortalecimiento de mecanismos que permitan medir sus políticas públicas desplegándose así todo un sistema evaluativo característica propia de la nueva gestión pública para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1998) la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (p. 5). Conviene subrayar la distinción entre “medición del desempeño” y “gestión del desempeño según Martínez (2010):

El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento de un individuo, organización o programa. El segundo se refiere al uso de la información generada por este sistema de indicadores para aprender y tomar decisiones a un nivel más estratégico (p. 79).

La exigencia por optimizar la eficacia y su carácter multidimensional han originado que los gobiernos desarrollen indicadores de desempeño dentro de sus instituciones públicas según Ortigueira (1987) un indicador se define como:

Se trata de una magnitud que está siempre asociada a la noción de fenómeno o sistema. Con relación a éste puede desempeñar dos tipos distintos de funciones. Una tiene un carácter descriptivo e intenta ilustrar sobre el conocimiento de la situación o estado del sistema, así como su evolución en el tiempo. La otra tiene una misión valorativa, es decir, de apreciación de los efectos que determinada acción o acciones pueden provocar o desencadenar en el sistema (p. 156).

Estos indicadores son características de la gerencia pública moderna para el Departamento Administrativo de la Función Pública (2014) la medición periódica de los indicadores “permite establecer el grado de avance o logro de los objetivos trazados y de los resultados esperados del proceso, en relación con los productos y servicios que éste genera para la ciudadanía o para las partes interesadas de la entidad” (p. 51) parafraseando a Armijo (2011) sería la evaluación con “enfoque de los programas públicos” de ahí que Winchester (2011) comprenda a la calificación de las políticas públicas como “resultados sobre el cumplimiento de las políticas generales, sectoriales – decisiones sobre políticas públicas” (p. 12).

Inicialmente en Colombia se crea un “Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión SINERGIA” para “hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo” (Departamento Nacional de Planeación , 2018, p. 6) mediante el Decreto 1082 de 2015 señalando en su artículo 2.2.7.1.1.1. Objeto.

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) tiene como objetivo generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las estrategias que lo complementen.

En cumplimiento de la nueva tendencia el Gobierno colombiano crea el “Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG” buscando fortificar la medición del desempeño mediante el Decreto 1499 de 2017 que en su artículo 2.2.22.3.2 lo define:

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión es el marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas con el fin de generar resultados que atiendan a los planes de desarrollo y que resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en los servicios.

Conjuntamente el Decreto 1499 de 2017 en su capítulo 2 determinó las “Políticas de Gestión y Desempeño institucional” que comprenderán su evaluación: “Planeación Institucional, Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, Talento humano, Integridad, Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción, Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos, Servicio al ciudadano, Participación ciudadana en la gestión pública, Racionalización de trámites, Gestión documental, Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea, Seguridad Digital, Defensa jurídica, Gestión del conocimiento y la innovación, Control interno y Seguimiento y evaluación del desempeño institucional”.

Para su estudio se seleccionan únicamente cuatro políticas públicas: servicio ciudadano, gobierno digital, participación ciudadana y la racionalización de trámites, por estar asociadas al procedimiento administrativo según el código de procedimiento administrativo; en primer lugar, la política pública del servicio al ciudadano porque es la finalidad esencial de la administración según los (arts. 7 y 8) en segundo lugar, la política de gobierno digital porque fue uno de los puntos de reforma del procedimiento administrativo el incluir el uso de los medios electrónicos según los (arts. 53 ss.) en tercer lugar, la política de participación ciudadana por ser una de las características principales de las administraciones contemporáneas regulada en los (art. 3 num. 6 y 35) y por último, la política pública de racionalización de trámites como estrategia de gestión de

las administraciones públicas en virtud del principio de celeridad y eficacia según los (art. 3 numerales 11 y 13).

2.2 Descripción de la evolución de las cuatro políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo

2.2.1. Servicio ciudadano

El ciudadano hoy juega un papel trascendental en la relación que mantiene con la administración pública, ya que es él, usuario o beneficiario de los servicios y acciones del Estado, finalmente a él es a quien está direccionada la actividad administrativa por tal razón la administración debe manejar una gestión pública integral ejercida bajo los principios que orienten el accionar de sus servidores derivando su responsabilidad social.

El Gobierno Nacional creó el “Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano” mediante el Decreto 2623 de 2009 estudiado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010) en su documento 3649 de 2010:

Con los objetivos de fomentar el fortalecimiento institucional de las entidades y dependencias encargadas del servicio al ciudadano y de fortalecer los canales de atención en las entidades públicas, al Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano se le asignan funciones de coordinación de la implementación de la política pública de servicio al ciudadano en la Administración Pública del Orden Nacional, así como la adopción e implementación de los marcos teóricos, conceptuales y metodológicos establecidos para una adecuada prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la Administración Pública del Orden Nacional, entre otras (p. 9).

Posteriormente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013) realiza el estudio de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano.

El objetivo general de esta política es mejorar la efectividad, la colaboración y la eficiencia de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y sus

capacidades para atender oportunamente y con calidad los requerimientos de los ciudadanos. Para ello, se adoptará el modelo de Gestión Pública Eficiente al Servicio del Ciudadano, el cual integra los procesos internos con las capacidades de las entidades para atender a los ciudadanos. Así mismo, comprende estrategias y acciones para apoyar la implementación de la política en el nivel territorial (p. 5).

A partir de julio del año 2012 como se indicó en el capítulo primero entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Administrativo reglamentando en sus artículos (5,6,7,8) las interacciones entre la administración pública y ciudadanía; en sus artículos 7 y 8 señala los “Deberes de las autoridades frente a la atención de público y la obligación de brindar información al público” el propósito de estos preceptos es regular las situaciones que se presentan cuando las personas acuden a las oficinas de las entidades públicas implicando ello el derecho a ser atendidos por los servidores públicos idóneos, la información que se brinde al público en general sea efectiva. Con la presencia del usuario o ciudadano en la entidad ya está colocando en movimiento a la administración.

En el ordenamiento jurídico colombiano se contempla que toda solicitud radicada por cualquier persona ante la administración corresponde a la formulación derecho de petición considerado como la iniciación oficial de la actuación o procedimiento administrativo convirtiéndose en el indicativo principal de las relaciones jurídico-administrativas; como a bien lo señala (Atahualpa, 2004) “el derecho de petición constituye el medio jurídico a través del cual los ciudadanos ejercen control político y social de actividades que son de interés particular o general”.

2.2.2. Gobierno digital

Actualmente se habla de la administración electrónica definida por Guillen (2005):

El conjunto de medidas que deben adoptar las diversas administraciones para incorporar las nuevas tecnologías a sus actuaciones. Este tipo de tecnologías permiten un acceso y una utilización más sencilla de la información de la que disponen las Administraciones Públicas. De este modo, la Administración Electrónica podría transformar la organización tradicional del sector público y proporcionar a los ciudadanos unos servicios más rápidos y sensibles a sus necesidades. Así mismo, puede aumentar la eficiencia y eficacia de la actividad administrativa (p. 250).

En el año 2000 se aprobó el programa denominado “El Salto a Internet” como una política pública con la finalidad de “masificar el uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno y socializar el acceso a la información” estudiada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2000) en el documento 3072, luego se expidió la Directiva Presidencial 002 de 2000 reglamentando las reglas de obligatorio cumplimiento de utilización de las Tics en el desempeño de gestión administrativa.

Respecto al manejo de los medios electrónicos e informáticos fue inicialmente con la Ley 962 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado” señalando en su artículo 4 “Fortalecimiento tecnológico. Con el fin de articular la actuación de la Administración pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados.”

Luego entre los años 2000 al 2008 se produjo un paquete de políticas públicas en las que el Gobierno implementó la estrategia de “Gobierno en Línea” para el óptimo desempeño de la gestión pública de igual modo se expiden normas que se relacionan con la supresión de trámites, la utilización de Tics en las entidades estatales, sin embargo, fue hasta el año 2008 con el Decreto 1151 instituye sus lineamientos generales, luego con la Ley 1341 de 2009 establece el marco general en el área de la tecnologías de la información y las comunicaciones, a finales del año 2012 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones expidió el Decreto 2693 de 2012 por medio del cual se amplían los plazos para llevar a cabo “Gobierno en Línea” en las entidades gubernamentales y más adelante el Decreto 2573 de 2014 establece la estrategia de Gobierno en Línea.

No obstante, con el Decreto 1008 de 2018 se oficializa la estrategia de gobierno digital, señalando en su capítulo 1. Artículo 2.2.9.1.1.1:

Objeto. El presente capítulo establece lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital para Colombia, antes estrategia de Gobierno en Línea, la cual desde ahora debe ser entendida como: el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos

competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital.

Además señala en artículo 2.2.9.1.1.2:

Ámbito de aplicación. Los sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el presente capítulo serán las entidades que conforman la administración pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 (Integración de la administración pública) y los particulares que cumplen funciones administrativas.

Es de mencionar las álgidas discusiones en el contexto colombiano en relación a la reglamentación de las tecnologías en los trámites administrativos, sin embargo, el legislador colombiano tipifica en el nuevo código de procedimiento administrativo en su capítulo IV. Título III. “La Utilización de los medios electrónicos” constituyéndose todo un conjunto normativo que ordena a las autoridades el uso de mecanismos electrónicos e informáticos en las actuaciones y actos administrativos lo que se conoce como “actuación administrativa sin papel” más aún en su artículo 54 consagra un nuevo derecho según el Consejo de Estado (2012):

El que tiene toda persona para actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos. Cuando un ciudadano así lo reclame, la autoridad deberá adelantar la actuación por este medio. Toda actuación, en las diversas etapas del procedimiento administrativo, podrá tramitarse por medios electrónicos: peticiones, consultas, quejas, reclamos, notificaciones, recursos. Ingresaremos en la era de los archivos y los actos administrativos electrónicos, y por consiguiente de los expedientes electrónicos (p. 55).

De lo descrito se colige que la implementación de los medios electrónicos en las actuaciones y procedimientos administrativos tienen por finalidad conseguir el acercamiento entre ciudadanía con su administración pública para optimizar así los resultados de sus procedimientos además es una estrategia de modernización del Estado colombiano.

2.2.3. Participación ciudadana

Las nascentes relaciones entre el Estado y la ciudadanía necesitan que el manejo público emplee mecanismos de participación que los involucren en los asuntos públicos reconociendo que los ciudadanos forman parte primordial para el accionar de la administración otorgándose una

variedad de herramientas que permitan una efectiva comunicación e injerencia según Rodríguez García (2015) “Se trata de una institución que genera, instala, desarrolla, consolida y fortalece la democracia” (p. 445) en palabras de Nieves (2013): “Se abre espacio para la participación de la ciudadanía dentro de la función pública y se identifica dicha participación como un aspecto necesario para el fortalecimiento del proceso de modernización del Estado” (p. 80).

El Centro Latinoamericano de Administración de Desarrollo (2009) define a la participación ciudadana como “el proceso de construcción social de las políticas públicas, que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (p. 4) de igual modo la Organización de los Estados Americanos (2003) en la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos del año 2001 en su artículo 6 establece como un derecho y como deber:

Artículo 6: La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (p. 6).

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) define la participación ciudadana delimitándola a la gestión que realizan las entidades públicas:

Interlocución entre el Estado, la ciudadanía y sus organizaciones con el fin de garantizar que estos intervengan en el ciclo de formulación, implementación-ejecución, control y evaluación, de las políticas, planes proyectos, programas o trámites de las entidades públicas para incidir en las decisiones públicas en función del interés general (p. 8).

La posibilidad de ejercer este derecho de participación por los ciudadanos implica una intervención activa al interior de la administración ello requiere el compromiso de la administración pública de fomentarla y propiciar los escenarios favorables para conseguir la materialización del derecho fundamental de participación ciudadana. En Colombia la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación

democrática” determina en su artículo 2 la política pública de participación democrática consiste en adoptar las estrategias encaminadas a promover la participación comunitaria además señala en su artículo 60: “El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos”.

2.2.4. Supresión de trámites innecesarios

La administración pública colombiana hasta después de la Constitución de 1991 adopta una serie de medidas contenidas inicialmente en el Decreto 2150 de 1995 para suprimir procedimientos o trámites innecesarios ante la administración buscando mejorar y automatizar los procedimientos y actuaciones administrativas para prestar una adecuada atención a los ciudadanos en desarrollo de las estrategias formuladas en el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) presentándose a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (2004):

El proyecto de racionalización y automatización de trámites es parte fundamental del Programa de Renovación de la Administración Pública constituyéndose como una de las estrategias transversales tendientes a materializar el concepto de Estado Comunitario a través del fortalecimiento gerencial de la administración pública. Este proyecto busca fortalecer la eficiencia y la eficacia de la administración mediante la racionalización y automatización de los trámites, procesos y procedimientos, los cuales deben ser capaces de agregar valor en el desarrollo de la gestión pública (p. 4).

