

El derecho a la buena administración pública. Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia¹

The Good Public Administration Right. Meaning and Development in Ibero-America and Colombia

O direito à boa administração pública. Conteúdo e desenvolvimento na Iberoamérica e na Colômbia

William Guillermo Jiménez

Escuela Superior de
Administración Pública –ESAP
Universidad Libre
<https://orcid.org/0000-0002-0914-9181>
willjime@esap.edu.co

Pedro Nel Páez

Escuela Superior de
Administración Pública–ESAP
<https://orcid.org/0000-0003-4367-3056>
pedrpaez@esap.edu.co

Resumen

En 2000, la Unión Europea expidió la Carta de los Derechos Fundamentales y estableció el “Derecho a la buena administración”; por su parte, en el 2013, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) promulgó la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, en la que consagró aquel derecho. Posteriormente, ha habido un importante desarrollo teórico sobre el sentido y alcance de este principio o derecho, especialmente entre los doctrinantes del derecho administrativo. El objetivo del artículo es establecer el significado y alcance del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública (DFBAP), así como su desarrollo en algunos países iberoamericanos y su aplicación en Colombia. Para esto, se emplea un método cualitativo con un tipo de estudio descriptivo y exploratorio, usando técnicas de análisis documental y observación directa. Para el análisis, se estudiaron tres casos de procedimientos administrativos para verificar el cumplimiento del DFBAP. Se concluye que el DFBAP no es derecho nuevo, sino un conjunto de principios y garantías ya consagrados en declaraciones

1 Producto resultado de investigación de los grupos de investigación *Política, Derecho y Gestión Pública* (ESAP) y *Derecho, Sociedad y Estudios Internacionales* (Universidad Libre), y del proyecto de investigación “Construcción de la Paz en el marco de la Justicia Transicional a partir de la Teoría del Diálogo Judicial”.

de derechos y en la mayoría de las constituciones. Sin embargo, al presentarse como una unidad, ha generado un mayor impacto que cada uno de los derechos de forma separada, por lo que ha pasado de ser una preocupación doctrinal y legal a tener un desarrollo y aplicación jurisprudencial en la resolución de controversias judiciales.

Palabras clave: Derecho fundamental, buena administración, administración pública, derecho administrativo, derecho constitucional.

Abstract

In 2000, the European Union issued the Charter of Fundamental Rights and established the “Right to good administration”. For its part, in 2013 the Latin American Center for Development Administration (CLAD) promulgated the Ibero-American Charter of Rights and Duties of the Citizen where this right was also enshrined. Subsequently, there has been a great theoretical development on the meaning and scope of this principle or right, especially among administrative law scholars. This paper’s aim is to establish the meaning and scope of the Fundamental Right to Good Public Administration (DFBAP), as well as its development in some Ibero-American countries and its application in Colombia. A qualitative method is used with a descriptive and exploratory type of study, using documentary analysis techniques and direct observation. Three cases of administrative procedures were studied to verify compliance with the DFBAP. It is concluded that the DFBAP is not a new right but a set of principles and guarantees already enshrined in declarations of rights and in most constitutions; however, by being presented as a single framework it has acquired greater impact than each of the rights separately, so it has gone from being a doctrinal and legal concern to having jurisprudential development and application in the resolution of judicial controversies.

Keywords: Fundamental right, good administration, public administration, administrative law, constitutional law.

Resumo

Em 2000, a União Europeia emitiu a Carta dos Direitos Fundamentais e foi estabelecido o “Direito à boa administração”; Por sua vez, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) promulgou em 2013 a Carta Ibero-americana dos Direitos e Deveres do Cidadão e também consagrou este direito. Posteriormente, houve um grande desenvolvimento teórico sobre o significado e alcance deste princípio ou direito, especialmente entre os estudiosos do direito administrativo. O objetivo é estabelecer o significado e alcance do Direito Fundamental à Boa Administração Pública (DFBAP), bem como seu desenvolvimento em alguns países ibero-americanos e sua aplicação na Colômbia. Utiliza-se método qualitativo

com estudo do tipo descritivo e exploratório, utilizando análise documental e técnicas de observação direta. Foram estudados três casos de procedimentos administrativos para verificação do cumprimento da DFBAP. Conclui-se que o DFBAP não é um direito novo, mas um conjunto de princípios e garantias já consagrados em declarações de direitos e na maioria das constituições, porém, quando apresentado como uma unidade adquiriu maior impacto do que cada um dos direitos separadamente, por isso deixou de ser uma preocupação doutrinária e jurídica, para ter desenvolvimento e aplicação jurisprudencial, na resolução de conflitos judiciais.

Palavras-chave: Direito fundamental, boa administração, administração pública, direito administrativo, direito constitucional.

Introducción

El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública (DFBAP) se ha presentado como una novedad de desarrollo del derecho constitucional y administrativo que impacta directamente la acción de la administración pública. Concebido originariamente en el marco de los derechos fundamentales de la Unión Europea, y luego incorporado a otras instancias como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el DFBAP contiene un mandato de perfectibilidad para la gestión pública, así como un derecho fundamental que puede ser reclamado por los ciudadanos y usuarios de la administración.

Sin embargo, el contenido complejo y algo difuso de este derecho, así como su escasa difusión, han llevado tener poca popularidad entre los legisladores y académicos, lo que se concreta en un uso limitado por parte de la ciudadanía, al menos en Colombia. Por un lado, el carácter polifacético de los elementos que integran el DFBAP lo hacen irreductible a un núcleo básico fácilmente identificable, pues integra una serie de principios y derechos como la equidad, la imparcialidad, la proporcionalidad, la celeridad, la participación, la reparación, el acceso a la información y el debido proceso administrativo. Por otro lado, no existe un acuerdo acerca de si el DFBAP es un principio o un derecho fundamental, o ambos, lo que condicionaría su alcance y forma de hacerlo exigible. Finalmente, si bien existe un optimismo por parte de un grupo importante de doctrinantes del derecho administrativo que ven en el DFBAP una potencialidad que otros derechos similares no tienen, es sorprendente el desconocimiento que existe dentro de la comunidad académica de la administración pública, en donde la reflexión al respecto es escasa o nula en congresos, foros, encuentros, libros, revistas y otros escenarios de debate. Pareciera que el tema se ha posicionado en el área del derecho administrativo por su cercanía con los derechos, pero muy poco en el campo más amplio de la administración pública. Pre-

cisamente, el primer acercamiento a la temática surgió de lugares ajenos a las instancias tradicionales del estudio de la administración, tales como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el propio CLAD.

Frente a lo anterior, la pregunta que guía a esta investigación es: ¿cuál es el contenido y alcance concreto del DFBAP que permita reconocerlo como un verdadero derecho fundamental? Algunas preguntas derivadas son las siguientes: ¿qué potencialidades tiene este derecho que permitan considerarlo como un mecanismo para exigir una buena gestión pública? ¿Qué desarrollados ha tenido este derecho en algunos países culturalmente cercanos a Colombia? Y, ¿este derecho se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano de tal manera que pueda tener consecuencias para la administración pública? El objetivo de esta investigación es establecer el significado y alcance del DFBAP, así como su desarrollo en algunos países y su aplicación en Colombia. Para esto, se emplea un método cualitativo con un tipo de estudio descriptivo y exploratorio, teniendo en cuenta la escasa difusión de este derecho, en particular en la administración pública colombiana. Así mismo, en la investigación se utiliza el análisis documental y la observación directa como técnicas de recopilación de información, y se estudian tres casos de procedimientos administrativos para verificar el cumplimiento del DFBAP, a saber, un caso de la empresa de aseo metropolitano LIME, otro de la Secretaría de Hacienda de Bogotá y uno de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Es preciso aclarar que el trabajo presentado es producto de un ejercicio de reflexión y análisis académico de los autores, antes que el resultado de la ejecución de un proyecto de investigación estricto; en este sentido, no se contó con un presupuesto específico asignado para tal fin o con personal auxiliar de apoyo. Por ello, lo aquí presentado debe ser considerado y evaluado teniendo en cuenta estas consideraciones. Lo anterior lleva a tener presentes algunas limitaciones del estudio: 1) No pretende una revisión exhaustiva del fenómeno a nivel internacional, ni siquiera a nivel iberoamericano; de esta manera, se presenta una revisión de la literatura más relevantes y disponible sobre los desarrollos del DFBAP en algunos países del área de influencia del CLAD. 2) La selección de los países se basó en los criterios de representatividad regional de Iberoamérica y de la importancia relativa de los mismos en cada subregión, a saber: España en la península Ibérica, México en el norte y centro de América y Brasil en Suramérica. El estudio del DFBAP en estos tres países sirve de contexto para el presente trabajo y pueden ser objeto de análisis más específicos en futuras investigaciones. Colombia, por su parte, se analiza de manera más detallada y profunda dada la proximidad de los autores a esta realidad. 3) Los casos abordados sobre Colombia provienen de experiencias propias de los autores con la administración, de modo que no son procesos seleccionados de un universo de actuaciones de la administración pública; así, los casos se utilizan a manera de ilustración o ejemplificación de una actuación concreta y verídica de la administración en el marco del DFBAP. 4) La

