



BUENA ADMINISTRACIÓN COMO NOCIÓN JURÍDICA Y LA CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Andry Matilla Correa

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Presidente de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo
Cuba

Resumen:

El artículo se centra en una mirada a la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013, desde la perspectiva de la buena administración como noción jurídica. Esta última noción ha devenido actualmente en esencial para el marco jurídico ordenador de la actuación y funcionamiento de la Administración Pública y para el de sus relaciones con los ciudadanos, y la *Carta Iberoamericana...* constituye uno de los hitos a destacar en el proceso evolutivo ascendente de la buena administración dentro del marco jurídico, con determinadas particularidades en ella que son el resultado de ese proceso y de la impronta que le imprime la cultura jurídica iberoamericana y las visiones que al respecto se han ido divulgando y promoviendo en este contexto.

Palabras clave:

Derecho administrativo, administración pública, buena administración, derecho a la buena administración, principio de buena administración, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano.

**Abstract:**

The article focuses on a look at the Ibero-American Charter of Citizen's Rights and Duties in relation to Public Administration in 2013, from the perspective of good administration as a legal notion. This last notion has now become essential for the orderly legal framework of the action and functioning of the Public Administration and for that of its relations with citizens, and the Ibero-American Charter ... It constitutes one of the milestones to highlight in the upward evolutionary process of good administration within the legal framework, with certain particularities in it that are the result of that process and the imprint that the Ibero-American legal culture and the visions that it imprints on it. they have been disseminated and promoted in this context.

Key words:

Administrative law, public administration, good administration, right to good administration, principle of good administration, Ibero-American Charter of Citizen Rights and Duties

“(…) Exponer la utilidad que la sociedad reporta de una buena administración, que reúne en sí los medios necesarios para dar fuerza al gobierno, proteger a los ciudadanos y fomentar los intereses generales del país, sería querer demostrar una verdad que está al alcance de todos, y de que nunca ha dudado ningún hombre sensato sea cualquiera la opinión a que pertenezca. (…).”

Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos...
Tomo IV, *Derecho Administrativo*, 1852
FLORENCIO GARCÍA GOYENA Y JOAQUÍN
AGUIRRE

Sumario: I-) Ideas iniciales. II-) Sobre la noción de *buena administración*. III-) *Buena administración* en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013. Bibliografía.

I-) Ideas iniciales

La preocupación por la *buena administración* en el campo jurídico no es, ni por mucho, algo que nace en el siglo XX o en lo que va del XXI, sino que hunde sus raíces, como la preocupación misma para el buen ejercicio del poder público, en tiempos anteriores.

Sin embargo, es en los siglos XX y XXI que la *buena administración* ha de adquirir dimensiones superiores y definitivas, asumiendo un valor de uso que posiciona y sustenta hoy su funcionalidad trascendental para el marco de ordenación jurídica de la Administración Pública y, con esto, para un importante segmento de las relaciones entre el poder público – organizado y funcional – y los ciudadanos o administrados. Ha sido tal la relevancia que ha ido cobrando la idea de *buena administración*, que una voz autorizada en estas cuestiones llamaba, justo en las postrimeras de la centuria anterior y el nacimiento de una nueva, a hacer del siglo XXI el «siglo de la buena administración» (JACOB SÖDERMAN).

Alumbrada y sustanciada, principalmente, en la cultura política, administrativa y jurídica de la Europa occidental, la *buena administración* ha evolucionado de una consideración jurídica como *principio* (de organización y funcionamiento de la Administración Pública) y como *deber* (en cabeza del aparato administrativo público), a una dimensión más ambiciosa como la que ha ganado con el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (proclamada en Niza en diciembre de 2000), el cual refrendó un novedoso «derecho a la buena administración» en los siguientes términos:

“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.”¹

La consagración allí de ese novedoso *derecho*, etiquetado como «fundamental» por la propia Carta de Niza, de los ciudadanos frente al funcionamiento público de las instituciones y órganos de la Unión Europea, no ha sido fortuita, en tanto ello ha respondido a un contexto que ha venido favoreciendo y potenciando con intensidad – especialmente luego de la II Guerra Mundial - los derechos de los ciudadanos (administrados en general, más allá de las bondades de uno u otro término) frente a los mecanismos y las actuaciones del poder público. Así las cosas, la aparición del *derecho fundamental a la buena administración*, y el trazado y nominación como tal *derecho*, ha de entenderse como una consecuencia del «tiempos de los derechos» (apelando al nombre de una conocida obra de BOBBIO²), del «lenguaje de los derechos» (en expresión que ya usaba, por ejemplo, DWORKIN³) o de la «lengua de los derechos» (evocando el título de un conocido libro de GARCÍA DE ENTERRÍA⁴), tal y como se han proyectado, especialmente, en Europa occidental desde el segundo lustro de la década de 1940 hasta hoy.