Posteriormente, con la Ley 962 de 2005 se dictan disposiciones “sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado” y en el año 2012 con el Decreto Ley 19 (Ley Antitrámites) “se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” recientemente se dicta el Decreto 2106 de 2019 determinando “normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

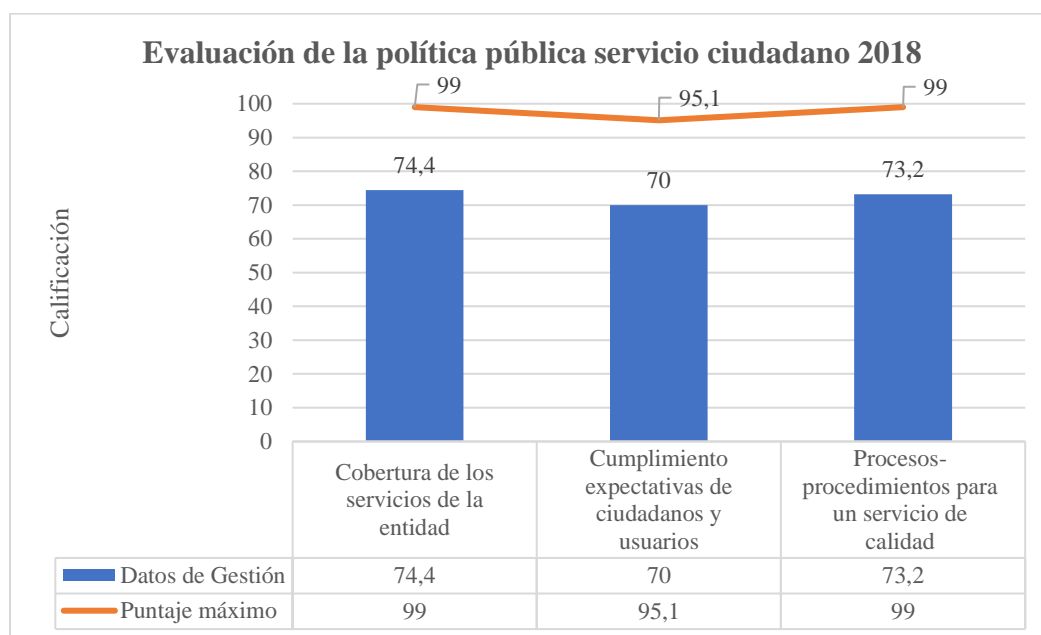
2.3. Análisis de desempeño institucional de las cuatro políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo

A continuación se presentan una serie de gráficas donde se indican los puntajes de desempeño logrados por cada uno de los indicadores que integran las políticas públicas de: servicio ciudadano,

gobierno digital, participación ciudadana y supresión de trámites para luego realizar su análisis y determinar su eficacia o ineficacia respecto a su implementación por la administración pública.

Figura 1

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública servicio ciudadano año 2018.



Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

Se evidencia del gráfico N.º 1 que existen unos puntajes máximos, en términos generales la política pública se encuentra con una calificación de 25 puntos por debajo del puntaje máximo lo que evidencia una fuerte debilidad frente a su propósito de atender los requerimientos ciudadanos. El puntaje más bajo de sus indicadores está en el cumplimiento de las expectativas de ciudadanos y usuarios con una calificación de **70.0** teniendo una diferencia con el puntaje máximo de 25 puntos significando que la administración pública en sus actuaciones y procedimientos administrativos no consigue cumplir con las expectativas ciudadanas, lo que genera desconfianza social y en algunos casos el acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener un resultado favorable.

Hay que mencionar que la calificación más alta está en la cobertura de los servicios de la entidad con un puntaje de **74,4** respecto a su puntaje máximo está 24,6 puntos por debajo, interpretándose

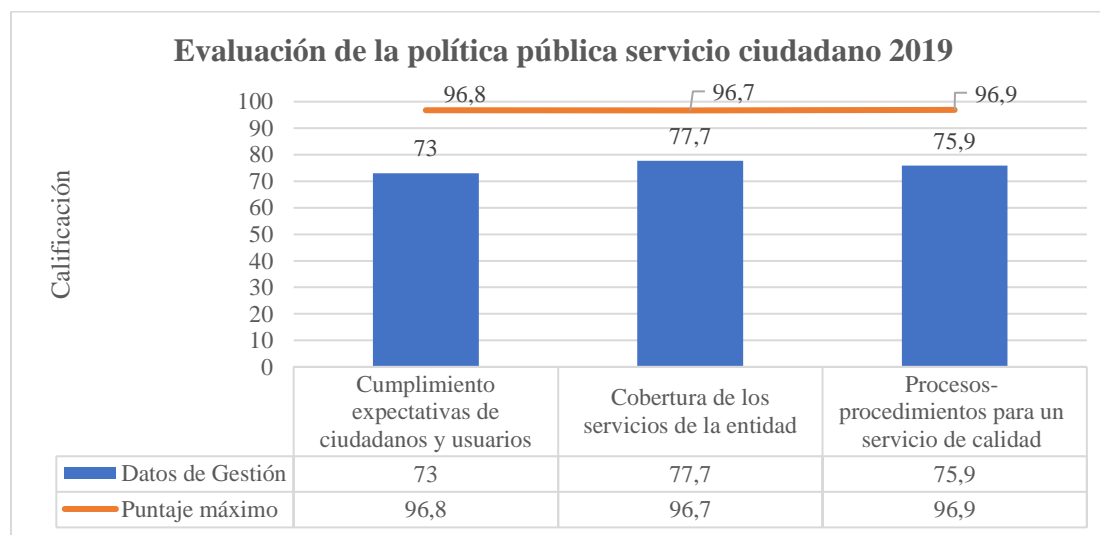
que se deben aumentar o intensificar las estrategias de mejora continua con el propósito de acrecentar las actividades idóneas para conseguir una óptima prestación de los servicios para los usuarios y ciudadanos.

En lo que respecta al indicador de procesos y procedimientos para un servicio de calidad el puntaje fue de **73,2** calificación que se encuentran por debajo de su puntaje máximo 25.8 puntos, denotando que la administración debe aumentar las estrategias de mejora continua con su talento humano en lo relativo a su desempeño y compromiso de prestar un adecuado servicio, como se indicó en el capítulo primero, ellos son el movimiento o accionar de la administración pública.

Con respecto al año 2019 se presenta la siguiente gráfica donde se evalúan los resultados:

Figura 2

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública servicio ciudadano año 2019.



Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

Del gráfico N.º 2 se percibe una leve mejoría en los indicadores de la política pública de servicio ciudadano, estando en un rango de calificación entre 19 a 23 puntos por debajo del puntaje máximo manteniéndose el puntaje más bajo en el cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos y usuarios aunque obtuvo un crecimiento de 3 puntos logrando un puntaje de **73,0** está 23,8 puntos por debajo, comprobando que la administración debe efectuar más planes de mejora continua en

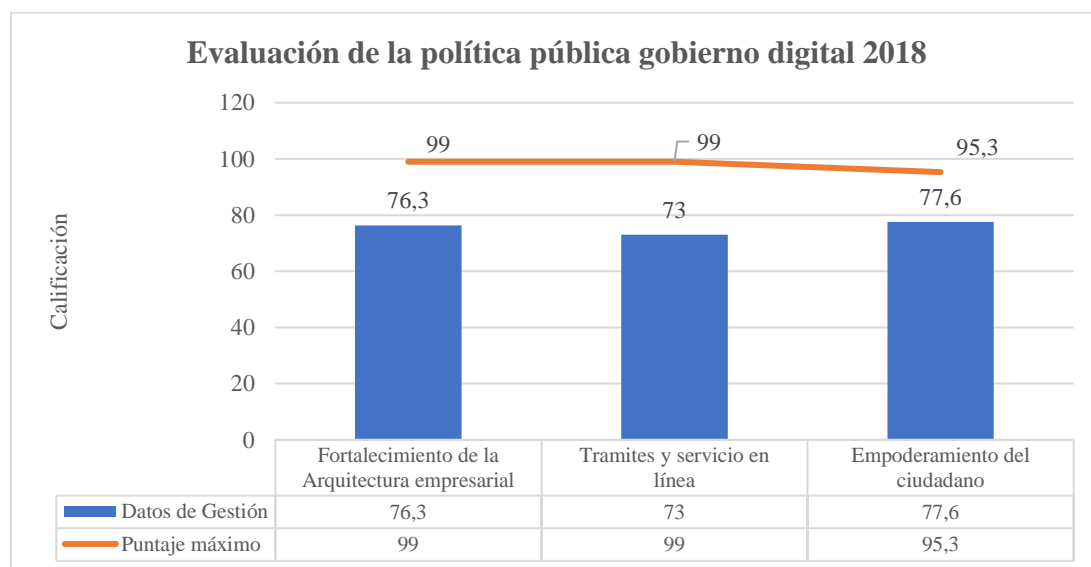
esta área al ser considerada como uno de los cimiento de las relaciones sociedad y administración, presentando los puntajes más bajos desempeño institucional.

Similar situación ocurre con el indicador procesos y procedimientos para un servicio de calidad durante dos años consecutivos conserva bajos puntajes aunque con un crecimiento de 2 puntos su calificación de **75,9** está por debajo 21 puntos, ubicándose en la segunda calificación más baja exponiendo visiblemente que los servicios y procedimientos no alcanzan el óptimo nivel de desempeño institucional; es de resaltar el incremento en el puntaje de su indicador cobertura de los servicios de la entidad con calificación de **77.4** aumentando 4 puntos pero sigue estando 19,3 puntos por debajo, simbolizando un gradual progreso al interior de la administración.

Con respecto al Gobierno digital, también se realizó el siguiente análisis gráfico:

Figura 3

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública gobierno digital año 2018.



Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

En el gráfico N.º 3 la política pública de gobierno digital con sus múltiples propósitos: masificación del uso de las tecnologías de la comunicación y la actualización de trámites administrativos, generalmente sus indicadores evidencian una debilidad en su utilización encontrándose en un rango de calificación entre los 17 a 26 puntos por debajo del puntaje máximo, respecto al indicador

trámites y servicios en línea su puntaje es **73,0** estando por debajo 23 puntos situación preocupante por ser uno de los propósitos.

En el indicador de empoderamiento de los ciudadanos mediante un Estado abierto adquirió un puntaje de **77,6** estando 17,7 puntos por debajo del puntaje máximo, lo que se puede colegir como utilización de los medios tecnológicos y digitales en la administración pública gradualmente gracias a las metodologías adelantadas por los gobiernos para incentivar su uso.

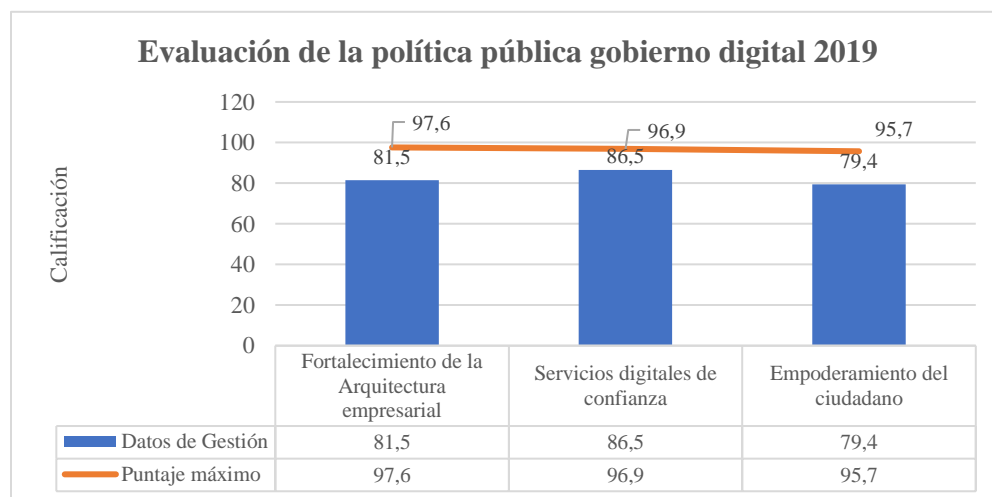
Por último, en el indicador de fortalecimiento de la arquitectura empresarial tuvo un puntaje de **76,3** está 22,7 puntos por debajo de puntaje máximo, interpretándose como insuficiente la adecuación técnica y estructural para la implementación de medios tecnológicos representando que los ciudadanos no pueden acceder a los servicios por los canales digitales, no lográndose la masificación de las Tics en la ciudadanía.

Con respecto a la Política del gobierno digital del 2019, se realizó el siguiente análisis:

Figura 4

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública gobierno digital año 2019.