metodología es estrictamente cualitativa; no se aplicaron encuestas o análisis estadísticos, y la información recolectada provino de técnicas como la revisión bibliográfica-documental y de la observación directa sobre fuentes primarias, tales como libros, artículos de revista, documentos de internet, y de fuentes primarias representadas en textos legales, providencias judiciales y documentos originales generados en las actuaciones de los casos de estudio.

En el primer apartado se explicita el contenido y alcance del DFBAP, así como su consagración jurídica en Europa e Iberoamérica. En segundo lugar, se presenta la manera como ha sido considerado este derecho en países tales como España, Brasil y México. En tercer lugar, se analiza su desarrollo legal y jurisprudencial en Colombia, aportando evidencia empírica de tres casos de actuaciones administrativas que ilustran la vulneración del DFBAP. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones y recomendaciones.

Contenido y alcance del Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública (DFBAP)

Origen

Si bien los conceptos de “buen gobierno” y “buena administración” son diferentes, ambos se usan para referirse al deseo de un desempeño eficiente y democrático del Estado, ya sea como proveedor y/o como prestador de servicios públicos a la población (Roncancio, et al., 2022); además, ambos contienen una carga valorativa alta para la gestión pública (ser “buenos”), por lo que no es extraño que sean considerados como principios para la administración pública. Sin embargo, las diferencias son notorias.

El *buen gobierno* es un principio de gestión de la organización, antes que un concepto jurídico, que apareció en el informe del Banco Mundial en 1989. Este principio está basado en los planteamientos de la llamada “Nueva Gestión Pública” (NGP) (que busca aplicar enfoques de la gerencia privada al ámbito de la gestión pública), sumando aspectos de la democracia liberal (imperio de la ley, eficiencia, política anticorrupción, independencia judicial, rendición de cuentas, respeto a los DD. HH., libertad de expresión y de prensa) (Jiménez et al., 2007)

El *Derecho a la Buena Administración* (DBA) apareció en Europa como un derecho fundamental, por lo que se trata de un concepto de orden jurídico, antes que uno gestiológico, lo que explicaría su tratamiento y uso por parte de los juristas casi de manera exclusiva (los “administrativistas”, en específico). Según se ha estudiado, su origen se remonta a la Constitución de Italia de 1947 que, en su artículo 47, postuló el buen funcionamiento e imparcialidad de la administración (Martín-Retortillo, 2011). En 1980 el Comité de Ministros del Consejo de Europa realizó una recomendación en ese sentido y, posteriormente, pasó a la jurisprudencia del Tribunal

de Justicia de las Comunidades Europeas que, desde 1984, aplicaba este derecho (Wunder y Valencia, 2019), así como al Tribunal de Primera Instancia de la UE. El proceso de consolidación jurídica termina con la redacción del artículo 41 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea del 2000, que lo consagró como el “Derecho a la buena administración”, de la siguiente manera:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
 - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
 - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua. (Unión Europea, 2000)

Al año siguiente, el Parlamento Europeo reglamentó esta Carta y expidió el Código de Buena Conducta Administrativa en el 2001, incluyendo importantes principios sobre el trámite de reclamaciones y la protección de datos e información, entre otros:

De todos ellos queremos destacar los principios de “legalidad”, “no discriminación e igualdad de trato”, “proporcionalidad” y “coherencia” que se enuncian como los “principios generales de buena administración”, y los de “objetividad e imparcialidad” y de “información de los procedimientos” como directrices para la “buena conducta administrativa” (Valderrama, 2021, p. 6).

Significado y alcance

En general, las diversas aproximaciones al DFBAP coinciden en reconocer que no se trata de un derecho nuevo, sino de un conjunto de disposiciones ya reconocidos (legal, doctrinaria y jurisprudencialmente) que comprende principios, reglas y derechos expuestos a manera de síntesis. Estas conforman un conjunto de opciones que se ordenan y se hacen evidentes con fuerza cualificada: “[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, mo-

tivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (Freitas, 2015, p. 198).

Por otro lado, el derecho a la buena administración pública comprende principios, derechos y obligaciones. Esa circunstancia no es extraña en el marco de la clasificación de las normas jurídicas. Por ejemplo, en el derecho constitucional colombiano, la paz es considerada como un valor (está en el preámbulo de la Constitución), un principio fundamental constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 2), un derecho fundamental (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 22) y un deber del ciudadano y de toda persona (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 95, numeral 6). Como más adelante se presenta, esta compleja composición del DFBAP es acogida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en su Carta del 2013.

Para algunos tratadistas, la falta de unidad del DFBAP le resta fuerza y eficacia dado que, al adolecer de un objeto preciso, estaría condenado a ser un derecho “meramente retórico” con escasas o nulas repercusiones. Esto se debe a que, a la hora de una reclamación, resultaría difícil su invocación de manera directa. Otros, por su parte, consideran que, al integrar principios y derechos dispersos, el DFBAP ofrece una ventaja que no tenía anteriormente, pues se pueden exigir como una unidad con mayor impacto o eficacia (Wunder y Valencia, 2019), o como una sumatoria de derechos subjetivos públicos (Freitas, 2015). En todo caso, el DFBAP comprendería las siguientes consideraciones:

- Aparece en el contexto de la globalización jurídica y de la tendencia de la tutela efectiva de los derechos, desde el derecho internacional al derecho constitucional. Se pretende la ampliación de exigencias hacia el Estado social de derecho con nuevas declaraciones de derechos que, a partir de instancias internacionales, van a ser incorporadas por los Estados miembros en sus constituciones y ordenamientos jurídicos. En este sentido, el DFBAP es un derecho-síntesis dirigido tanto a las instituciones europeas como a las administraciones públicas nacionales (Wunder y Valencia, 2019). La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE) y la Carta del CLAD son ejemplos de esta situación.
- Su contenido simbólico-político, más allá de las implicaciones propiamente jurídicas. Con el DFBAP se pretende brindar mayores garantías y protección al ciudadano frente al poder del Estado y de la administración pública, procurando con esto que haya más democracia, más participación y rendición de cuentas (Wunder y Valencia, 2019).
- Su conexión con el principio de la dignidad humana. Esto es especialmente relevante pues no solamente pone a la persona en el centro de gravitación de la administración pública, sino que, además, le otorga el carácter de derecho fundamental protegido y exigible. En este sentido, la importancia del DFBAP

[...] se explica desde la óptica en que el Estado existe por y para el ciudadano [...] que exista un servicio adecuado a la sociedad [...] debe actuar con imparcialidad, equidad y razonabilidad en sus actuaciones y en un plazo razonable (Valderrama, 2021, p. 12).

Esto consiste en recordar que el poder público, cualquiera que sea este, proviene del pueblo y para el pueblo (Rodríguez-Arana, 2021), es decir, pone al ser humano en la razón de ser de la administración pública, lo que lleva a abandonar visiones fetichizadas y autorreferenciadas de la administración pública (sus privilegios, y énfasis en aspectos estructurales, organizacionales y de manejo del personal), siendo que ella debe estar al servicio de la persona y no al revés, como sucede con no poca frecuencia.