Adquiridos esos ribetes jurídicos, la *buena administración* no ha quedado ahí, sino que ha trascendido las fronteras europeas para recalar en el marco latinoamericano a través de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en*

¹ Sigue luego el artículo 42, relativo al derecho de acceso a los documentos, estrechamente vinculado con el 41, y en el que se expresa: “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.”. Por su parte, en el artículo 43 de esa misma Carta, a propósito del Defensor del Pueblo, se regula: “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.”.

² Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Traducción de Rafael de Asís Roig, Madrid: Editorial Sistema, Fundación Sistema.

³ Dworkin, Ronald (1984), *Los derechos en serio*, Traducción de Marta Gustavino, Barcelona: Editorial Ariel, S.A., p. 276.

⁴ García de Enterría, Eduardo (1994), *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) el 10 de octubre de 2013. Este documento proyecta, sintetiza y desarrolla a *la buena administración pública* y sus implicaciones, en razón de la triple funcionalidad que se le ha podido dar a la misma: como *principio*, como *deber* y como *derecho*.

Visto así el panorama, puede entenderse perfectamente cómo la idea jurídica de *buena administración*, en las últimas décadas, se ha ido consolidando y sustanciando al compás de la globalización, pero se ha globalizado o «extendido a nivel global»⁵ ella misma.

En definitiva, la cuestión jurídica de la *buena administración* no involucra sino preocupación por la calidad en la organización y en el funcionamiento administrativos. Pretendiendo ser motor de impulso y medida también de la búsqueda de esos estándares de calidad en la actuación, de los procederes (de ahí la relevancia del tema para el procedimiento administrativo) de la Administración Pública, para el cumplimiento pleno y cabal de los fines administrativos.

La *buena administración* hace a la naturaleza o esencia misma de todo el fenómeno administrativo público. Por ende, no puede concebirse ese fenómeno, es decir, la Administración Pública en sus diversas aristas, si no es desde la consideración de la cualidad que le imprime la idea de *buena* y desde lograr en ella – inexcusablemente – lo *bueno*, lo bien hecho, en sus proyecciones estructurales y funcionales, en su materialización y realización. Por lo tanto, no hay manera de entender a la Administración Pública (subjettiva y objetivamente considerada) si esta no es la *buena administración*, simplemente porque la *mala administración* es administración desnaturalizada y, en consecuencia, no puede decirse que es propiamente administración, en tanto no conduce al cumplimiento cabal de los fines para los cuales existen el aparato y el espacio funcional administrativos.

En esta cuerda de análisis, se ha llegado a decir que la *buena administración* significa «el intento de dotar de alma a la Administración Pública»⁶ o que ella «es el alma de la nueva administración».⁷

En una clave esencial de ese tipo radica el punto de mira básico del fenómeno de la *buena administración* desde el Derecho. Claro está, esto como producto de nuevos tiempos, de búsqueda de mejores dinámicas administrativas, de mayores exigencias de los ciudadanos frente a los poderes públicos organizados. 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

⁵ En palabras de Cassese, Sabino (2009), “Il diritto alla buona amministrazione”, p. 9, ponencia presentada a la «Jornada sobre el derecho a la buena administración», por el 25 aniversario de la ley del “Síndic de Greuges” de Cataluña, Barcelona, 27 de marzo de 2009, disponible en www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf.

⁶ Tornos Mas, Joaquín (2008), “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”, en Martín Rebollo, Luis (Director), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Volumen I, Zaragoza: El Justicia de Aragón, pp. 629 y sigs.

⁷ Tornos Mas, Joaquín (2008), “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 630.

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»⁸ o, lo que es lo mismo, a considerarse su «centralidad»⁹ en la vida administrativa pública.

En los tiempos que corren para el Derecho, el prisma que ofrece pensar el espacio público y sus implicaciones desde el lado que revela *la buena administración*, no pone solo sobre el tablero un deseo de vida que deriva de la existencia misma del poder público organizado y operante, sino una necesidad cada vez más impostergable para que ese poder cumpla con la condición de factor para la realización de la condición humana.