En el gráfico N.º 4 se aprecia que la política pública de gobierno digital es la mejor calificada durante el año 2019, logrando puntajes sobresalientes de desempeño institucional encontrándose en un rango entre 10 a 16 puntos por debajo del puntaje máximo; en su indicador de servicios



digitales de confianza y calidad (Trámites en Línea) tuvo un incremento de 13 puntos alcanzando un puntaje **86,6** estando 10,4 puntos por debajo de su puntaje máximo evidenciándose una mejora en la utilización de los medios tecnológicos.

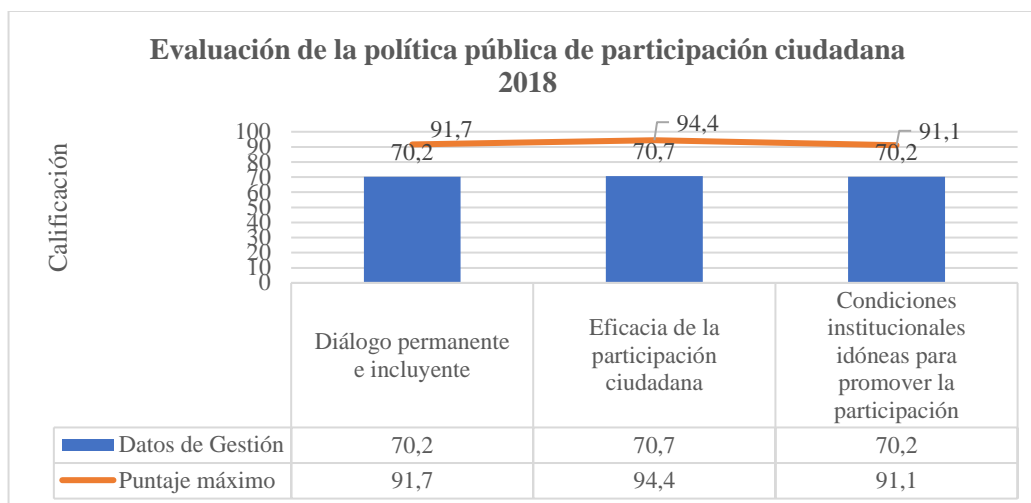
En el indicador fortalecimiento de la arquitectura empresarial aumento 5 puntos consiguiendo un buen puntaje de **81,5** está 16 puntos por debajo de su puntaje máximo, probando un gran esfuerzo en el aumento de conectividad y factores técnicos para su implementación al interior de la administración pública frente al año anterior; siendo acorde con el artículo 64 del código de procedimiento administrativo que establece “el Gobierno Nacional establecerá los estándares y protocolos que deberán cumplir las autoridades para incorporar en forma gradual la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos” concretándose la eficacia de la norma.

Por último, en el indicador empoderamiento de los ciudadanos mediante un Estado abierto fue el menor puntaje **79,4** estando 16,3 puntos por debajo de su puntaje máximo consiguiendo un aumento de 2 puntos debiéndose incrementar las estrategias de mejoramiento continua para conseguir el real y efectivo empoderamiento de los sectores más vulnerables de la sociedad y poderse materializar el artículo 53 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo de “garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos”.

Por otro lado, con respecto a la política pública de la participación ciudadana se puede decir en el 2018:

Figura 5

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública participación ciudadana año 2019.



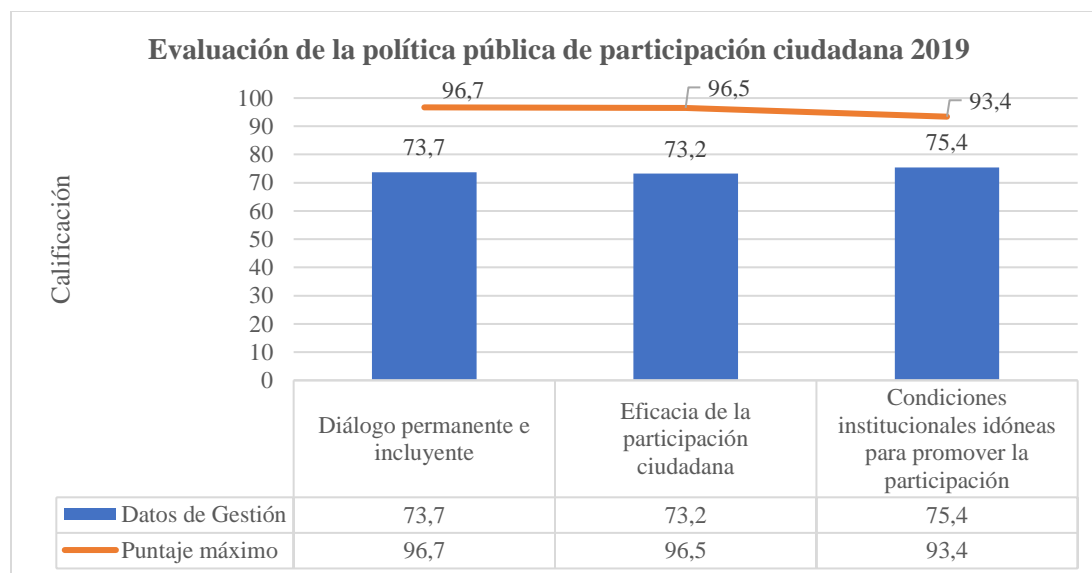
Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

Del gráfico N.º 5 la política pública de participación ciudadana en términos general presenta una debilidad porque su rango de calificación esta entre 20 a 23 puntos por debajo de sus puntajes máximos, demostrando que no se están propiciando espacios de participación ciudadana. Mantiene estables puntajes en dos de sus indicadores: condiciones institucionales idóneas para la promoción y participación ciudadana con un puntaje de **70,2** está 20.9 puntos por debajo de puntaje máximo y, en el diálogo permanente e incluyente en diversos espacios con calificación de **70,2** está 21 puntos por debajo de su puntaje máximo, se debe anotar que los dos indicadores tienen en común la promoción de la participación ciudadana, significando que todavía no se han brindado los escenarios necesarios para la materialización del principio de la participación; se debe agregar que casi en el mismo rango de puntaje está su indicador de eficacia de la participación ciudadana para mejorar la gestión institucional con un puntaje de **70,7** está 23,7 puntos por debajo, demostrando una fuerte debilidad en la administración debiéndose gestionar más planes y estrategias de mejoramiento continuo que garanticen la eficacia real del derecho de participación ciudadana.

A continuación, se presenta el análisis gráfico de la política pública de participación ciudadana 2019:

Figura 6

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública participación ciudadana año 2019.



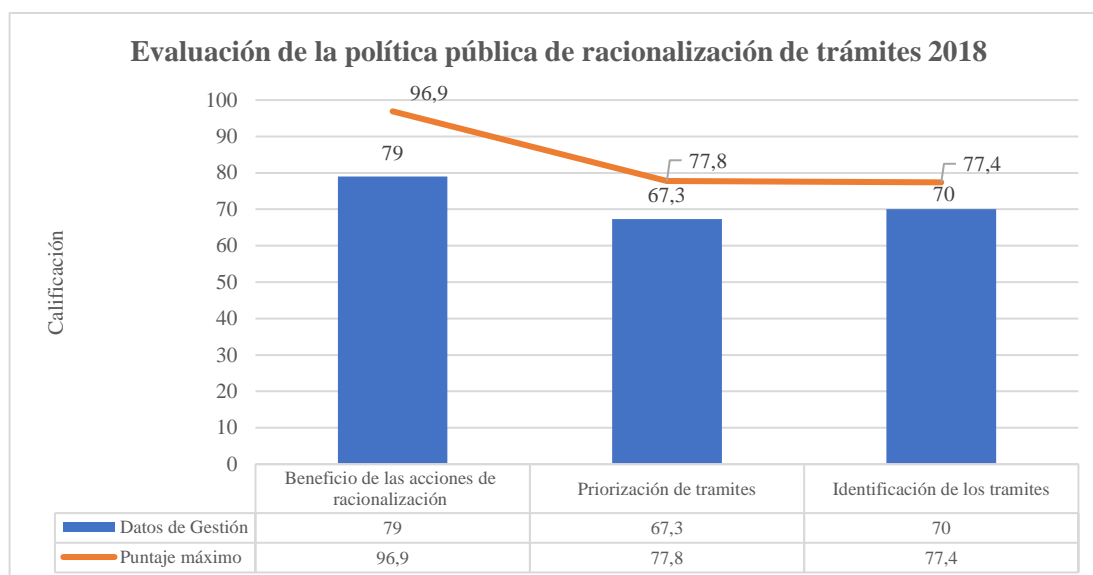
Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

El gráfico N.º 6 política de participación ciudadana se encuentra entre el rango de calificaciones de 18 a 23 puntos por debajo del puntaje máximo obtuvo un leve incremento en el puntaje de desempeño institucional respecto al anterior año; es de indicar que en los indicadores diálogo permanente e incluyente en diversos espacios con un puntaje de **73,7** alcanzó un crecimiento de 3 puntos, no obstante, se encuentra 23 puntos por debajo de su puntaje máximo, similar situación sucedió con el indicador de eficacia de la participación ciudadana para mejorar la gestión institucional con una calificación **73,2** está 23,3 puntos por debajo de su puntaje máximo y respecto a condiciones institucionales idóneas para la promoción de la participación con puntaje de **73,8** aumento 3 puntos está 19,6 puntos por debajo de su puntaje máximo representando un leve incremento respecto al año anterior; es decir, que los tres indicadores mantienen puntajes constantes, por lo tanto, se deben incrementar los planes y estrategias de mejoramiento continuo relativos a la creación de instrumentos y mecanismos para que la participación ciudadana sea más efectiva en la praxis gubernativa.

Ahora bien, con respecto a la evaluación de la política pública de racionalización de trámites se puede decir:

Figura 7.

Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública racionalización de trámites año 2018.



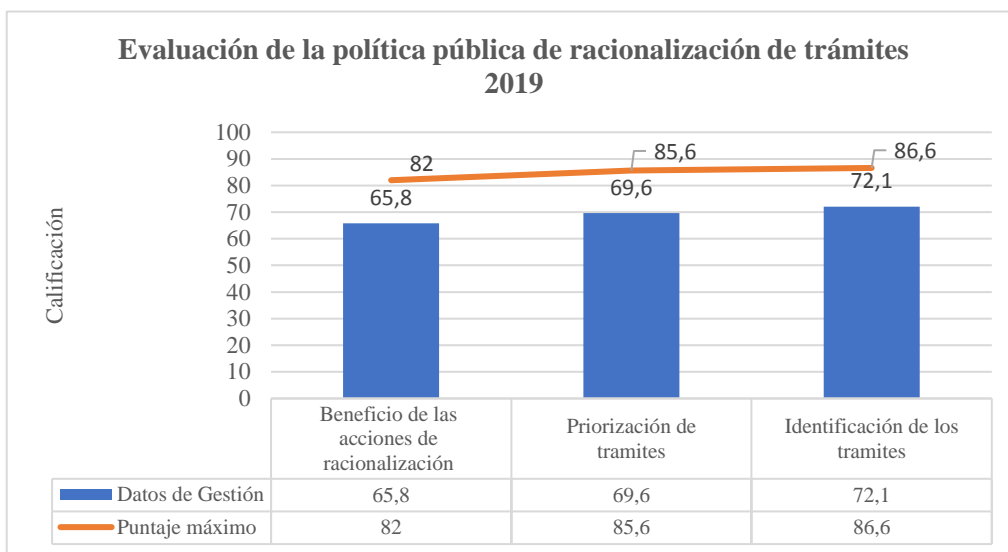
Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

En el gráfico N.º 7 política pública de racionalización de trámites se encuentra en el rango de calificaciones entre 10 a 20 puntos por debajo del puntaje máximo, en su indicador priorización de trámites con base en las expectativas ciudadanas obtuvo el menor puntaje de desempeño institucional **67,3** está 10.5 puntos por debajo de su puntaje máximo, lo que evidencia una puntuación aceptable; por otro lado, en el indicador identificación de los trámites a partir de los servicios que ofrece la entidad es el segundo en puntaje **70,8** está a 6.6. puntos por debajo de su puntaje máximo representando el fortalecimiento de planes de mejora continua de coordinación institucional porque es una actividad que infiere de la idoneidad de los funcionarios ya que conforme a la identificación que se dé al trámite, servicio o procedimiento así mismo será el resultado obtenido.

Por último, en el indicador beneficio de las acciones de racionalización adelantadas tuvo un puntaje de **79,0** está 20,9 puntos por debajo de su puntaje máximo, interpretándose como el peor puntaje señalando una fuerte debilidad donde se deben fortalecer las estrategias al interior de la administración para demostrar realmente los beneficios de la supresión y racionalización de los trámites en su funcionamiento organizacional.

Ahora bien, con respecto a la política pública de racionalización de trámites 2019 se puede decir:

Figura 8
Puntajes de desempeño institucional obtenidos por la administración pública en la política pública racionalización de trámites año 2019.