- Tiene un carácter de derecho fundamental que implica que es un derecho subjetivo exigible y se hace objeto de protección reforzada ante los jueces y tribunales. En el caso colombiano, dicha protección reforzada se materializa con la posibilidad de invocar la acción de tutela para proteger o amparar tal derecho (Quinche, 2020). En efecto, el Artículo 86 de la Constitución Política establece la acción de tutela como uno de los mecanismos de protección de derechos, la cual procede cuando un derecho constitucional fundamental está siendo amenazado o vulnerado por la acción o inacción de agentes del Estado o por particulares. De este modo, se puede afirmar que, cuando los derechos humanos (categoría propia del ámbito internacional) se incorporan dentro de una Constitución, se convierten en derechos constitucionales y cuando algunos de estos últimos tienen protección reforzada, son derechos fundamentales.
- Hace énfasis en corregir las irregularidades de una “mala” administración. Reiterados informes de 1995 y 1999 de organismos de la Unión Europea recomendaban combatir la mala administración que se presentaba en el continente europeo. En este caso, entonces, no se trata del derecho a ser administrado de cualquier manera (Pegoraro, 2011), sino un llamado a erradicar ciertas prácticas reprochables por ir en contra de principios como la ética pública, la igualdad, el mérito, la eficiencia o la eficacia (Pérez y Tamayo, 2022). El DFBAP no solo se refiere a una óptima administración eficiente, sino a la adecuación del modo de administrar y a los fines que el ordenamiento jurídico prescribe al Estado y a la administración pública, con la ética y la moral pública (Castañeda, 2024).
- Constituye un conjunto de garantías ya arraigadas en el ámbito judicial que se trasladaron al ámbito administrativo (Martín-Retortillo, 2011). En efecto, gran parte de sus contenidos son la expansión al proceso administrativo de las garantías del derecho al debido proceso judicial: igualdad de armas, derecho a ser oído, de acceder al expediente, a tener decisiones motivadas, todo ello dentro de un plazo razonable. Es preciso comentar que, en países como Perú, el Tribunal Constitucional ha elaborado una jurisprudencia desde

2005 para reconocer la existencia implícita del principio de buena administración en la constitución (Castañeda, 2024).

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo público de carácter internacional, en la XXIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en ciudad de Panamá en octubre de 2013, adoptó la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública y, en su capítulo tercero, consagró el “Derecho a la buena administración pública” del siguiente modo:

25. Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.

En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, *que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país.* (CLAD, 2013, p. 9; énfasis añadido)

En este caso, es preciso destacar el carácter específico o público de la buena administración para evitar confusiones con referencia a la buena administración a la que hace referencia la Carta de Derechos de la UE. Dentro del preámbulo de la Carta Iberoamericana se expresan las razones que justifican tal declaración, de las cuales se destaca la triple dimensión que se otorga a la administración pública:

- a. Como un principio general de aplicación a la administración pública y al derecho administrativo.
- b. Como obligación para la administración pública, según la cláusula del Estado social que exige: i) crear las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, ii) remover los obstáculos que impidan su cumplimiento, y iii) facilitar la participación social.
- c. Como derecho auténtico y fundamental de la persona, que define la relación del ciudadano con la administración pública y que se orienta a subrayar la dignidad humana: “[e]n la medida que la ciudadanía ponga en valor su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las Administraciones públicas” (CLAD, 2013, preámbulo).

Entre los puntos 26 a 46 de la Carta Iberoamericana se detallan, de manera precisa, los tipos de facultades que definen el derecho a una buena administración pública para cada persona. Dentro de los derechos considerados se destacan los siguientes: a) a la motivación de las actuaciones administrativas, b) a la tutela administrativa efectiva, c) a una solución administrativa legal, equitativa, justa y en los plazos y términos señalados, d) a presentar por escrito o verbalmente peticiones, e) a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración, f) a ser oído antes de que se adopten medidas que les puedan afectar (CLAD, 2013). La Carta Iberoamericana también prescribe unas obligaciones y deberes del ciudadano respecto de la administración pública, los cuales descansan en aspectos relacionados con el actuar de buena fe, lealtad, veracidad, responsabilidad, colaboración, respeto y decoro. Finalmente, el punto 45 de la referida Carta señala la manera de proteger el derecho a la buena administración pública, remitiendo tal asunto a las legislaciones de los Estados miembros: 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 (CLAD, 2013, Punto 45). Este es un punto relevante pues de él se derivan las diferentes actuaciones administrativas y acciones judiciales para materializar el mencionado derecho.

Elementos del DFBAP

De la conjunción de las fuentes europeas y del CLAD, se puede concluir que la “buena administración”, como principio o derecho, implica por lo menos los siguientes elementos para analizar el cumplimiento del DFBAP:

- a. Principios:* son imperativos para la administración pública pues contienen mandatos de perfectibilidad u optimización, que sirven de guía para la actuación de los funcionarios frente a los ciudadanos y usuarios. Los principios son:
- Equidad: trato justo, equitativo o ecuánime en las actuaciones de la administración hacia las personas, con especial énfasis en aquellas que se encuentren en situación de precariedad, marginalidad o exclusión.
 - Imparcialidad u objetividad: la actuación debe estar exenta de motivaciones subjetivas o consideraciones de afecto o interés particular. Se relaciona con el interés general.
 - No discriminación: atención a usuarios sin consideración a su nacionalidad, origen, etnia, lengua, raza, religión, ideología política o inclinación sexual, entre otros.
 - Proporcionalidad: la actuación o respuesta administrativa debe ser razonable o acorde con la petición o situación de los administrados, evitando la imposición de medidas excesivas, invasivas o restrictivas de derechos y libertades, de tal manera que la dis-

crecionalidad se realice ponderando los diversos intereses.

- Participación ciudadana: las autoridades públicas deben facilitar y permitir las iniciativas y la presencia ciudadanas en los procesos de formulación, implementación y evaluación de la gestión pública.
 - Eficiencia y eficacia: por un lado, se hace referencia a la realización de una actuación administrativa que utilice los medios y recursos de manera óptima y provechosa, y, por otro, es la satisfacción con el bien o servicio ofrecido, o el logro de los resultados o impactos previstos.
- b. Derechos fundamentales: para las personas, son un conjunto de demandas o facultades de libertad, igualdad y satisfacción de necesidades vinculadas directamente con la dignidad humana, mientras que, para la administración, son un conjunto de obligaciones y prestaciones para su garantía, respeto y protección. Una característica central de los derechos fundamentales es su protección reforzada mediante cierto tipo de mecanismos judiciales como el recurso de amparo o la acción de tutela.
- Celeridad o plazo razonable: el ciudadano no puede estar sujeto a un plazo o término discrecional o arbitrario, sino que tiene derecho a una respuesta y actuación dentro de un plazo que le permita obtener su solicitud de manera oportuna. Así mismo, esto implica adelantar los trámites con diligencia, dentro del plazo establecido si lo hay y sin dilaciones injustificadas.
 - Reparación de daños o responsabilidad: la administración debe responder por daños ocasionados o perjuicios como consecuencia de su acción, inacción o actuación retardada; las personas afectadas tienen derecho a la reparación.
 - Acceso a la información: es la facultad que tienen los ciudadanos para consultar datos y expedientes, así como para solicitar y obtener información de las actuaciones administrativas, mientras no sea reservada. También implica la publicidad de los actos administrativos.
 - Debido proceso administrativo: los procedimientos administrativos deben realizarse con observancia y plenitud de las formalidades establecidas en la Constitución, la ley o los reglamentos, garantizando el derecho de representación, defensa y contradicción de las personas implicadas.

A propósito de esta explicación del contenido del DFBAP por medio de principios y derechos, es oportuno realizar dos observaciones: i) la enunciación no es exhaustiva, es decir, no desconoce otros principios y derechos que pueden estar vinculados con el DFBAP y que, en cada país en particular, pueden tener relevancia jurídica; ii) algunos principios pueden ser de-

rechos a la vez, tal el caso de la no discriminación, el debido proceso o la reparación de daños (responsabilidad), mientras que otros no; esto depende mucho de la concepción de las normas jurídicas y de la redacción de las mismas en los textos constitucionales y legales.