Y es que – más allá de las experiencias históricas que por miles de años pueden hacer parecer ingenuo este planteamiento –, el poder público no ha de ser un fin en sí mismo, sino medio o instrumento para proveer a la convivencia social del grupo humano y del ser humano como individuo, bajo ciertas condicionantes o aspiraciones de vida que son las que determinan su uso como medio o instrumento y permiten medir la validez y efectividad de esa utilización. De tal suerte, es el poder público un factor de garantía existencial de la sociedad y del ser humano como individuo, que con el transitar de la marcha vital de la humanidad por los varios milenios que conforman su historia, ha ido pasando de simple medio de dominación, sin más, de unos sobre otros, a hacer del desarrollo a plenitud de la condición humana el aliento vital de su planteamiento y operatividad – al menos en un plano ideal –; sin olvidar que sigue siendo también medio de dominación social.

Por lo hasta aquí dicho, es difícil no derivar entonces en la convicción de que el poder público ha de verse como un mecanismo al servicio de la sociedad y de los integrantes de ella y no como la vía para servirse de la sociedad y de sus integrantes. Un medio para servir con utilidad al ser humano en su travesía social, debe ser el *animus* que anide en las esencias de ese poder y en cada una de las zonas funcionales, de las piezas estructurales y de los instrumentos en los que se exprese y manifieste. Y con esa perspectiva servicial es que deben encararse todas las acciones de transformación y perfeccionamiento de los resortes del poder público, en los diversos planos y maneras en los que este se proyecta objetivamente.

Ahora bien, la *buena administración* resulta una noción jurídica indeterminada, de contenido complejo, plural, diverso, abierto, presto a ensanchar sus límites hacia nuevos espacios que consoliden los estándares que la misma puede significar. Vista así,

⁸ Chevallier, Jacques (2003), “Préface”, en Spanou, Calliope, *Citoyens et administration*, Paris: L’Harmattan, p. 7.

⁹ Como se ha ocupado de enseñar el español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, en no pocos trabajos al efecto: “La buena administración, el buen gobierno, aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales.”. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2006), *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, Editorial Aranzadi, p. 34. En otro momento, este profesor acotaba: “La consideración central del ciudadano en las modernas construcciones del Derecho Administrativo y la Administración pública proporciona, en efecto, el argumento modular para comprender en su cabal sentido este nuevo derecho fundamental a la buena administración. (...)”. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2008), “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Mexía, Pablo (Directores) y Mallaina García, Carmela (Coordinadora), *El derecho a una buena administración pública*, Valladolid: Escuela de Administración Pública de Castilla y León, Junta de Castilla y León, p. 13.

es ella una noción genérica, de síntesis de determinados principios, deberes y derechos en concreto, que a su vez puede ser concretada formalmente en ellos.

II-) Sobre la noción de *buena administración*

La aproximación a una noción jurídica de *buena administración* no es cuestión sencilla si nos atenemos al proceso mismo de juridificación de dicha noción, así como al universo operativo que ha rodeado a la misma, entendido este desde los planos en que ha podido operar como concepto, la configuración jurídico-formal que puede revestir para o en su concreción, las dimensiones de alcance hacia donde puede extenderse, junto a la pluralidad de contenidos que ha de abarcar.

Lo primero que no puede pasarse por alto es el hecho que la idea de *buena administración* ha sido una noción que ha recalcado con definitiva visibilidad en el Derecho Administrativo, o en el Derecho Público, procedente originariamente de la Ciencia de la Administración;¹⁰ esto es, desde el espacio científico que mira a la perspectiva no jurídica del fenómeno administrativo.

Es, tal vez, en los predios de la *buena administración*, donde puede apreciarse con mejor claridad una suerte de diálogo fructífero entre la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo.¹¹ Y, en el aludido recalo, la *buena administración* ha ido adquiriendo gradualmente su trascendencia jurídica hasta mostrarse tal y como va resultando hoy. Y es que la *buena administración* indica, primariamente, la referencia a una situación más objetiva que formal; alude más a la materialidad de un fenómeno y no sólo a la ordenación formal del mismo.