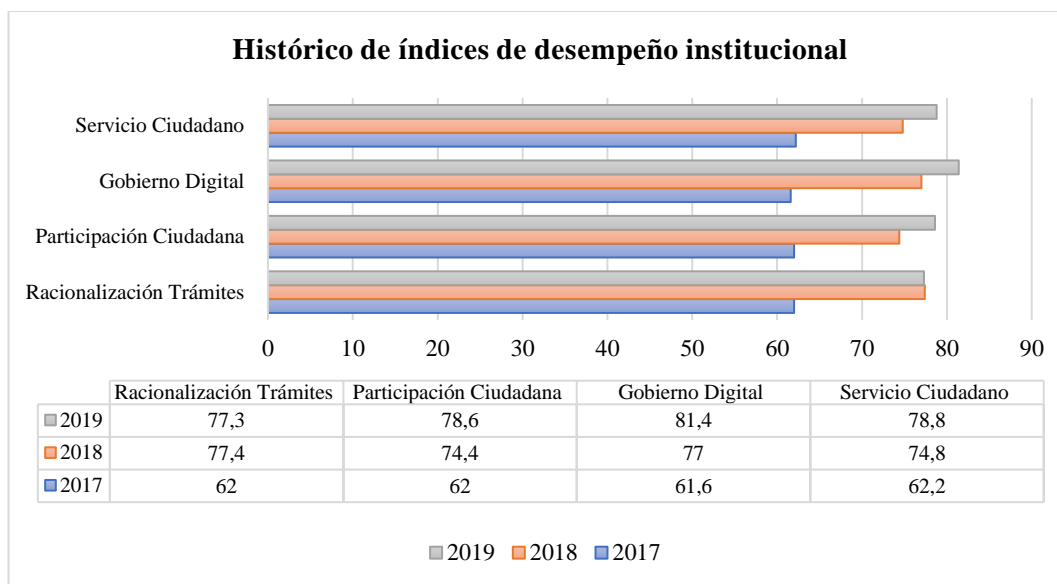


Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

En el gráfico N.º 8 política de racionalización de trámites está en un rango de calificaciones entre 14 a 16 puntos por debajo del puntaje máximo, lo que representa aceptables calificaciones en el desempeño institucional; no obstante, el indicador beneficio de las acciones de racionalización tuvo un puntaje 65,8 está 16,2 puntos por debajo de su puntaje máximo, demostrando una leve mejora en la eficacia de los procedimientos; con respecto a los indicadores de priorización de trámites con base en las expectativas ciudadanas tuvo un aumento de 2 puntos con un puntaje **69,6** está 16 puntos por debajo de su puntaje máximo asimismo el indicador identificación de los trámites a partir de los servicios que ofrece la entidad con un puntaje de **72,1** y un leve incremento de 2 puntos está 14,5 puntos por debajo de su puntaje máximo, siendo el mejor puntaje demostrando que todavía no se alcanza los estándares de calidad, por lo tanto, se debe implementar planes de mejoramiento.

2.4. Análisis de los resultados de desempeño institucional de la administración pública en las cuatro políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo

Figura 9
Histórico de índices de desempeño institucional



Fuente propia del autor, basado en MIPG Resultados Medición del Desempeño Institucional

La evaluación de desempeño es un indicador de calidad de gestión pública para estimar su eficacia, por lo tanto, es necesario hacer un diagnóstico de los resultados de desempeño de la administración pública tomando como fuente las mediciones publicadas por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG en su página web; se analizarán los puntajes de desempeño institucional de los períodos comprendidos entre los años 2017 al 2019 de las políticas públicas de: servicio ciudadano, participación ciudadana, racionalización de trámites y gobierno digital, al ser considerados como datos oficiales.

Se aprecia en el gráfico N.º 9 la trazabilidad de evaluación de cada una de las políticas públicas con sus puntajes de desempeño institucional que oscilan en rango entre **61 a 81 puntos** siendo el último su puntaje más alto de calificación. Es de resaltar, que la medición anual no puede ser la misma para todos los años porque en el año 2018 el resultado obtenido fue por cada uno de sus

indicadores de desempeño sin tener en cuenta ningún puntaje máximo de referencia contrario sucedió con los años 2017 y 2019 donde el MIPG sí estableció para cada una de las políticas públicas un máximo de referencia de puntaje.

En ese orden de ideas, en el año 2017 se aprecia que los puntajes de desempeño institucional en lo relativo a la racionalización de los trámites fueron de 62.3 está 27.2 puntos por debajo de su puntaje máximo que era 89.5, evidenciando una grave deficiencia, en cuanto a la participación ciudadana tuvo una calificación de 62.4 está por debajo 25,3 puntos de su máxima calificación que era 87.5, señalando también inconvenientes, respecto al servicio ciudadano su calificación de 62.2 está 26,5 puntos por debajo del puntaje máximo que era 88.7, demostrando un déficit y, por último, gobierno digital obtuvo una calificación de 61.6 está por debajo 33,8 puntos de su puntaje máximo que era 95.4, revelando una crítica situación de la gestión de la administración pública frente a sus propósitos y actuales tendencias de la gestión pública.

Respecto al año 2018 se apreció que la racionalización de trámites obtuvo un puntaje de 77.4, gobierno digital su puntaje de 77,0, en servicio ciudadano puntaje de 74,8 y, por último, en participación ciudadana alcanzó un puntaje de 74,4, evidenciando unas calificaciones constantes y un leve progreso, sin embargo, todavía los puntajes de desempeño son muy regulares lo que sigue expone fallas tanto organizacionales como funcionales no alcanzándose los estándares de calidad de una buena administración.

Durante el año 2019 se reportó un leve incremento en las calificaciones de algunas de las políticas públicas y regresa el puntaje máximo de referencia para cada una de las políticas, por lo tanto, gobierno digital tuvo un puntaje de 81,4 está por debajo 16.1 puntos de su máximo puntaje siendo la mejor calificada y la más sobresaliente de la administración pública, respecto al servicio ciudadano tuvo un puntaje de 78.8 está por debajo 18.5 puntos de su máximo puntaje aceptable pero se deben intensificar sus estrategias de mejora continua, en racionalización de trámites tuvo un puntaje de 77.3 está 19.4 puntos por debajo del máximo de referencia representando ineptitud de la administración debiéndose de adoptar de inmediato acciones y estrategias a nivel institucional y funcional y, por último, en participación ciudadana su calificación de 78.6 está por debajo 18 puntos de su máximo puntaje aceptable pero se deben intensificarse más en sus estrategias de mejora continua para alcanzar los estándares de calidad de una buena administración.

En conclusión, se puede afirmar que la administración pública colombiana ha adelantado un plan de mejora continua en las cuatro políticas públicas analizadas durante los tres últimos años arrojando avances pero no obteniendo puntajes sobresalientes o excelentes en la gestión de desempeño institucional; como se aprecia, por ejemplo en la racionalización de trámites que ha aumentado 15 puntos de calificación respecto al año 2017 pero no consigue un buen puntaje de desempeño institucional teniendo actualmente el menor puntaje de calificación, por su parte la participación ciudadana ha obtenido un incremento de 16.6 puntos de calificación respecto al año 2017 pero no alcanza un buen puntaje de desempeño institucional, respecto a gobierno digital tuvo un incremento de 19.8 puntos de calificación respecto al año 2017 ubicándose actualmente como la mejor política pública de la administración y, por último, el servicio ciudadano tuvo un incremento de 16.6 puntos de calificación respecto al año 2017 no consigue un buen puntaje de desempeño institucional.

En definitiva, el progreso en la evaluación de desempeño por la administración pública no ha sido el más excelente en las cuatro políticas públicas analizadas únicamente una consigue puntaje satisfactorio (gobierno digital) hay dos políticas públicas que se han mantenido constante en sus calificaciones (participación ciudadana – servicio ciudadano) con puntajes regulares y por último, la racionalización de trámites ha obtenido los puntajes más bajos representando una fuerte debilidad organizacional y funcional en la administración pública colombiana.

2.5. Estudio de la eficacia del principio de la buena administración en el procedimiento administrativo

El derecho administrativo contemporáneo es de contenido social, por lo tanto, busca conseguir el interés general partiendo de esta premisa el derecho administrativo colombiano está ligado con la realidad social y con el servicio de la administración como propósito estatal, conforme con el artículo 209 de la Constitución “La función administrativa está al servicio de los intereses generales”.

En cuanto a la administración pública como se mencionó en el capítulo primero es el medio con que cuenta el Estado para alcanzar sus cometidos estatales y su propósito primordial es la

prestación del servicio (dimensión servicial) constituyéndose en su ADN, por lo tanto, debe velar porque sus actuaciones y procedimientos se hagan de manera eficaz cumpliéndose con los estándares o directrices que son los cimientos para su dimensión organizacional (principios organizacionales) como para su funcionamiento (principios jurídicos) por lo tanto el principio de la buena administración está integrado por principios organizacionales como jurídicos.

De acuerdo con los párrafos anteriores la evaluación es un elemento fundamental para las administraciones públicas contemporáneas partiendo desde la medición de indicadores para así determinar el grado de avance en sus objetivos propuestos, valorar su desenvolvimiento y determinar si es o no eficaz; una vez realizado el estudio correspondiente de cada uno de sus indicadores de desempeño y los puntajes de los resultados obtenidos por cada una de sus políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo se encontraron los siguientes hallazgos:

En cuanto a gobierno digital, es la más sobresaliente cumpliendo con su propósito de fortalecer el acceso ciudadano ante la administración, evidenciándose un fortalecimiento en su parte organizacional y estructural (fortalecimiento de la arquitectura empresarial) (trámites y servicios digitales de confianza) es decir, que hay eficacia instrumental del capítulo IV. “Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo”.

Respecto al servicio ciudadano, mantiene puntuaciones regulares y estables cumpliéndose parcialmente con su propósito de hacer más fuerte los canales de atención y prestación correcta de los servicios, en relación a sus puntajes de calificación de desempeño presentó un leve progreso en el fortalecimiento organizacional (cobertura de los servicios de la entidad) y (procesos y procedimientos para un servicio de calidad) no obstante, en su indicador más importante de desempeño que es el (cumplimiento de las expectativas ciudadanas) ha mantenido el puntaje más bajo de calificación descifrando que no se está satisfaciendo el interés general demostrándose una ineficacia instrumental respecto al artículo 1 del código de procedimiento administrativo y de lo

contencioso administrativo al no concretarse en la práctica gubernamental el propósito de “la primacía de los intereses generales”.

Referente a la participación ciudadana, conserva regulares puntajes de calificaciones de desempeño no cumpliéndose totalmente con su propósito de promover ambientes para la participación ciudadana en el manejo público, sus indicadores de desempeño exponen puntajes regulares en (diálogo permanente e incluyente) sin embargo, su bajo puntaje en (eficacia de la participación ciudadana) demuestra un déficit de interacción con la sociedad, respecto a (condiciones institucionales idóneas para promover la participación ciudadana) fue su mayor calificación demostrándose que a nivel organizacional existen las estrategias, los canales de comunicación para la participación ciudadana pero en la práctica no están funcionando sea porque no se utilizan o se desconocen por parte del talento humano que sirve a la administración concurriendo ineficacia instrumental de los artículos 35 que da “la posibilidad de realizar audiencias en el procedimiento administrativo que tiene el propósito de promover la participación ciudadana” y el artículo 3 principios numeral 6. “En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública” del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Por último, en la racionalización de los trámites, obtuvo durante el año 2018 buenos puntajes de desempeño en (expectativas ciudadanas e identificación de los trámites) consiguiendo su propósito de mejora y automatización de los procedimientos y (actuaciones administrativas con la supresión de trámites innecesarios) sin embargo, en el año 2019 presenta una decreciente en sus calificaciones alcanzando los puntajes más bajos en sus indicadores (beneficio de las acciones de racionalización) y (priorización de trámites) no obstante, en su indicador (identificación de trámites) fue la calificación más alta pero muy regular exponiendo una ineficiencia organizacional de coordinación en la supresión de los procedimientos y actuaciones administrativas configurándose ineficacia instrumental del artículo 1 del código de procedimiento administrativo

y de lo contencioso administrativo que establece como finalidad “el funcionamiento eficiente de la administración”.

Como resultado general se aprecia que la administración pública colombiana ha adelantado progresos pero no logra los niveles de calidad exigidos evidenciándose una eficacia organizacional de la administración en la implementación de las Tics, en la cobertura de los servicios y en sus condiciones institucionales idóneas para promover la participación ciudadana porque se han fortalecido sus ámbitos corporativos no ocurriendo lo mismo con la racionalización de trámites siendo su más bajo indicador de desempeño.