Como se dijo antes, estos criterios sirven para evidenciar si la administración, en casos específicos, realiza una “buena administración pública” o no. Si no se cumple con uno de estos criterios, entonces es posible señalar una vulneración al DFBAP, ya que son un conjunto de elementos que constituyen el núcleo central del DFBAP. En este sentido, una “buena administración pública” debería evidenciar su cumplimiento. Ahora bien, estos criterios pueden servir para calificar el nivel de observancia del DFBAP, teniendo en cuenta que no será lo mismo incumplir con uno solo que hacerlo con dos, con tres o con cuatro. A mayor número de incumplimientos, mayor será el reproche.

Desarrollo del DFBAP en algunos países iberoamericanos

España

Al pertenecer a la UE y al sistema del CLAD, España tendría un doble compromiso en el marco del DFBAP. En primer lugar, se reconoce que las disposiciones del Artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Humanos obliga, no solamente a las instituciones, órganos y organismo de la UE, sino también a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión, según lo establece el Artículo 51 del Tratado de la Unión (Tratado de Roma). Según Martín-Retortillo (2011), las normas de la UE tienen una vocación expansionista y, por esta razón, se hacen obligatorios los tratados, los reglamentos comunitarios y las directivas que, posteriormente, deben ser “nacionalizadas” en normas locales (bajo los parámetros establecidos por la UE). En conclusión, el derecho de la UE termina siendo obligatorio dentro de sus Estados miembros (Martín-Retortillo, 2011).

En segundo lugar, aunque la Constitución Española de 1978 no consagra el DFBAP de manera expresa, se interpreta que el Artículo 103 incorpora aspectos del conjunto de derechos del DFBAP, al establecerse allí la eficacia, la coordinación y la imparcialidad que debe regir el actuar de la administración. De igual manera, el Artículo 105 establece el derecho de audiencia al interesado, así como el acceso a archivos y registros. Por su lado, el Artículo 106 se refiere al derecho de indemnización por daños.

En tercer lugar, el DFBAP ha sido reconocido de manera explícita en normas de las Comunidades Autónomas, como el caso del Estatuto Autonómico de Andalucía (Ley Orgánica 2 de

2007, Artículo 3), pues se refiere a la “buena administración” como la actuación proporcional a sus fines, participativa, con información veraz, imparcial, objetiva, con plazo razonable y acceso a los documentos (Souvirón, 2011). Como se observa, es una forma de transposición de los mandatos de la Carta de la UE.

Desde un punto de vista doctrinal, como consecuencia de aplicar la nueva concepción del DFBAP, existe un importante cúmulo de trabajos sobre los cambios o transformaciones para la construcción de un “nuevo derecho administrativo” en temas como: 1) el Derecho administrativo moderno debe partir de una consideración central de la persona humana y una consideración abierta y complementaria del interés general, el cual no puede ser definido de manera unilateral; 2) los ciudadanos adquieren un papel relevante, no son sujetos pasivos que reciben bienes y servicios; 3) la administración pública está al servicio de la ciudadanía para garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades; 4) la necesidad de revisar ciertas categorías, como por ejemplo: la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, su eficacia inmediata, las potestades exorbitantes de la administración y la potestad sancionatoria, entre otros (Rodríguez-Arana, 2021); en materia tributaria, por ejemplo, existen trabajos que cuestionan la ejecutividad del acto administrativo tributario, sin considerar las garantías de un debido proceso administrativo (Álvarez, 2022).

Brasil

Si bien la literatura consultada sobre el “gigante suramericano” ofrece una llamativa apreciación en relación con el DFBAP, la información sobre los desarrollos o aplicaciones concretas en el derecho brasileiro es escasa. Al respecto, son importantes los análisis y aportes realizados sobre el origen, alcance y contenido del DFBAP (Freitas, 2015; Wunder y Valencia, 2019) o sobre la relación entre el DFBAP y el principio de interés general (Vichinkeski y Ferreira, 2016). En síntesis, desde el punto de vista doctrinal, se considera que, si bien la Constitución de la República Federativa de Brasil Federal de 1988 no contiene de manera expresa el DFBAP, sí contiene elementos importantes para la consagración de principios inherentes al DFBAP, como la dignidad humana, el principio de eficiencia administrativa (introducido con la reforma de 1998 a través de la Enmienda 8) y las disposiciones sobre los servidores públicos (Filho, 2018).

Los planteamientos que se desprenden de la bibliografía consultada se orientan a analizar la manera que el DFBAP implica una nueva consideración de los principios establecidos en la Constitución, así como sus consecuencias para el derecho administrativo y la administración pública. Por lo que respecta al derecho administrativo brasileiro, las implicaciones del DFBAP apuntan a la necesidad de un replanteamiento del derecho administrativo (similar al caso español), en consideración a los siguientes puntos:

- Cambio en la dogmática del derecho administrativo en Brasil, tradicionalmente basado en dos pilares: 1) la supremacía del interés público (por encima del interés particular), y 2) la indisponibilidad del interés público (como norma de orden público, indiscutible, obligatoria). Con la introducción de los derechos fundamentales —que hacen primar a las personas por encima de las instituciones—, se construye un límite al ejercicio del poder de la administración que muchas veces se torna autoritario, unilateral o desproporcionado frente a los fines que persigue. De este modo, la restricción a las libertades individuales y a los derechos fundamentales debe realizarse mediante una interpretación armónica con la Constitución, no únicamente apoyada en argumentos abstractos sobre la prevalencia del interés público (Vichinkeski y Ferreira, 2016).
- Cambios más concretos relacionados con: 1) replanteamiento sobre las prerrogativas y privilegios unilaterales del Estado y la administración pública para imponer a las personas determinados tipos de conducta en los actos, contratos y procedimientos de la administración; 2) abandonar el enfoque centrado en la organización de la administración, cerrada y alejada del entorno y de las necesidades de las personas (Wunder y Valencia, 2019).
- Finalmente, en relación con procesos de administración pública, se destaca lo siguiente: 1) respecto del principio de eficiencia administrativa, esta debe ser considerada sistemáticamente a partir de su interacción con otras disposiciones normativas, axiológicas y constitucionales; en todo caso se trataría de enfatizar la concreción de los derechos, en el fin, a pesar de que la eficiencia indique el uso óptimo de los medios (Wunder y Gabardo, 2018); 2) el control de la discrecionalidad de la administración en procesos de políticas públicas, tanto en las motivaciones como en los resultados (Freitas, 2015).

México

Los Estados Unidos Mexicanos, según lo observado, presentan un desarrollo jurídico superior al observado en Brasil y España desde el punto de vista legal y jurisprudencial, no desde el doctrinal, en el cual el país ibérico ha marcado la pauta. En México se utilizan otros términos alternos al DFBAP, tales como Derecho Humano a la Buena Administración Pública (DHBAP) o Derecho Fundamental a una Eficiente Administración Pública (DFEAP). Cada uno de estos tiene sus especificidades propias, pero que, en definitiva, hacen referencia al mismo fenómeno de requerir una “buena administración pública”.

En primer término, se sabe que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce de manera explícita el DFBAP, pero de la redacción e interpretación sistemática de ciertos artículos y la jurisprudencia se puede concluir que, implícitamente, sí existe tal derecho (Canci-

no, 2021), por ejemplo, los Artículos 1, 6, 8, 14, 16, 17 y 109 sobre obligación de proteger y garantizar los DD. HH., el acceso a la información, el derecho de petición, el debido proceso y las sanciones a servidores públicos (Arcila y López, 2019). Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México, al parecer, es la única que ha reconocido de manera expresa el DFBAP en su Artículo 7, creando también una Sala especializada en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México para conocer los litigios relacionados con este derecho. El articulado señala:

Derecho a la buena administración pública

1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.
3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.
4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado. (Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 7, capítulo ii)

Como se observa, el articulado recoge los componentes esenciales del DFBAP de la Carta de la UE, agregando algunos elementos novedosos como el establecido en el Numeral 4. De igual manera, en la Ciudad de México (CDMX), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Artículos 10-12) y la Ley Constitucional de Derechos Humanos (Artículo 36) consagran el DFBAP (Roldán, 2020).

También existen avances en materia jurisprudencial. El primer caso conocido tuvo lugar en el 2012 y fue resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. En este caso se otorgó un recurso de amparo interpuesto contra La Comisión Nacional de Agua, debido a una inundación que causó perjuicios a la comunidad; con anterioridad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa había negado la existencia de responsabi-

lidad dentro del proceso respectivo. En esta oportunidad se mencionó explícitamente el Derecho Fundamental a una Eficiente Administración Pública (DFEAP) y se consideró que hubo una actividad administrativa irregular. Además de imponer una reparación o indemnización a cargo de CONAGUAS, este fallo se considera relevante por los siguientes aspectos:

- Generó un cambio de paradigma en la responsabilidad patrimonial del Estado: el funcionamiento irregular de la administración se convierte en una falla del servicio.
- Se considera que hay una eficiente administración cuando se actúa conforme a las normas jurídicas y técnicas.
- La responsabilidad patrimonial se asume como garantía para proteger el DHBAP (Castrejón, 2021)

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó esta decisión dentro de su *Semanario Judicial de la Federación*, lo que significa su reconocimiento por parte de ese alto Tribunal (López, 2021).

El DFBAP en Colombia

Colombia tiene membresía en el sistema del CLAD por lo que, en principio, esta Carta la vincularía directamente. Sin embargo, al no ser un tratado de derecho internacional, sus normas quedan en el campo de lo que se conoce como *soft law*, es decir, no es un derecho obligatorio o *hard law*, sino que es una estipulación para fomentar buenas prácticas en la administración (Sánchez, 2019). Sin embargo, esto no quiere decir que la Carta de Derechos Iberoamericana no tenga influencia en la jurisprudencia colombiana. Un ejemplo de esto es lo acontecido con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948, la cual permitió el posterior desarrollo de todo un sistema internacional —y sistemas regionales— sobre los derechos humanos.

Ahora bien, la misma *Carta Iberoamericana*, en su punto 25, señala que los derechos que componen el derecho fundamental a la buena administración pública se pueden ejercer de acuerdo con las legislaciones de cada país, remitiendo al derecho interno de cada Estado para desarrollar estos preceptos. Así, en lo que sigue se analizará la manera en como la Constitución Política y la ley colombiana incluyen los diferentes preceptos sobre una “buena administración”.

Constitución Política de Colombia

A continuación, se realiza un inventario de la manera que los principios y derechos que componen el DFBAP se hallan reconocidos implícitamente en la Constitución y la ley colombiana.

Del propio texto constitucional se pueden extraer principios para la buena administración, como por ejemplo, lo establecido en el Artículo 1 sobre el Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana; el Artículo 2 sobre fines del Estado: el servicio a la comunidad, garantizar la participación de todos y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes; el Artículo 3 sobre el principio de la soberanía popular; respecto a la reparación de daños, los Artículos 6 y 90 establecen un régimen claro de responsabilidad pública y privada. Más específicamente, el Artículo 209 se refiere a la *función administrativa* que está al servicio de los intereses generales y fundamentada, a su vez, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La mayoría de estos principios administrativos se encuentran en las declaraciones internacionales del derecho a una buena administración pública.

Por otro lado, el Artículo 94 Superior prescribe que la enunciación de derechos contenidos en la Constitución y en convenios internacionales no implica la negación de otros derechos que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren de manera expresa. Esta disposición permite un amplio abanico de posibilidades y de argumentación jurídica para establecer que el DFBAAP pueda ser considerado como un derecho innominado.

Frente a lo establecido por la *Carta Europea* a propósito del derecho para dirigirse en las diferentes lenguas de la UE, la Constitución Política de Colombia hace un reconocimiento a las lenguas nativas en sus Artículos 7, 10 y 70, aspecto que fue desarrollado por la Ley 1381 de 2010 sobre fomento, preservación y fortalecimiento de lenguas de los grupos étnicos en Colombia, los derechos lingüísticos y los de sus hablantes. Esta Ley, en sus Artículos 7, 8 y 9 reconoce el derecho a comunicarse en la propia lengua frente a la administración de justicia y la administración pública, garantizando la asistencia gratuita de intérpretes, y establece que las entidades deben implementar planes que permitan comunicarse con estas comunidades en su lengua nativa. Aunque en este caso no se trata de un derecho fundamental, sino del desarrollo de un principio constitucional sobre la diversidad cultural en Colombia, es preciso considerar que esta Ley se adoptó también en cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); entonces, por vía de remisión o conexidad, pueden ser derechos fundamentales, según el caso y la manera como se invoquen.

Por su parte, el Artículo 29 establece el derecho fundamental al debido proceso, que se aplica a todo tipo de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, lo que implica, a su vez, una serie de aspectos que, en el caso del *debido proceso administrativo*, la Corte Constitucional en Sentencia T-324 de 2015, ha precisado en los siguientes contenidos:

- i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y

con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso (Corte Constitucional, 2015, Consideraciones 22).

Como se observa, este derecho contiene la mayoría de los elementos prescritos tanto en la Carta Europea, así como en los puntos 26 a 46 de la Carta Iberoamericana ya señalados, y se estarían considerando como derechos fundamentales.

Desarrollos legales directamente relacionados

Además de la mencionada Ley 1381 de 2010 sobre el uso de lenguas nativas en la administración pública, se puede señalar especialmente la Ley 1712 de 2014 sobre transparencia y acceso a la información pública, dado que representa un derecho invocado especialmente en la Carta Iberoamericana y, además, delimita el principio de publicidad de la actuación pública.

Se podrían relacionar otras leyes que desarrollan los artículos de la Constitución que se han mencionado, pero aquí se detendrá un poco respecto de la Ley que desarrolla el procedimiento administrativo, pues el derecho a la buena administración pública descansa en buena medida en el derecho a un debido proceso administrativo, como ya se observó. En este sentido, la Ley 1437 de 2011 adoptó el Código del Procedimiento Administrativo y, a su vez, el proceso Contencioso Administrativo. Estos son dos códigos en uno: la primera parte establece principios, reglas y criterios sobre el procedimiento en sede administrativa, mientras que el segundo realiza lo propio para el proceso judicial o el litigio contencioso administrativo. Es importante resaltar la primera parte, pues la administración pública *stricto sensu* recae en el ejercicio de la función administrativa, y no de la función jurisdiccional, aunque puede haber un sentido más amplio de concebir la administración pública en tanto toda actividad del Estado e incluso más allá, como podría ser la administración pública no estatal y el tercer sector (Besser-Pereira y Cunill, 1998).

En su primera parte, la Ley 1437 de 2011 tiene como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y la ley, y el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, entre otros. En su Artículo 5 establece los derechos de las personas ante las autoridades y, en el 6, los deberes del funcionario en la atención al público. Del Artículo 34 en adelante se ocupa del procedimiento administrativo general, ocupándose del trámite, la

formación de expedientes, audiencias, comunicaciones, pruebas, recursos y decisiones. Esta ley se encuentra ajustada a la Constitución, goza de presunción de legalidad y se supone que desarrolla adecuadamente el derecho al debido proceso administrativo, de modo que es un soporte legal que consagra el derecho a la buena administración pública.