Otro aspecto a resaltar de la evaluación de desempeño institucional que tiene injerencia en el procedimiento administrativo es lo relativo a su funcionamiento donde ha mantenido los puntajes más regulares en sus indicadores de satisfacción de las expectativas ciudadanas (interés general) y participación ciudadana (interacción con la sociedad) significando que no se está cumpliendo con su propósito esencial además otra causa de ineficacia está en el talento humano que no presta el servicio adecuado al público; en general, la administración pública es eficaz en su parte organizacional pero ineficaz en su aspecto funcional (actividad y quehacer).

En definitiva, en curso de las actuaciones y trámites administrativos el principio de la buena administración es ineficaz, porque las debilidades que se presentaron fueron relativas a su funcionamiento o quehacer únicamente se consiguió eficacia en una política pública (gobierno digital), en dos políticas públicas es ineficacia parcial (servicio ciudadano y participación ciudadanos) y, por último, en la política pública (racionalización de trámites) existe una ineficacia total además conviene subrayar que la administración pública en su praxis no está cumpliendo con sus dos propósitos esenciales: promover el interés general y el funcionamiento eficiente y democrático de la administración.

2.6. Estudio de la correlación del principio de la buena administración con las políticas públicas asociadas con el procedimiento administrativo

El siguiente aspecto trata de correlacionar las políticas públicas estudiadas con algunos de los principios de la buena administración según la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública determinando su eficacia o ineficacia normativa en los procedimientos y actuaciones administrativas.

En primer lugar, existe una relación entre la política pública de servicio ciudadano con el “principio de servicio objetivo a los ciudadanos” consiste que la administración en sus actuaciones y a través de sus agentes debe estar dispuesta a atender de manera adecuada, oportuna y eficaz a los ciudadanos, en párrafos anteriores se demostró que una de las políticas públicas que ha tenido regulares puntajes de desempeño institucional es precisamente la de servicio ciudadano en cuanto al cumplimiento de las expectativas ciudadanas, infiriéndose una ineficacia relativa con el principio de la buena administración por no cumplirse con su principal propósito de propender por el interés general a través de un servicio óptimo.

En segundo lugar, la política pública de racionalización de trámites está relacionada con el “principio de celeridad” porque en las actuaciones administrativas se debe optimizar el tiempo, preocupante es actualmente la administración colombiana, al encontrarse en un resultado decadente de desempeño institucional en su política de racionalización de trámites denunciando con ello inconveniencias en su funcionamiento y ocasionado la ineficacia del principio de la buena administración.

En tercer lugar, la política pública de gobierno digital responde a las realidades sociales y tecnológicas requeridas convirtiéndose en el único postulado de eficiencia de desempeño institucional con respecto a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública se está cumpliendo con el “principio de facilitación” debido a que los ciudadanos encuentran una gestión que usa las TICS en su provecho como lo sugiere la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico de hallar el fortalecimiento de las instituciones públicas y el acercamiento con la ciudadanía.

En cuarto lugar, la política de participación ciudadana ha tenido avances pero sus indicadores de desempeño son muy regulares por lo que respecta con el “principio de participación” en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública y referido también en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el caso de la administración pública es parcialmente ineficaz porque no se está concretando totalmente el ejercer el derecho sin embargo, la administración organizacionalmente cuenta con las condiciones institucionales idóneas para promoverla demostrándolo en la evaluación de desempeño institucional al ser un indicador bien calificación.

Por último, es de señalar la correspondencia con el “principio de evaluación permanente de la administración pública” que reside en la adecuación que debe efectuar la administración pública en sus aspectos organizacional y funcional para la identificación de oportunidades de mejora continua midiendo su desempeño; se compruebo que la administración pública colombiana ha estado en un progresivo adecuamiento organizacional obteniendo calificaciones buenas y aceptables, sin embargo, respecto al aspecto funcional demuestra fuertes debilidades que se manifiestan en ineficiencias debiéndose intensificar y fortalecer más las estrategias de evaluación o monitoreo en pro de alcanzar el calificativo de buena administración y la eficacia del principio de la buena administración.

Capítulo 3 Actuación de la administración pública colombiana frente a los desafíos del mundo global

Comienza el capítulo con una breve descripción de la globalización y el origen del derecho administrativo global para aterrizar en las correlaciones entre el derecho internacional con el derecho colombiano materializadas actualmente en el Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, posteriormente se estudia al Estado colombiano como signatario, su grado de participación, los compromisos adquiridos y los desafíos que debe afrontar y por último, se consideran las acciones estatales propuestas para cumplir con los estándares de la buena administración .

3. Transformaciones del derecho administrativo en el contexto globalizado actual

El siglo XX trajo una diversidad de cambios en las construcciones políticas, económicas y jurídicas influenciadas por fenómenos globales conllevando a una innovación en el campo jurídico – administrativo en particular en la administración pública así lo explica el profesor Cassese (2006) “a) la Desnacionalización del Derecho administrativo, b) convergencia de los Derechos administrativos nacionales, c) el desplazamiento del Derecho administrativo hacia la esfera constitucional constitucionalización del Derecho administrativo y la función pública” (p. 373). El derecho administrativo siempre ha mantenido relación con el derecho internacional, sin embargo, a partir del concepto de globalización se originó lo que la literatura jurídica denominó “Internacionalización del Derecho” produciéndose el fortalecimiento de sus vínculos.

El nuevo fenómeno de la internacionalización ocasionó un desarrollo académico recibiendo varios apelativos por la doctrina especializada por ejemplo para el profesor Gordillo era un “derecho administrativo internacional”, otro sector dirigido por Cassese utilizaba la expresión de “derecho administrativo global” y, por último, otros doctrinantes como Benedict Kingsbury “derecho que estudia las relaciones jurídicas de los llamados órganos administrativos globales” estos nombres

obedecen a las nacientes relaciones internacionales producto de las actuaciones transnacionales de los Estados generando importantes consecuencias con la comunidad internacional.

No solo era la globalización estaba presente también la tendencia universal garantista de salvaguardar los derechos humanos originándose la trasmutación del derecho administrativo como lo presenta Escobar (2005) “El Derecho administrativo que al ser un sistema perteneciente al ordenamiento jurídico de carácter público cuya vinculación y fuente primigenia es la Constitución, no puede concebirse como un Derecho estático” (p. 129); en conclusión, durante el siglo XX se presentaron circunstancias como: la constitucionalización del derecho administrativo, el auge de la regionalización o integración entre los Estados y la intervención de organismos internacionales influyendo en las administraciones públicas produciendo una movilización de lo nacional hacia lo transnacional promoviendo según Campanelli (2019) “homogeneización en la forma de gestión administrativa” (p. 209).

Como producto de la globalización jurídica que aparece en los años noventa originándose una nueva concepción de manejo público y del estudio del derecho administrativo partiendo según Amado (2018) “desterritorializar el marco jurídico preconcebido del Derecho Administrativo” (p. 161) entendiéndose como la incidencia externa en la regulación del derecho administrativo nacional por ese tipo de derecho internacional que se estaba forjando hacia afuera de los Estados según Rodríguez (2015) era el “derecho administrativo global que principalmente busca extender la aplicabilidad del derecho administrativo a los sujetos de orden global y a sus actuaciones que escapan a la esfera local”.

El término de derecho administrativo global fue utilizado por primera vez por Kingsbury (2010) como “aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la *accountability* de los órganos globales administrativos” exigiéndole al derecho administrativo direccionar su inclinación hacia lo global como resultado del desarrollo de la globalización jurídica; apreciándose otros protagonistas como las organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales efectuando actuaciones con injerencia jurídica al interior de los Estados como lo indica Ponce (2010) “El llamado derecho administrativo Global o derecho administrativo internacional es el

surgimiento de diversos principios jurídicos procedimentales, más aún, de auténticas obligaciones jurídicas procedimentales ligadas al surgimiento de un derecho a una buena administración” (p. 87).

3.1 Descripción de las correlaciones entre el derecho internacional con el derecho interno colombiano

El tratadista colombiano Younes (2019) entiende por relaciones internacionales “las interacciones que se refieren al trato recíproco entre los Estados, o entre Colombia y los organismos de derecho internacional” (p. 395) por el propósito de este trabajo se limita el tema de las relaciones internacionales únicamente a la integración latinoamericana y el Caribe porque los instrumentos internacionales base de estudio rigen únicamente para estas comunidades.

En el derecho colombiano las relaciones internacionales se encuentran reguladas por la Constitución Política formando un conjunto normativo con el propósito de impulsar la integración Latinoamericana y del Caribe; estos preceptos han sido desarrollados por la Corte Constitucional colombiana señalando la importancia del concepto de integración latinoamericana y el Caribe según la Sentencia C-155 de 2007 “se promoverá la integración económica, social y política con los demás Estados, especialmente los de América Latina y del Caribe, para lo cual se autoriza: (i) la creación de organismos supranacionales; (ii) la participación en una comunidad latinoamericana”. A nivel doctrinario se denomina el fenómeno de la “cláusula latinoamericana de integración” estudiada por el profesor Herrera (2016) con los siguientes términos “ (...) Así mismo, en uno o varios apartes del texto constitucional se expone la necesidad o voluntad del constituyente de expandir los preceptos constitucionales en esferas transnacionales” (p. 3).

De los anteriores párrafos, se destaca la importancia otorgada por el constituyente al propósito que el Estado colombiano alcance su integración con Latinoamérica y el Caribe elevándolo a cláusula constitucional, atribuyéndole al Estado su deber de impulsar y promover la integración política,

económica, social a través de la suscripción de tratados, convenios o acuerdos y facultando también a la creación de organismos supranacionales.

En lo que respecta al tema central de esta investigación la buena administración existen dos instrumentos internacionales que la enuncian: la Carta Europea de Derechos Fundamentales (solo aplica para la Unión Europea) y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública analizada en el primer capítulo proferida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo siendo el Estado colombiano signatario desde el año de 1976.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- organismo internacional de carácter intergubernamental instituido desde el año 1972 a iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, según su acta constitutiva con la finalidad de “institucionalizar un Centro Gubernamental” siendo posteriormente recomendado por la asamblea general de las Naciones Unidas con la idea de “establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2020, p. 5). Las cartas y códigos Iberoamericanos expedidos son el resultado de los consensos logrados por Estados miembros en temáticas relativas al buen gobierno y administración pública estableciendo principios, orientaciones, derechos y obligaciones para los Estados y sus ciudadanos.

3.2 Incorporación del Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- dentro del ordenamiento jurídico colombiano

En las Constituciones modernas de los Estados suelen establecerse procedimientos especiales para incorporar las normas transnacionales en sus ordenamientos, Colombia no fue la excepción y en su Constitución Política dispone un procedimiento especial que deben efectuar los tratados o convenios internacionales para ser legítimos. En cumplimiento se emprendió el correspondiente trámite legislativo culminando con la expedición de Ley 637 de 2001 “por medio de la cual se

Aprueba el Acuerdo Relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD- y sus Estatutos”.

No obstante, por mandato constitucional del artículo 241 en su numeral 10 impone a la Corte Constitucional colombiana “Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley” realizándose el control de constitucionalidad sobre la Ley 637 de 2001 profiriéndose la Sentencia C-914 de 2001, magistrado ponente doctor Álvaro Tafur Galvis declarando en su parte resolutive Exequibles el “Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- y sus Estatutos” y a la Ley 637 de 2001 aprobatoria.

De la precitada sentencia se enseñan algunos extractos por su importancia con el tema central de este trabajo, es de resaltar en primer lugar, que la Corte Constitucional describe la naturaleza jurídica del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en los siguientes términos “es un organismo internacional de carácter gubernamental que opera mediante programas de cooperación internacional”; en segundo lugar, emite su concepto respecto a la validez del Acuerdo suscrito “luego de la revisión integral de los textos sub examine, encuentra el contenido de los mismos ajustado al ordenamiento constitucional vigente, por lo que declarará exequibles el Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD” y por último, el Tribunal Constitucional en el numeral 3.2.3. se pronuncia respecto a la compatibilidad entre el Acuerdo y los propósitos constitucionales de integración latinoamericana “(...) Finalmente, la Corte debe destacar que en el presente caso la búsqueda de los objetivos de modernización de la Administración Pública se hace en el marco de un proyecto intergubernamental dirigido a los países latinoamericanos y del Caribe”.

En la situación descrita el Estado Colombiano se adhirió al Acuerdo constituyéndose en una norma supranacional legítima, cumpliendo con todas las formalidades requeridas en el ordenamiento jurídico colombiano, contando con su respectiva aprobación por parte del Congreso y la declaratoria de exequibilidad de la Corte Constitucional adquiriendo fuerza vinculante para el

Estado colombiano máxime cuando se reconoce como un *instrumento de cooperación* acorde con los postulados constitucionales.

El Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo se integra al bloque de constitucionalidad colombiano según lo regulado por el artículo 94 “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos” convirtiéndose en obligatorio para el Estado colombiano además indica la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública en su capítulo quinto. Protección Procesal del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública: “El derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y sus derechos componentes tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013, p. 14).

Con lo anterior queda garantizada su aplicación automática conforme con el artículo 93 constitucional “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” no se presenta ningún conflicto entre el bloque de constitucionalidad con el Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ni con la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública que germina del mencionado Acuerdo; sin embargo, del contenido de la Carta se desprende “La presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013, p. 5).

De lo anterior, se deduce que la Carta Iberoamericana posee una naturaleza referencial siendo (soft law) para los Estados suscriptores en la medida que no transgreda con la normatividad interna de cada uno; es decir, para el Estado colombiano es aplicable por cuanto no transgrede su ordenamiento jurídico, constituyéndose en un instrumento valioso porque se concreta su compromiso de promover la integración con Latinoamérica y el Caribe y su deber de impulsar

políticas y estrategias para el avance de la gestión pública como miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

3.3 Participación del Estado colombiano en marco del Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Es importante exaltar la participación del Estado colombiano siendo promotor de iniciativas normativas, el cumplimiento de una agenda internacional con la asistencia a eventos que se transforman en escenarios diplomáticos y la ocupación por sus representantes de puestos directivos. Colombia representada por el Dr. Fernando Grillo fue elegido por dos años (2015-2017) como presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con el objetivo de fortalecer el diálogo entre los distintos países sobre la transformación que requiere la administración pública convirtiéndose en el escenario propicio donde el Estado colombiano manifestó su intención de incentivar la discusión sobre innovación en la gestión pública.

En el año 2017 en su XLVII reunión ordinaria el Consejo Directivo resaltó como uno de los logros de la presidencia en titularidad de Colombia la creación del documento relativo al papel del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en la coyuntura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible destacando su correlación con la gestión pública. Luego el Estado colombiano asume la Tercera Vicepresidencia del Consejo Directivo durante la cual se adopta la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad Pública propuesta por Dr. Fernando Grillo para que Colombia sea el país líder de dicho programa señalando en su (punto 2) como objetivos inmediatos el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

Durante la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en la ciudad de Bogotá se aprueba la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, indicando en su preámbulo “Uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 (ODS 16) consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada

arquitectura estatal” menciona también “ofrecer una plataforma de base que articule los elementos necesarios para la apertura gubernamental en Iberoamérica, proponiendo un marco de referencia común, no vinculante jurídicamente, para que los gobiernos y Estados” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016, p. 1-2).

En el Foro Iberoamericano de la Gestión Pública para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se aprobó la “Declaración de Bogotá” que denuncia la creación de estrategias que permitan la ejecución de la Agenda 2030 confirmándose que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo es “la plataforma ideal para la implementación, seguimiento y monitoreo de los Objetivos Desarrollo Sostenible en los países miembros” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2018, p. 3).

3.4 De los compromisos del Estado colombiano como miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

En párrafos anteriores se apreció la aplicabilidad y exigibilidad del “Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo” el protagonismo del Estado colombiano, no obstante, por la relación directa con el tema central, con las políticas públicas estudiadas y con los factores de ineficacia identificados en el capítulo segundo de este trabajo se seleccionan (4) documentos: el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, proferidos todos dentro del marco del Acuerdo en mención para determinar los compromisos del Estado colombiano dentro del Centro Latinoamericano de Administración para Desarrollo.

3.4.1 Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Aprobado en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en su Preámbulo señala “Los Gobiernos iberoamericanos, conscientes de la necesidad de acercar a representantes y

representados y de la conveniencia de facilitar la unión de Gobierno y ciudadanía (...) suscribimos este compromiso con la ciudadanía” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006, p. 2) además en su capítulo V. Cumplimiento del Código por parte de los Gobiernos firmantes “determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código” también indica “Los Gobiernos firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento del Código” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006, p. 6).

El desempeño del Estado colombiano respecto a los deberes adquiridos en este Código Iberoamericano del Buen Gobierno no ha sido óptimo como se evidenció en el capítulo segundo respecto a su desempeño las inconsistencias más difíciles de la administración pública colombiana se presentan en la falta de interacción y acercamiento con la comunidad causando el primer factor de ineficacia que se materializa en el incumplimiento de las expectativas ciudadanas, ineficacia de la participación ciudadana e ineficacia en la racionalización de trámites; por lo tanto, el Gobierno colombiano debe implementar planes, estrategias de mejoramiento y la ejecución de mejores prácticas gubernamentales respecto a la gestión de procesos, mecanismos de comunicación más eficaces con la ciudadanía e implementar sistemas de evaluaciones periódicas para alcanzar los estándares de calidad exigidos a un buen gobierno.

3.4.2 Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

Aprobada durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno busca concretar un nuevo modelo para el uso de las tecnologías de la comunicación en el manejo público constituyéndose sus enunciados en orientaciones. En su capítulo primero: Finalidad y ámbito (numeral 2) describe las finalidades que se resumen en: acercar a las respectivas administraciones con la ciudadanía, perfeccionar la organización y funcionamiento de las administraciones, simplificación de los trámites y procedimientos, estimular el uso de las TICS para conseguir la interconexión administración pública y ciudadanía. En su (Punto 6) determina sus siete principios.

En el capítulo segundo se demostró el sobresaliente papel del Estado colombiano en la ejecución de su política pública gobierno digital superando las expectativas de sus compromisos

internacionales, consiguiendo cumplir con la finalidad de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de alcanzar la interconexión de la administración pública con la ciudadanía y convirtiéndose en un modelo para los demás Estados. Como lo expuso una reciente publicación realizada por Tecnologías de la Información y Comunicaciones (2019) de los resultados de la OURData Index de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que evalúa los esfuerzos de los gobiernos en la implementación de datos abiertos ubicándose el Estado colombiano en el tercer puesto del escalafón considerándose actualmente OURData Index uno de los instrumentos internacionales más completos de medición de avance en las políticas de datos abiertos.

3.4.3 Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

Aprobada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en su capítulo primero (numeral 2) define la calidad en la gestión pública como “una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía” agregando que la calidad debe “medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, p. 7) asimismo en su capítulo segundo señala sus catorce (14) principios.

En el capítulo segundo de este trabajo al realizar la trazabilidad histórica del desempeño de gestión durante los años (2017 a 2019) se muestra el segundo factor de ineficiencia de la administración que es la grave situación en su política pública de racionalización de trámites presentando actualmente los puntajes más bajos exponiendo la urgente necesidad por parte del Gobierno de llevar a cabo acciones de intervención y diseño de sistemas de monitoreo al interior de las entidades

buscando identificar los avances o límites para realizar un real seguimiento de su gestión cumpliendo con los estándares mundial de calidad.

3.4.4 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Aprobada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en su preámbulo establece el “Derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el derecho de participación ciudadana en la gestión pública” aclarando que su titularidad la posee “todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública” explicando que se debe entender por ciudadano a “todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.2)

En su capítulo I (numeral 6) determina su doble vínculo ya sea como derecho y como responsabilidad cívica según su (numeral 10) y por último, en su consideración final establece el deber asumido por los Estados de “promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la presente, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p. 4).

En este orden de ideas, el tercer factor de ineficacia parcial de la administración pública como se justificó en el capítulo segundo de este trabajo es la insuficiente participación ciudadana al interior de la administración, por lo tanto, el Estado colombiano lo ha cumplido de manera parcial porque en lo relativo al diálogo y las condiciones institucionales para promover la participación ciudadana su desempeño ha sido aceptable, sin embargo, presenta falta de compromiso en la eficacia de suscitar la cooperación ciudadana para mejorar la gestión por lo que se deben implementar mejores prácticas respecto a la comunicación con la ciudadanía para conseguir la efectividad real de la democracia participativa en la gestión pública.

3.5 Descripción de los desafíos asumidos por el Estado colombiano como signatario del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

El Estado colombiano en marco del Centro Latinoamericano de Administración para Desarrollo ha tenido una activa participación asumiendo retos y desafíos institucionales por lo que se propone describir cada uno de los desafíos que debe afrontar el Estado colombiano:

El mayor desafío para el Estado colombiano ante la comunidad internacional como se anunció son los Objetivos de Desarrollo Sostenible considerados como una agenda universal y convirtiéndose en fundamento para evaluar a futuro sí las administraciones públicas de los Estados son buenas o no, es decir, que el Estado colombiano debe implementar acciones o estrategias para cumplir con los cuatro propósitos establecidos en su numeral 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”:

En primer lugar, en su numeral “16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” el Estado colombiano tiene un gran desafío frente a su actual administración debe establecer las bases de una real y efectiva administración pública democrática pero no desde un enfoque político sino en el interior de su gestión, creando espacios colectivos de participación ciudadana e incorporando sectores sociales porque la democracia en la administración pública colombiana es inoperante, no obstante, la participación ciudadana va más allá de la simple activación de procesos participativos, exige cambios en el propio modelo organizacional de la administración significando que efectivamente la ciudadanía este incluida en sus procesos y adaptarse a los requerimientos sociales para incrementar la credibilidad de los ciudadanos.

En segundo lugar, el numeral “16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, es el otro reto del Estado colombiano lograr la eficacia de su administración a través de una estrategia de transparencia siendo actualmente la calificación de las políticas públicas un gran déficit por ser tecnócrata y no democrática por lo que se propone como estrategia para el Estado colombiano aplicar la denominada evaluación de “cuarta generación” introduciéndose elementos de deliberación y participación ciudadana que según Roth (2009)

“pretende remediar los defectos claramente evidenciados en el análisis realizado: actitud benévola por parte del evaluador hacia el programa y su responsable, casi imposibilidad de tener en cuenta valores distintos a los de la dirección, y positivismo excesivo” (p. 12) causándose dos aspectos positivos para el Estado colombiano: el primero, se estaría implementando una estrategia de eficacia y transparencia para la gestión pública y el segundo, el Estado colombiano se convertiría en un modelo para las demás administraciones públicas iberoamericanas.

En tercer lugar, en su numeral “16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial” el actual mundo globalizado mide las fortalezas o debilidades de los Estados y de sus administraciones públicas por las interacciones estratégicas adquiriendo gran importancia la noción de cooperación como motivación de la gestión pública contemporánea proponiéndose como desafío para el Estado colombiano el realizar estrategias que conlleven a la conformación de Alianzas con el propósito de conseguir el acercamiento social y la creación de sinergias internacionales según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2018) “La importancia de las alianzas para el desarrollo sostenible está basada en el diagnóstico según el cual los Estados son incapaces de abordar por sí mismos todos los complejos problemas que abordan los ODS” (p. 27-28) debiéndose incorporar el denominado “enfoque de la innovación social” en el manejo público colombiano estando a la vanguardia de las administraciones públicas contemporáneas.

Por último, en su numeral “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” el procedimiento administrativo se comprende como el medio idóneo para asegurar la tutela administrativa efectiva cuya finalidad es la eficiente salvaguardia de los derechos y participación ciudadana en el espacio administrativo concebida como uno de los derechos de la buena administración reconocida en tratados internacionales desde la óptica del debido proceso. En el derecho colombiano en el artículo 29 constitucional “El debido proceso se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” coexistiendo como principio según el artículo 3 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo numeral 1. “En virtud del principio del debido proceso” constituyéndose en axioma de la buena administración percibiéndose como un conjunto de garantías judiciales ciudadanas frente a las malas actuaciones del Estado y a su vez un control

ciudadano. En el Estado colombiano la inoperancia e ineficacia de su administración pública se ve reflejada en la multitud de demandas contra el Estado e incontables acciones judiciales constituyéndose en todo un reto para el Estado colombiano debiendo propender por capacitar a sus servidores públicos en todos los niveles para que ejerzan sus funciones obedeciendo y garantizar la tutela administrativa efectiva a los ciudadanos en todas sus actuaciones y procedimientos.

3.6 Acciones para la implementación de los estándares internacionales de buena administración en el contexto colombiano

Con la globalización se transformó el papel de la administración pública en este mundo cambiante y con constantes desafíos empleándose un nuevo modelo encaminado a modernizar los rezagados procesos antidemocráticos y reconvenir a la administración pública sobre el advenimiento de la era donde el ciudadano exige entrar en su interior. En el actual contexto donde las sociedades se consideran abiertas se requiere de administraciones públicas capaces de desenvolverse no solo en su jurisdicción nacional sino dentro del espacio globalizado o regional, por lo tanto, en la contemporaneidad se desarrollan administraciones globales que ocasionan el ajuste estructural y organizacional de las administraciones públicas nacionales.