Desarrollos jurisprudenciales: el Derecho Fundamental a una Administración Pública Servicial (DFAPS)

Desde 2011, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (Subsección Segunda, subsección “D”) ha elaborado y aplicado una jurisprudencia para, a partir de los desarrollos de la Corte Constitucional Colombiana sobre los derechos innominados del Artículo 94 Superior, reconocer el DFAPS (variante del DFBAP). En una sentencia originaria que resolvió una acción de tutela (caso “Asonavetas”), el Tribunal estableció que:

Una interpretación sistemática de la Carta Política desde su artículo inicial, que define a Colombia como un “Estado Social de Derecho”, ha llevado a la Corte Constitucional, habilitada por el artículo 94 de la Carta Política, a **reconocer otros derechos como fundamentales**. Cabe derivar de los fines esenciales del Estado y de la misión deontológica de las autoridades de la República, prescritos, entre otros, en artículos como el 2.º, 209 y 365, en relación con funcionarios que ejercen funciones administrativas y prestan servicios públicos, un derecho fundamental innominado que ahora podría llamarse el derecho a que la administración pública actúe de manera eficaz no solo al servicio de la comunidad y del interés general, sino también como servidora de soluciones inaplazables, garante de los derechos fundamentales del administrado o, brevemente, **derecho fundamental a una administración pública servicial**, puesto que, tal y como lo afirmó la Corte en la precursora sentencia T-462/92, “(E)l Estado Social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance (Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, 2011, p.6)

Para el Tribunal, las autoridades distritales mostraron displicencia administrativa y vulneraron el derecho fundamental del accionante al negar el reconocimiento de su personería jurídica: “[...] la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través de la Subdirección de Personas Jurídicas, vulneró el derecho fundamental de la parte actora de acceder a una “Administración Pública obligada a proteger y garantizar la efectividad de los derechos fundamentales” derivado de los postulados de los artículos 2º, 5º, 90, 188 (in fine), 209, 365 y 366 Superiores” (Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, 2011, p. 23). Además, afirmó que se atentó contra otros derechos fundamentales como la personalidad jurídica y la seguridad personal de los

miembros de la comunidad asociada “Asonavetas” y concedió el amparo solicitado.

Posteriormente, el propio Consejo de Estado (máxima autoridad judicial en la jurisdicción administrativa), reconoció de manera expresa el DFABP al resolver otro caso de tutela, acudiendo a diversas normas constitucionales y convenciones internacionales, en especial, los principios de la Función administrativa. El Consejo de Estado señaló dentro de los considerados:

4.- La cláusula de Buena Administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano

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

4.8.- Así afirmado, resulta que no se trata de un enunciado meramente programático o aspiracional, pues el mismo trata, antes que nada, de la adscripción de un verdadero derecho fundamental a la Buena Administración o, lo que es lo mismo, la manifestación de una suerte de posiciones jurídicas, protegidas por el ordenamiento, de defensa, prestación positiva e igualdad cuya titularidad recae sobre los administrados (Consejo de Estado, 2016, Consideraciones 4)

Para terminar, en otra acción de tutela, el Tribunal Contencioso de Cundinamarca amparó de manera expresa el **derecho fundamental a una administración pública servicial** y al derecho de petición. Esto ocurrió contra la Gobernación de Antioquia por la omisión de trasladar las bases de datos catastrales de los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para inscribir dichos predios en territorio del Municipio de Riosucio (Chocó), que pertenecían con anterioridad al departamento de Antioquia. Lo destacable es que no solamente el DFAPS se menciona en la parte considerativa, sino en la resolutive, con lo cual se puede decir que el DFABP está plenamente reconocido en Colombia.

FALLA:

1. Confírmase parcialmente y adicionase la sentencia de 8 de agosto de 2019, proferida por el Juzgado Cincuenta y Seis (56) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., la cual quedará así:

Primero: Tutélanse los derechos fundamentales a una **administración pública servicial** para la efectividad de los derechos fundamentales y principios constitucionales y al debido proceso administrativo del Municipio de Riosucio (Chocó) y de los Consejos Comunitarios La Larga Tumaradó, Pedeguita Mancilla, Dos Bocas y la Corporación para el Desarrollo del Chocó de los Consejos Municipales “Nelson Mandela. (Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, 2019, p. 42)

Como se observa, Colombia es uno de los países en los cuales se está tomando en serio la protección del DFBAP, cuando los ciudadanos acuden a su tutela mediante acciones judiciales.

Casos administrativos y DFBAP

Se trata de tres procedimientos administrativos iniciados, la mayoría, mediante derecho de petición, en los cuales se analiza si se vulnera o no el derecho a una buena administración pública. Como lo manifiesta la Ley, la actuación administrativa puede iniciarse y dar paso a un procedimiento administrativo a través del ejercicio del derecho de petición, ya sea en interés general o particular (Ley 1437 de 2011, Artículo 4). En Colombia, el derecho de petición es un derecho fundamental que debe resolverse en un término de 15 días hábiles. Los siguientes son casos reales que vivieron los autores de este texto al interactuar y solicitar servicios a la administración pública. Estos casos no fueron seleccionados mediante un proceso estadístico sobre un banco de casos, por lo que la intención al presentarlos es, ante todo, ilustrativa. Las experiencias fueron las siguientes:

1. Solicitud de revisión de un predio deshabitado, para que la empresa de aseo Limpieza Metropolitana (LIME) (empresa privada que presta un servicio público) lo verificara y aplicara la norma de descuento en la tarifa por cuatro meses, según se establece.
2. Solicitud ante la Secretaría de Hacienda de Bogotá para que cargaran en el sistema de información los pagos de un impuesto predial y de un impuesto de vehículo, los cuales, a pesar de haberse pagado oportunamente, no aparecían reportados en las bases de datos, generando complicaciones para el propietario al tratar de vender el vehículo.
3. Solicitud ante la Superintendencia de Notariado y Registro para inscribir la declaración de construcción de una casa en el folio de matrícula, donde hasta el momento solo figuraba como un lote de terreno sin construcción. Esto respondía a que los primeros dueños no

registraron la escritura de la construcción en 1967, a pesar de haber llevado a cabo la construcción de la casa y de haberla declarado legalmente en ese momento.

Para determinar si en estas actuaciones administrativas se cumplió o se vulneró el DFBAP, se aplicaron los criterios señalados en el punto 1.4.

Caso de la empresa de aseo Limpieza Metropolitana (LIME)

1. El 31 de octubre del 2022, mediante llamada a la línea telefónica 110, se solicitó realizar el descuento establecido por 4 meses en la cuenta N.º 10170512, dado que el predio (una casa) se encontraba desocupado y no generaba servicio de recogida de basuras.
2. El 3 de noviembre se hizo una visita de comprobación que estableció los hechos (un supervisor visitó el lugar).
3. El 11 de noviembre se envió una citación para notificar la decisión; sin embargo, dado que no había nadie en la dirección, el 21 se envió una notificación por aviso, adjuntando una copia de la resolución que resolvía la solicitud.
4. Mediante Resolución N.º 1128533 de fecha 10 de noviembre de 2022, se decidió acceder a la solicitud y aplicar el descuento solicitado durante 4 meses.

En este caso, no solamente se resolvió de fondo la solicitud, sino que se tomó la decisión dentro del tiempo de 10 días calendario; además, se notificó según lo establece la Ley de procedimiento administrativo. Las nuevas facturas de cobro con los cargos por servicio de aseo, efectivamente, descontaron el valor durante el tiempo señalado. Al analizar el cumplimiento del DFBAP, se encuentra que se observaron los criterios del DFBAP, en especial el plazo razonable, la imparcialidad y el debido proceso, por lo que se concluye que en este trámite administrativo se cumple a cabalidad el DFBAP.