Lo han demostrado los últimos años en este ámbito global y regional que el Estado colombiano ha adquirido fortalezas, retos y desventajas conllevando a replantear el manejo de la administración pública según Srivastava (2009) “los cambios institucionales en la administración pública que fortalezcan las instituciones y los sistemas de administración pueden ayudar a los países en desarrollo a obtener beneficios de la Globalización” ese deber ser el propósito del Estado colombiano para alcanzar la buena administración según los estándares internacionales y fortalecerse porque como se evidencio en el capítulo segundo son varios los factores de insuficiencia operativa que se ven reflejados en su gestión y en el desarrollo de sus procedimientos

convirtiéndolo en un competidor débil frente a la competencia del actual mundo global, por lo tanto, se proponen iniciar tres acciones estatales:

3.6.1 Puesta en funcionamiento del enfoque de innovación social

La primera acción o estrategia para el Estado colombiano siendo un fuerte promotor al interior del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consiste en que no, puede seguir actuando de manera hermética al interior de su administración pública debe rediseñar su modo de gestión incluyendo fehacientemente a otros actores sociales idóneos, por lo tanto, se sugiere conforme con la nueva tendencia de gobernanza la construcción de alianzas con la sociedad pues en recientes documentos de la Organización de las Naciones Unidas respecto a la administración pública resalta la importancia de las redes de actores según el Informe “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta” en su Sección I (punto 16) señala “Si bien hacer frente a estos problemas tan controvertidos supone una carga, también constituye una oportunidad para forjar nuevas asociaciones y alianzas que permitan trabajar de consuno para hacer avanzar la condición humana” (Organización de las Naciones Unidas, 2014, p. 40).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) emergen en un proceso recurrente de transformación todos los días los Estados revela su incapacidad para atender eficazmente las solicitudes ciudadanas según Arenilla (2017) “en el contexto actual, la Administración Pública no se legitima por su mera actuación —que es una condición necesaria—, sino por su efectividad” sin embargo, la inclinación de la gobernanza actual enfatiza en la interacción entre Administración y sociedad originándose una pluralidad de relaciones denominadas “*enfoque de la innovación social*” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2018, p. 24) intentando

encontrar la construcción de niveles de interacción y colaboración entre actores públicos y privados.

3.6.2 Restructuración de los modelos de calidad de la gestión pública

En este orden de ideas es importante enfatizar en la segunda acción para el Estado colombiano que consiste en modernizar sus instituciones gubernamentales frente a las omisiones o fracasos en la ejecución de sus modelos de calidad y en lo relativo a la satisfacción de las expectativas ciudadanas y del servicio al ciudadano; elementos esenciales que en la actual administración colombiana requieren urgentemente por parte de los modernos administradores públicos de acciones de intervención, planes de mejoramiento y estrategias de cooperación entre los Estados para conseguir buenas prácticas de gestión; de lo contrario, Colombia estaría atrasada frente a las exigencias de los modelos de la nueva gobernanza con enfoque en las relaciones interorganizacionales para la óptima prestación del servicio al ciudadano.

Como se describió en párrafos anteriores la calidad del manejo administrativo sea vuelto todo un desafío para los Estados contemporáneos según el (punto 24) de la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública “El reto de la calidad en la gestión pública es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar” agregando “La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008) en palabras de Torres (2011) “Lo que obliga a los gobiernos a promover una administración – GESTIÓN PÚBLICA de óptima CALIDAD, entendida como la adecuada satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos clientes a través de la ejecución de sus programas, políticas públicas y servicios” (p. 51).

3.7.3 Adecuación de la evaluación de desempeño a la administración pública

La tercera estrategia para el Estado colombiano consiste en adaptar su evaluación de desempeño para que sea más incluyente, haciendo participe a la sociedad y cumpliendo con el propósito

democrático contenido en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (Punto 18) literal J que señala el derecho de “Participar en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado” por lo tanto, se propone que en la evaluación de desempeño colombiana se implemente la denominada “Evaluación de Cuarta Generación” o evaluación constructivista no focalizada (ECNF) en la literatura especializada se conoce también por “evaluación pluralista” (Guba, 1989, p.9).

En la actualidad existe por los Gobiernos una preocupación por la necesidad de reevaluar el desempeño del Estado en especial de la administración pública en aras de mejorar su eficiencia y buen servicio según Ospina (2001) “el mejoramiento de la administración pública es prerequisite para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel, ahora más reducido pero igualmente crítico, como coactor en la resolución de los problemas colectivos en la sociedad de cambio de siglo” (p. 2). El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) expuso en el documento titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” la precariedad de la evaluación de gestión en Latinoamérica revelando que “los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública” (p. 17).

Se concluye, con las tres acciones o estrategias propuestas que el Estado colombiano al interior de su administración pública tiene a largo, mediano y corto plazo que redefinir su gestión no seguir siendo impenetrable sino extenderse a la conformación de redes y alianzas interorganizacionales y sociales direccionadas para el cumplimiento de las expectativas ciudadanas y la eficacia del servicio; de lo contrario, Colombia estaría al margen de los estándares de la nueva gobernanza debiéndose convocar a los futuros administradores públicos para la innovación de estrategias de intervención, planes de mejoramiento y buenas prácticas gubernamentales que sean incluyentes y

en pro de la misma administración colombiana conforme con los modelos internacionales de calidad de las buenas administraciones.

Conclusiones finales

Hasta este punto, se ha hecho un recorrido importante sobre el avance de la administración pública demostrando su unión con el derecho administrativo y con la realidad social, por lo tanto, se debe recapacitar en un derecho administrativo contemporáneo que prepare a la administración para cumplir cabalmente con su servicio a la comunidad revirtiendo en las condiciones de vida del ciudadano, velando por la dignidad humana como principio y fin estatal y, por la protección de los derechos y garantías; es decir, prestar un buen funcionamiento como lo exige una buena administración.

De ahí que, el derecho administrativo nació con unos principios orientadores al igual que la administración pública siendo los pilares o fundamentos de las actuales administraciones, es decir, que una buena administración debe estar razonada sobre sus principios como base de su gran edificación; por lo tanto, el principio de la buena administración comprende principios jurídicos tanto organizacionales como funcionales según los estándares de las buenas administraciones contemporáneas.

Como resultado del desempeño institucional de la gestión pública colombiana en las cuatro políticas públicas de: servicio ciudadano, gobierno digital, participación ciudadana y supresión de trámites innecesarios afines todas con el procedimiento administrativos los hallazgos demostraron la fortaleza organizacional en el campo de las Tics interpretándose como eficacia, no obstante, presentando ineficacia funcional porque no se está prestando su servicio adecuadamente en lo relativo a la (satisfacción de las expectativas ciudadanas - interés general) ni en la interacción con la ciudadanía (participación ciudadana) si estos factores se siguen agudizando sin darles una solución estructural va a ser más desafiante para la administración pública colombiana alcanzar los estándares de gestión de calidad internacionales.

De forma conclusiva sobre la respuesta al problema jurídico ¿Dentro del contexto global actual se puede considerar eficaz a la administración pública colombiana según los estándares del principio de la buena administración en su procedimiento administrativo? La respuesta es negativa, la actual administración pública colombiana debe mejorar varios aspectos para considerarse eficaz según los parámetros del principio de la buena administración. De sus (23) principios se concluye que son aplicables al procedimiento administrativo colombiano únicamente (6) principios: facilitación,

servicio ciudadano objetivo, participación ciudadana, celeridad y eficacia. Siendo exclusivamente eficaz el principio de facilitación (num. 20) por referirse a la implementación de las Tics en el procedimiento administrativo; el principio de servicio ciudadano objetivo (num 2) es ineficaz parcialmente porque se fortalecieron los procedimiento para un servicio de calidad no alcanzando a colmar las expectativas de los ciudadanos; en lo relativo al principio de participación ciudadana (num. 13) es ineficaz parcialmente, porque en el procedimiento administrativo existen escenarios de participación pero no logran la eficaz interacción con la sociedad; y por último, respecto a los principios de celeridad (num 21) y principio de eficacia (num 16) son ineficaces porque la mayor dificultad de la administración colombiana es no reportar el beneficio de las acciones de racionalización, priorización e identificación de trámites al no optimizarse el tiempo en los procedimientos y porque no se logra que los procedimientos cumplan con sus finalidades.

En cuanto a la hipótesis planteada, en los actuales modelos de gobernanza global causados por las interrelaciones de los Estados con las organizaciones derivándose una serie de compromisos y nuevos desafíos para los signatarios siendo indispensable el emprendimiento de estrategias y acciones cada vez más efectivas para alcanzar los patrones internacionales de la buena administración influyendo normativamente en los ordenamientos jurídicos locales fue lo que motivó al Estado colombiano a expedir un paquete de reformas normativas para atender estos requerimientos conllevando a la reglamentación taxativa del principio de la buena administración como orientador de sus procedimientos en observancia de los estándares de calidad y eficacia de las administraciones contemporáneas. No se comprobó, que normativamente se encuentra reglamentado el principio de la buena administración, sin embargo, a través de una jurisprudencia del Consejo de Estado se reconoce “la cláusula de buena administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano” constituyéndose la sentencia en una fuente formal de derecho además de su contenido se desprende que es “entendido como un postulado normativo” incorporando (un principio y un derecho) al ordenamiento jurídico colombiano para ser obedecidos por la administración pública “bajo el estándar de la debida diligencia de los deberes funcionales” en virtud del “ordenamiento jurídico convencional, constitucional y legal” comprendiéndose su oponibilidad y sometimiento en el derecho interno colombiano del principio de la buena administración.

Por último, se resalta la importancia otorgada por el constituyente al propósito que Colombia alcance su integración con Latinoamérica y el Caribe es así como el Estado colombiano firma el Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- profiriéndose una serie de cartas y códigos iberoamericanos poco conocidos salvo para el público especializado donde se han adquiriendo una sucesión de retos y desafíos para la administración pública, sin embargo, para cumplirlos el Estado y la administración deben ser más democráticos efectuando realmente un trabajo intercomunicado entre poderes públicos y agentes sociales a través del diálogo porque son las herramientas primordiales para afrontar los retos impuestos por el mundo global actual, por lo tanto, se necesita un mayor compromiso por parte de los Estados para alcanzar los estándares de la buena administración pública global dejando abierto el debate.

Lista de referencias

Libros Impresos

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. C.E.C.
- Anthohty, E. A. (1984). *Management Control Systems*. Homewood.
- Arenilla, M. (2017). *Plan Estratégico 2017 - 2020*. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Atienza, M. (2007). *Introducción al Derecho*. Fontamara.
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press.
- Benda, E. (2001). El Estado Social de Derecho. En W. Mayhofer, & W. Vogel. H & Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- Bonnin, C. (1808). *Principes d'Administration Publique*. Imprimeur Libreire.
- Brito, F. (2010). *Estructura del Estado Colombiano y la Administración Pública Nacional*. Grupo Editorial Ibañez .
- Cassagne, J. (1998). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Lexis Nexis-Abeledo-Perrot.
- Cassese, S. (2006). *La Gobalización Jurídica*. Marcial Pons.
- Chevallier, J. (2003). "Préface" en Spanou Calliope *Citoyens et administration*. L' Harmattan.
- Chevallier, J. (2011). *El Estado Posmoderno*. Universidad Externado de Colombia.
- Chiavenato, I. (1995). *Administración de Recursos Humanos*. Mc Graw Hill.
- Chiti, M. (2002). *Derecho Administrativo Europeo*. Civitas.
- Dumont, G. (2002). *La citoyenneté administrative*. Universidad de Paris .

- Dworkin, R. (2002). *Los Derechos en Serio*. Ariel.
- Enterría Eduardo & Ramón Tomás. (1995). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. Civitas.
- Forsthoff, E. (1986). *El Estado Social*. Centro de Estudios Constitucionales .
- Gladden, E. (1966). *An Introduction to Public Administration*. Staples Press.
- González, F. (1840). *Elementos de la Ciencia Administrativa*. Imprenta de J.A. Cualla.
- González, M. J. (2003). *Ineficacia, anomía y fuentes del derecho*. Dykinson.
- Guba, E. &. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications.
- Guillen, J. (2005). La Administración Electrónica. En P. Garcia Mexía, *Principios de Derecho de Internet*. Tirant Lo Blanch.
- Heller, H. (1985). *Escritos Políticos. Las Ideas Socialistas*. Alianza.
- Lares Martínez, E. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela.
- Luciano Parejo, A. (1983). *Estado social v Administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Cívitas.
- Molina, C. M. (1998). *Delitos contra la Administración Pública*. Grupo Editorial Leyer .
- Montaña, A. (2005). *El Concepto de Servicios Público en el Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia .
- Pérez, A. E. (2007). *Los Derechos Fundamentales*. Tecnos .
- Posada de Herrera, J. (1978). *Lecciones de Administración Tomo I*. Instituto Nacional de Administración Pública .
- Rodríguez García, A. (2015). *El derecho administrativo en iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito Tomo I*. Espress.
- Rodríguez, L. (2015). *Derecho Administrativo. General y Colombiano*. Temis.