Caso Secretaría de Hacienda de Bogotá

1. En el mes de junio del 2022 se pagaron los impuestos respectivos de un apartamento (departamento o piso en otros países) con Chip AAA0212EPEA, formulario 22015955811 y de una motocicleta de placa HJF48, todo esto en la ciudad de Bogotá.
2. En el mes de septiembre de 2022, al revisar el sistema de información de la Secretaría de Hacienda, no se verificaron los pagos realizados, ante lo cual se realizaron dos solicitudes para que los pagos fueran subidos al sistema, ofreciendo los soportes de respectivos. Al respecto, se generaron los radicados 2022ER601332401 para el apartamento y el radicado 2022ER60381301 para la motocicleta.
3. En octubre del 2022, la Secretaría de Hacienda envió una carta en la cual señalaba que, revisados los sistemas de información tributaria, no se había pagado el impuesto del

- vehículo y exhortaba a su pago.
4. En noviembre del 2022 se acudió personalmente al “Supercade” de la carrera 30 en Bogotá (un sitio donde se pueden encontrar oficinas de diferentes empresas de servicios públicos de la ciudad, con atención directa al público) y, luego de una larga fila y espera, los funcionarios informaron que se estaba implantando un nuevo sistema informático y que esto podría retrasar la incorporación de los pagos.
 5. Ante esta situación, se realizaron sendos derechos de petición el día 9 de diciembre del 2022, reiterando la solicitud de cargue al sistema de los pagos.
 6. En el mes de enero del 2023 se vendió la motocicleta, pero al intentar radicar el traspaso de propiedad ante la oficina de tránsito, no fue posible pues aparecía con deuda del impuesto del 2022.
 7. El 23 de febrero del 2023 se acudió nuevamente al “Supercade” de la carrera 30 y, después de otra larga fila y espera, atendieron el caso y señalaron que, debido al cambio del sistema de información, había algunos casos de impuesto que no se habían cargado al sistema, pero que, en todo caso, iban a “escalar” el reclamo para que se solucionara lo antes posible.
 8. La respuesta a las solicitudes y a los derechos de petición no llegó sino hasta el 22 de agosto del 2023, mediante correos electrónicos en los que se informó que, en el caso del impuesto predial del apartamento, “el soporte de pago se encuentra en proceso de incorporación al sistema”, es decir, después de 14 meses del pago del impuesto, no se había registrado aún. En lo correspondiente al impuesto de vehículo, informaron que ya se había incorporado el pago al sistema, como se verificó efectivamente.

En este caso, por los hechos ocurridos, se vulneró el DFBAP al incumplirse cuatro (4) de los criterios señalados en el punto 1.4 de este trabajo: plazo razonable, debido proceso, proporcionalidad y acceso a información. Esto se debe no solo a la demora en la respuesta, sino, además, porque la administración demostró negligencia e indolencia trasladando una carga al usuario que no tenía que soportar (proporcionalidad), sin contar el hecho de que enviaron una carta de reclamo por no haber cumplido con la obligación de pagar el impuesto del vehículo — cuando esto ya se había hecho—. Finalmente, la información desactualizada en la plataforma de pago de impuestos vulneró el acceso a la información.

Caso de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

1. El 17 de junio del 2022, mediante derecho de petición, se solicitó que se adicionara al folio de matrícula inmobiliaria N.º 50C-1090271 la información correspondiente a la construcción de una casa, pues solo aparecía como lote de terreno y no la edificación

levantada sobre él. Se adjuntó la escritura pública de compraventa inicial en donde se mencionaba, a su vez, otra escritura pública en la cual se había hecho la respectiva declaración.

2. La respuesta se hizo efectiva solo hasta el 12 de diciembre del 2022, casi 6 meses después de la petición. Se informó, entonces, el procedimiento a seguir, que consistía en hacer una nueva solicitud para que se realizaran las debidas anotaciones en el folio dado que, de oficio, no era posible hacerlo a la administración.
3. El 16 de febrero de 2023 se solicitó el registro de la Escritura Pública N.º 5123 del 9 de noviembre de 1967, en donde se protocolizó la construcción, según las normas del momento y según lo indicado en la respuesta de 12 de diciembre.
4. El 25 de febrero del 2023, la SNR realizó una nota devolutiva a la anterior solicitud, señalando que la escritura aportada era ilegible; además, se hacían nuevos requerimientos para realizar la declaración de la construcción, como se si se tratara de una construcción reciente.
5. Ese mismo día se logró hablar con un funcionario para que explicara por qué motivo no se había podido leer el documento, considerando que se había aportado una copia original expedida por la Notaría. En su pantalla, la persona mostró que habían escaneado mal el documento y, por ello, el funcionario sustanciador no lo podía leer.
6. El 2 de mayo del 2023 se interpuso un recurso de reposición y en subsidio apelación, señalando las inconformidades.
7. El 8 de agosto del 2023, mediante la Resolución 634, la SNR rechazó el recurso de reposición por la causal de falta de presentación personal (teniendo en cuenta que el peticionario ya había sido reconocido y actuado dentro del trámite); en todo caso, se revocó la actuación administrativa anterior y se restituyó el turno para una nueva reconsideración del caso, advirtiendo que las declaraciones de construcción anteriores a 1997 se realizaban mediante unas declaraciones ante un juzgado que, posteriormente, se protocolizaban en una escritura pública.
8. Finalmente, en el mes de septiembre de 2023, se realizó la anotación N.º 8 de en el folio y se registró la escritura que protocolizó la construcción.

Este caso también representa una falta de diligencia y demuestra una administración pública que no está al servicio de la ciudadanía. Si bien, al final se obtuvo lo que se solicitaba, el proceso tomó cerca de 14 meses. En la respuesta al derecho de petición hubo un considerable retardo; en el trámite de la solicitud para registrar la escritura pública a petición de la parte se cometieron errores graves, como escanear un documento de manera defectuosa, lo que

conllevó a la nota devolutiva; finalmente, el rechazo al recurso de reposición no tuvo en cuenta que el peticionario ya había actuado y estaba reconocido dentro del trámite administrativo, con lo cual se tomó una decisión equivocada y desproporcionada. Por lo anterior, los criterios del DFBAP vulnerados fueron los siguientes: el plazo razonable, el debido proceso y la proporcionalidad.

Conclusiones y recomendaciones

El llamado “buen gobierno” y el “Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública” (DFBAP) son conceptos que tienen más diferencias que similitudes, y apuntan a propósitos diferentes. Mientras el buen gobierno es un enfoque gestiológico-político con implicaciones sobre el funcionamiento de las estructuras “macro” del gobierno y la administración pública, el DFBAP, por su parte, se concibe dentro del enfoque de derechos humanos dirigido a la garantía de un servicio público oportuno, transparente, eficiente e imparcial que se verifica en las relaciones “micro” entre la administración pública y los ciudadanos.

El DFBAP no es derecho nuevo, sino que es un conjunto de principios y garantías que se encontraban en anteriores declaraciones de derechos y en la mayoría de las constituciones. Sin embargo, la novedad estriba en que, al presentarse como una unidad, ha adquirido una gran sinergia y mayor potencia que cada uno de los derechos de forma separada. De esta manera, todo su contenido ha generado un efecto positivo en la protección de derechos, superando el pesimismo inicial consistente en que la falta se conduciría a un discurso sin aplicación.

Su carácter fundamental permite a los jueces y tribunales realizar una interpretación sistemática y provechosa de los derechos que lo conforman, así como de otro tipo de derechos y principios constitucionales. Adicionalmente, la posibilidad del amparo o tutela de este conjunto de derechos permiten su garantía efectiva ante los jueces y, de esta manera, se pueden ver sus efectos prácticos. Es necesario que los ciudadanos acudan ante las instancias judiciales para que el DFBAP adquiera un reconocimiento efectivo, en lugar de ser percibido como algo simbólico.

El avance entre los países analizados revela lo siguiente: a) al ser un compendio de derechos ya reconocidos, se entiende por qué a nivel constitucional hay poco reconocimiento en una norma expresa; es importante encontrar su contenido implícito en las constituciones; b) algunos Estados han realizado un gran avance en los estatutos o constituciones subestatales, como el caso de España y México, que lo han consagrado de forma expresa; c) otros han optado por el desarrollo jurisprudencial, como el caso de Colombia y México, en donde ciertos tribunales no solo han establecido el alcance del DFBAP en sus considerandos, sino que lo han reconocido y protegido en la parte resolutoria; d) el debate académico apunta a una revisión

del derecho administrativo tradicional, basado en el principio del interés general con consecuencias adversas para una concepción del derecho basado en la dignidad humana como lo es el DFBAP; en este sentido, se plantea una armonización del interés general (encarnado en el Estado) con los intereses particulares (de la persona), pues ha ocurrido un giro importante al ubicar a la persona humana en el centro de gravitación de la acción pública.

Los casos estudiados de trámites administrativos demuestran la poca observancia del DFBAP en Colombia. De los tres casos, uno cumplió a satisfacción con los elementos o criterios del DFBAP y se trató, paradójicamente, de un trámite ante una empresa privada que presta un servicio público, siendo este un dato preocupante y desalentador para los trámites ante las entidades públicas. En efecto, en los otros dos casos, hubo un considerable retardo en la respuesta, como también se advirtieron errores o fallas en la gestión realizada, encontrándose que los criterios del DFBAP vulnerados de manera reiterativa fueron los siguientes: i) el plazo razonable, ii) el debido proceso y iii) la proporcionalidad. Al parecer, los costos que produce un procedimiento administrativo largo, con errores discrecionales y de apreciación, deben ser asumidos por los usuarios.

De estas experiencias se pueden realizar las siguientes sugerencias o recomendaciones que apuntan a un cambio a nivel cultural, político y técnico: 1) se requiere un cambio de significado acerca de la misión de la administración pública en relación con la ciudadanía, de modo que se recomienda reforzar los procesos de selección, inducción y capacitación de los funcionarios públicos; 2) para mejorar el desempeño del plazo razonable, se sugiere profundizar o continuar con la eliminación de trámites innecesarios, acercar (en lo posible y justificable) procedimientos de la administración privada y la pública, y mejorar el monitoreo o seguimiento de los procedimientos administrativos en aras de una respuesta oportuna; 3) respecto del debido proceso, se recomienda capacitar a los funcionarios encargados, aplicar sanciones por su incumplimiento y empoderar a los ciudadanos para que ejerzan sus derechos dentro del trámite; 4) frente a la adopción de decisiones excesivas, arbitrarias o desproporcionadas, la situación es más retadora debido al personalismo y patrimonialismo que aún prevalece en la cultura de la administración pública; se sugiere realizar programas de formación y capacitación centrados en la ética del servicio público, dirigidos especialmente a los cuadros directivos; 5) finalmente, se debe empoderar al ciudadano(a) y al usuario(a) pues es determinante hacer valer los derechos; se sugiere que la administración pública realice difusión y debates sobre el DFBAP, vinculando a políticos, funcionarios, académicos y a la ciudadanía.

Referências

- Álvarez, J. (2022). El principio de buena administración como nuevo paradigma jurídico y su aplicación en el ámbito tributario: régimen normativo, naturaleza jurídica y contenido. *Nueva Fiscalidad*, (1), 23-66. <https://www.torrossa.com/en/resources/an/5245341>
- Arcila, L., y López, M. (2019). El derecho humano a una buena Administración Pública en México y Colombia. *Inciso*, (21), 41-57. <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/841/1451>
- Besser-Pereira, L. C., y Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- Cancino, R. (2021). La buena administración pública sobre contratación pública y corrupción dentro del T-MEC. *DIGNITAS*, XV(41), 15-33. <https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/04/dignitas41.pdf>
- Castañeda, A. (2024). La subsanación de la infracción en el procedimiento sancionador de la Contraloría General: una reflexión desde el principio de buena administración en el derecho peruano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (32), 211-242. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/670158>
- Castrejón, G. (2021). La génesis del derecho fundamental a una eficiente administración pública en México. *DIGNITAS*, XV(41), 135-140. <https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/04/dignitas41.pdf>
- Constitución Española, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Constitución Política de Colombia de 1991. Congreso de Colombia. <https://www.constitucioncolombia.com>
- Constitución Política de la Ciudad de México, Asamblea Constituyente, 31 de enero de 2017. https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/constitucion/constitucion_politica_de_la_ciudad_de_mexico.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. X. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- CLAD. (2013). *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>
- Consejo de Estado. (2016). Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 10 de octubre, Radicado N. | 11001032600020150016500.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-324 de 2015, M. P. María Victoria Calle. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-324-15.htm>.
- Filho, S. I. (2018). Boa administração: um direito a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. *Revista Direito Adm. Rio de Janeiro*, 277(3), 105-277. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>
- Freitas, J. (2015). As Políticas Públicas e o direito fundamental á boa administração. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, 195-217. https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11494/2/As_politicas_publicas_e_o_direito_fundamental_a_boa_administracao.pdf
- Jiménez, W., Ramírez, C., y Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública*. ESAP.
- Ley 1381 de 2010. Por la cual se desarrollan los derechos de los grupos étnicos a preservar sus lenguas. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37094>

- Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41727>
- Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57332>
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-5825>
- López, M. (2021). El derecho a una buena administración pública y sus derechos componentes. *DIGNITAS*, Año XV(41), 140-145. <https://dignitas.codhem.org.mx/index.php/dignitas/issue/view/24>
- Martín-Retortillo, L. (2011). De los Derechos Humanos al derecho a una buena administración . En *El derecho a una buena administración y la ética pública* (pp. 43-54). Tirant lo Blanch.
- Pegoraro, L. (2011). ¿Existe un derecho a la buena administración? (algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra "derecho". En *El Derecho a una buena administración y la ética pública* (pp. 17-41). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez, V., y Tamayo, J. (2022). Derecho a la buena administración pública, referente de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa. *Revista eruditus*, 3(3), 43-60. doi:10.35290/re.v3n3.2022.716
- Quinche Ramírez, M. (2020). *Derecho Constitucional Colombiano* (Séptima edición ed.). Bogotá: Temis. <https://libreriatemis.com/product/derecho-constitucional-colombiano-3/>
- Rodríguez-Arana, J. (2021). El derecho fundamental a la buena administración y el derecho administrativo. *DIGNITAS*(41), 107-132.
- Roldán, J. (2020). *El derecho a la buena administración en la CDMX: Una aproximación conceptual*. <http://administracionpublica.cide.edu>: <http://administracionpublica.cide.edu/el-derecho-a-la-buena-administracion-en-la-cdmx-una-aproximacion-conceptual/>
- Roncancio, A., Vélez, E., y Agudelo, S. (2022). Dinámicas sobre el Buen Gobierno alrededor de la Regulación del Acceso a las TICS en Colombia: El Internet como Mediador de Derechos Sociales. *Veba Iuris*, 47(1), 107-117. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.1.9146>
- Sánchez, L. F. (2019). El sistema de Hard-Law y Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (39), 467-488. Recuperado el Septiembre de 2022, de <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/14293>
- Souvirón, J. (2011). Sentido y alcance del derecho a una buena Administración . En *El Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública* (pp. 225-238). Tirant lo Blanch.
- Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (2011). Sección Segunda, Subsección "D", radicado A.T. 2011-00419, sentencia de 15 de Marzo.
- Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca (2019). Sección Segunda, Subsección "D", radicado, A.T. 2019 – 00303, sentencia de 1 de Octubre.
- Unión Europea. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Valderrama, A. S. (2021). *¿Cuál es el contenido de la buena administración como principio y como derecho fundamental a nivel Europeo?* Universidad Libre.
- Vichinkeski, A., y Ferreira, I. (2016). O direito fundamental à boa administração pública e o mito da supremacia do interesse público: os direitos fundamentais como delimitação do interesse público. *Revista Jurídica-CCJ*, 20(41), 79-102. <https://andersonteixeira.com/data/documents/Artigo-AVT-e-IFN-Direito-fundamental-a-boua-adm-publica.pdf>
- Wunder, D., y Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Revista mexicana de Derecho Constitucional*(39), 131-167. <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n39/1405-9193-cconst-39-131.pdf>

Wunder, D., y Valencia, D. (2019). Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasileiro. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(21), 47-75. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.05>

Acerca de los autores

William Guillermo Jiménez

Administrador público y abogado, con un doctorado en Ciencias Políticas y un posdoctorado en Derecho. Profesor titular en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y en la Universidad Libre de Bogotá. Investigador senior y par evaluador de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias).

Pedro Nel Páez

Economista, magíster en Economía, doctor en Economía y posdoctor en Economía. Profesor titular en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Bogotá.

Para citar este artículo:

Jiménez, W. G., y Páez, P. N. (2024). El derecho a la buena administración pública: Contenido y desarrollo en Iberoamérica y Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (91), 132-160. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a412>