- Sandulli, A. (2003). Il procedimento. En C. Sabino, *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Generale*. Tomo II. Dott.A Giuffrè Editore .
- Sánchez, M. (2016). *El derecho a la buena administración electrónica*. Ibañez.
- Santofimio, J. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia
- Schiera, P. (1968). *Il Cameralismo e l'Assolutismo Tedesco*. Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Antonio Giuffrè.
- Spanou, C. (2003). *CITOYENS ET ADMINISTRATION: Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*. L' Harmmattan.
- Stein, L. (1981). *Movimientos Sociales y Monarquía*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Tavares da Silva, S. (2010). *Direito Administrativo Europeu*. Imprensa da Universidade de Coimbra. University Press.
- Tomás, M. (2004). *El Derecho Fundamental a la Buena Administración*. INAP.
- Tornos, M. &. (2008). El Principio de la Buena Administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública . En M. Rebollo, *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Lorenzo Martín Retortillo*. Justicia de Aragón.
- Vidal, J. (2009). *Derecho Administrativo*. Legis.
- Von Justi, J. (1769). *Elemens Generaux de Police*. Chez Rozet Libraire.
- Waldo, D. (1967). *The Study of Public Administration*. Random House.
- White, L. (1939). *Introduction to the Study of Public Administration*. The MacMillan co.
- Willoughby, W. (1936). *The Government of Modern State*. Appleton - Century Company.
- Younes, D. (2019). *Derecho Constitucional Colombiano*. Legis Editores S.A.

Revistas

Aguilar, L. F. (1995). El Estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y Edición.

https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf

Aláez, C. B. (2017). Globalización Jurídica desde la perspectiva del Derecho Constitucional Español. *Teoría y Realidad Constitucional*, 245-277

<https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20917>

Atienza, M. y. (1991). Sobre principios y reglas. *Doxa*, 10, 101-120.

<https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>

Bousta, R. (2018). Por una aproximación conceptual a la noción de buena administración. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 23-45

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733359>

Brito, M. (2002). Globalización y Derecho Administrativo. *Ius Publicum*, 9, 47-54.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3935740>

Campanelli, M. J. (2019). El derecho administrativo tradicional en el Estado posmoderno: Globalización, buena administración y supranacionalidad (El caso OCDE - Colombia). *Digital de Derecho Administrativo*, (21), 201-219.

<https://doi.org/10.18601/21452946.n21.10>

Delpiazzo, C. (2014). La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados. *Revista de Derecho*, (10), 41- 57

<https://doi.org/10.22235/rd.v0i10.736>

Escobar, L. (2005). La Huida del Derecho Administrativo. *Holística Jurídica*, 129-149

https://revistaholisticajuridica.weebly.com/uploads/1/4/2/8/14287118/holistica_9.pdf

Fratti, K. M. (2011). ¿Tenemos derecho a una buena administración?. *Asociación salvadoreña Derecho y Desarrollo*, 3, 1-13.

http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/34/1/ARTICULO_BUENA_ADMINISTRACION.pdf

Hart, D. (1990). A Partnership in Virtue Among all Citizens: The Public Service and Civic Humanism. *Public Administration Review*, 50(6), 101 - 121.

<https://doi.org/10.1080/01900699708525229>

Herrera, J. (2016). La Cláusula Latinoamericana de integración en Colombia: entre el "lazo de la Unión" y la tautología de la "camisa de fuerza". *Derecho del Estado* (37), 127-163.

<https://doi.org/10.18601/01229893.n37.04>

KansKa, K. (2004). Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, 10(3), 305 - 320.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2004.00218.x>

Kingsbury, B. &. (2010). El surgimiento del Derecho Administrativo Global. *Revista de Derecho Público*, 24, 1- 46.

https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=87%3Ael-surgimiento-del-derecho-administrativo-global&catid=5%3A24&Itemid=31

Lagos Fregosa, J. (2018). La administración pública como derecho humano en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. *Nuevo derecho*, 14(23), 66 - 73.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6742004>

Mantilla Correa, A. (2019). La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual. *Derechos en Acción*, 10(10), 110- 160.

<https://doi.org/10.24215/25251678e247>

Milkes, I. (2019). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales . *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 153-

178. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>

Navarro, R. (1998). Los Principios Jurídicos, estructura, características y aplicación en el derecho constarricense. *Ivstitia*, 138, 1- 21.

<https://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-03/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-2/lecturas/2.pdf>

Nieves, J. (2013). Modernización del Estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia.

Justicia Juris, 9(1), 70 - 83.

<https://doi.org/10.15665/rj.v9i1.100>

Ospina, S. (2001). Evaluación de la Gestión pública: concepto y aplicación en el caso latinoamericano. *CLAD Reforma y Democracia*, 19, 1 - 19.

[http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-](http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano)

[democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano](http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano)

Ponce, J. (2010). El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a la buena administración. *Revista de Derecho Administrativo*, 9, 77-94

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13707>

Roth, A.-N. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *CLAD Reforma y Democracia*, 45, 1-14.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676007>

Sanz, F. (2009). El ordenamiento Europeo, el Derecho Administrativo Español y el Derecho a una Buena Administración Pública, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (13), 729-751. <http://hdl.handle.net/2183/7510>

Srivastava, M.(2009). Globalización y administración pública: un estudio del término 'globalización', su naturaleza, significado, características e impacto en la administración. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1508013>

Torres, J. (2011). Posibilidades, Logros y Desafíos en la Implementación de Modelos de Calidad en los Gobiernos Latinoamericanos. *Estudios Gerenciales*, 27, 33-57. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(11\)70156-5](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(11)70156-5)

Wunder Daniel & Valencia, D. (2018). Reflexiones sobre el Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública en el Derecho Admonistrativo Brasileiro. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 47-75. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.05>

Normas

Congreso de la República 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 47.956. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia (1998, 29 de diciembre). Ley 489. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.464.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República de Colombia (2015, 6 de julio) Ley Estatutaria 1757. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial 49.565.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Congreso de la República de Colombia (2015, 9 de junio). Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial 49.538.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Congreso de la República de Colombia (1999, 18 de agosto). Ley 527. Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.673.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0527_1999.html.

Congreso de la República de Colombia (2009, 30 de julio). Ley 1341. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47.426.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html

Congreso de la República de Colombia (2003, 30 de diciembre). Ley 872. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. Diario Oficial 45.418.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0872_2003.html

Congreso de la República de Colombia (2005, 6 de septiembre). Ley 962. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Diario Oficial 51527
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html

Congreso de la República de Colombia (2001, 4 de enero). Ley. 637. Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo relativo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, y sus Estatutos", firmado en Caracas, el 30 de junio de 1972. Diario Oficial 51527.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0637_2001.html

Presidencia de la República (1984, 2 de enero) Decreto 01. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Diario Oficial 36.439.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html

Presidencia de la República (2018, 14 de junio). Decreto 1008. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Diario Oficial 50.624.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30035329>

Presidencia de la República (2017, 11 de septiembre). Decreto 1499. Por medio del cual se modifica el Decreto número 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. Diario Oficial 50353. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30033473>

Presidencia de la República (2015, 26 de mayo). Decreto 1082. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial 49523. <http://contratacionestatal.blogspot.com/2015/08/decreto-unico-reglamentario-1082-de.html>

Presidencia de la República (2009, 13 de julio). Decreto 2623. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano. Diario Oficial 47.409.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36842>

Presidencia de la República (2008, 14 de abril). Decreto 1151. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46960.
<http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1735257>

Presidencia de la República (2014, 12 de diciembre). Decreto 2573. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49363.
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1468897>

Presidencia de la República (2012, 21 de diciembre). Decreto 2693. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48651.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1773851>

Presidencia de la República de Colombia (1995, 6 de diciembre). Decreto 2150. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario Oficial 51527.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1408573>

Presidencia de la República de Colombia (2019, 22 de noviembre). Decreto 2106. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. Diario Oficial. 51527.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2106_2019.html

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, (agosto 19 de 2001). Sentencia C-914

[M.P. Álvaro, Tafur Galvis, M.P]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena (noviembre 13 de 2013). Sentencia C-826

[M.P. Luis Ernesto Vargas Silva,]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena (marzo 7 de 2007). Sentencia C- 155

[M. P. Álvaro Tafur Gálvis,]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (octubre 10 de 2016). Expediente 11001-03-26-000-215-00165-00 (55813)

[M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa]

Ciber bibliografía

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2013, 10 de octubre). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.*

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-del-Ciudadano-en-Relacion-con-la-Administracion-Publica-10-2013.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998, 14 de octubre). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina.*

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008, 29-31 de octubre). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.*

<https://clad.org/wpcontent/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009, 1 de diciembre). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.*

https://observatorioserviciospublicos.gob.do/publicaciones/miscelaneos/carta_iberamericana_participacion_ciudadana.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016, 7-8 de julio). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2018, 7-8 de Junio). *Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica*.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Avances-y-propuestas-sobre-la-Agenda-2030-y-los-ODS-en-Iberoamerica-LIBRO-2018.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020, 8 de noviembre). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. <http://old.clad.org/portal>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2006, 3-5 de noviembre). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009, 30 de noviembre). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.*

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>

Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal (1995, 21 de junio). *Documento 2790 Gestión Pública orientada a Resultados.*

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2790.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal. (2000, 9 de Febrero). *Documento N° 3072.*

https://mintic.gov.co/portal/604/articles-3498_documento.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal. (2004, 28 de Junio). *Documento N° 3292.*

<https://mintic.gov.co/portal/inicio/3501:Conpes-3292-de-2004>

Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal. (2003, 20 de Octubre). *Documento N° 3248. La Renovación de la Administración Pública.*

<http://www.corponor.gov.co/NORMATIVIDAD/CONPES/Conpes%203248%20de%202003.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal. (2010, 15 de marzo). *Documento N° 3649.*

Política Nacional del Servicio Ciudadano.

https://www.serviciocivil.gov.co/portal/sites/default/files/marcolegal/2010_03_15_CONPES_3649.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Fiscal. (2013, 9 de Diciembre). *Documento N° 3785.*

Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano.

https://www.serviciocivil.gov.co/portal/sites/default/files/marcolegal/2013_12_09_CONPES_3785.pdf

Delvolvé, P. (2013, 8 de diciembre). Le droit à une bonne administration. *Overblog*.

http://data.overblogkiwi.com/0/84/28/40/201312/ob_a6ecd46dfec212f9a411e1faf44dbf6a_journal00ch08-1.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública, (2017). *Presentación Participación*

Ciudadana. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2019-04>

[04_Encuentro+Equipo+Transversal+servicio+al+ciudadano.pptx/31e57765-da97-e737-17db-f23980ce470d?version=1.0&t=1554722465203&download=true](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2019-04_Encuentro+Equipo+Transversal+servicio+al+ciudadano.pptx/31e57765-da97-e737-17db-f23980ce470d?version=1.0&t=1554722465203&download=true)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). *Manual Técnico del Modelo*

Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Manual+T%C3%A9cnico+del+Modelo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd>

Departamento Nacional de Planeación. (2018, 29 de mayo). *Sinergia. Incidiendo con Evidencia*.

<https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

Guerrero, O. (2000). *Teoría Administrativa del Estado*.

https://www.academia.edu/37089214/teoria_administrativa_del_estado_Omar_guerrero_Orozco_pdf

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2009). *Programa de Formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas.*

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)

Jimenez, C. &. (2017, 1 de octubre). *Gobierno y Políticas Públicas.*

<http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (2019, 5 de noviembre). *Colombia es el tercer país con mejor progreso en datos abiertos: OCDE:*

<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/116115:Colombia-es-el-tercer-pais-con-mejor-progreso-en-datos-abiertos-OCDE>

Organización de los Estados Americanos. (2003). *Carta Democrática Interamericana.*

https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (1998, 4 de Diciembre).

Puma: Information Technology As An Instrument Of Public.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA\(98\)14&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA(98)14&doclanguage=en)

Organización de las Naciones Unidas. (2000, 13 de septiembre). *Resolución N° 55/2 Declaración del Milenio*. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1996, 1 de mayo). *Resolución N° 50/225 Administración y Desarrollo*. <https://undocs.org/es/A/RES/50/225>

Ortigueira, M. (1987). Administraciones públicas: el control de la eficacia y de la eficiencia mediante indicadores. En T. d. Asociación de Censores Letrados y Contables, *Serminarios 1986* Tribunal de Cuenca. 213-228.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=10266>

Prats, J. (2015, 23 de noviembre). *La Búsqueda de Principios de Buena Administración*.
<http://www.aigob.org/la-busqueda-de-principios-de-buena-administracion-2/>

Winchester, L. (13 de Mayo de 2011). *Políticas públicas formulación y evaluación. Curso Internacional Planificación Estratégica y Políticas Públicas*.
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

Tesis

Tesis Amado Abril, J. H (2018) *Actuaciones administrativas en el marco del Derecho Administrativo Global -Estudio de casos-*. [tesis de doctorado, Universidad Libre de Colombia]. Repositorio Institucional <http://hdl.handle.net/10901/11814>.