¹⁰ Esto es algo que ha sido ya anotado por los estudiosos desde antiguo, por lo que baste recordar entonces lo que un viejo autor portugués comentaba:“(…) descobertos e conhecidos pela ciência administrativa os princípios verdadeiros para a boa administração, são postos em prática, pelo direito administrativo, vindo por consequência, este a constituir aqueles princípios reduzidos a obra e levados á prática.”; de Freitas, Justino Antonio (1859), *Ensaio sobre as instituições de Direito Administrativo portuguez*, por Augusto Guilherme de Sousa, Coimbra: Imprensa da Universidade, pp. 37.

¹¹ Nikiforos Diamandouros – quien fuera el segundo Defensor del Pueblo Europeo – consideraba que los principios de *buena administración* poseen una dimensión jurídica, pero también gozan de lo que denomina «vida más allá de la legalidad». ¹¹ En su sentir: “Lo que deseo transmitir con esta frase es que las fuentes de inspiración de los principios (...) – se refiere a los que enumera allí como de *buena administración* – se sitúan fuera, o de acuerdo con mi expresión, «más allá» de la ley. No deberíamos, por tanto, esperar que todo su contenido se recoja o exprese en textos jurídicos ni en la jurisprudencia de los tribunales.”. Para Nikiforos Diamandouros: “En otras palabras, la buena administración consta de aspectos jurídicos y no jurídicos, por lo que cabe afirmar que, aunque la legalidad es necesaria para la existencia de la buena administración, no es suficiente. Esta noción fundamental lleva a distinguir dentro de la mala administración el “*incumplimiento de los principios de buena administración*” como una categoría aparte de la “*no actuación de acuerdo con las normas y principios jurídicos*”.”. Ver al respecto, de Nikiforos Diamandouros, P. (2007), *Legality and good administration: is there a difference?*, Speech by the European Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, at the Sixth Seminar of National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on 'Rethinking Good Administration in the European Union', Strasbourg, France, 15 October 2007, disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/en/370/html.bookmark>; y Nikiforos Diamandouros, P. (2013), *Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia*, presentación en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 21 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/50715/html.bookmark>.

Tal como se ha reconocido, la noción jurídica de *buena administración* trae causa del Derecho europeo,¹² desde donde se ha ido irradiando su uso hacia otras latitudes. A lo que puede agregarse que ha sido también resultado y expresión de la cultura *iuspública* europea, especialmente.

El uso de las expresiones *mala administración* y *buena administración* (una y otra han tenido importancia para asentar lo que se ha logrado hasta hoy – en la teoría y en la práctica - en sede de *buena administración*) no constituye patrimonio exclusivo de los documentos y de los *iuspublicistas* de la segunda mitad siglo XX y lo que va del XXI. Por el contrario, en escritos de Derecho Público y Derecho Administrativo del siglo XIX y los primeros lustros del XX, ya es posible encontrar la presencia de tales locuciones; incluso, antes del período decimonónico puede hallarse traza de esa existencia.

Un repaso con cierto detenimiento por la bibliografía decimonónica producida en Francia,¹³ España,¹⁴ en algún otro país europeo¹⁵, o hasta aquella facturada en el perímetro de la América Latina¹⁶ – que en esto es un área del pensamiento mucho menos conocida, incluso para los propios - nos puede revelar el uso de la expresión

¹² Según Carrillo Donaire: “Anclado en la tradición jurídica de ciertos Estado europeos, la buena administración es, sin lugar a dudas, una noción forjada al calor del Derecho comunitario europeo. No obstante, el concepto de buena administración no ha tenido plasmación explícita en los Tratados ni en el Derecho comunitario derivado hasta hace relativamente poco tiempo. (...)”. Carrillo Donaire, Juan Antonio (2010), “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, en Santamaría Pastor, Juan Alfonso (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, Wolters Kluwer España, S.A., pp. 1139 y 1140.

¹³ Entre todos los *iuspublicistas* franceses decimonónicos, es, quizás, Édouard Laferrière quien menciona más veces a la *bonne administration*, en su precursor tratado sobre el contencioso-administrativo. En Laferrière, como en otros autores de la época, está presente la idea de *bonne administration*, y así lo proyecta con el uso que hace de ella en la obra de referencia, como elemento informador, determinante, como criterio de adecuación, como medida y como finalidad de la actuación de la Administración Pública en diversas esferas y ligada también a la actuación jurisdiccional del Consejo de Estado. Incluso, en algún momento habla de *devoir de bonne administration* en materia de recursos financieros o económicos de la Administración. En un interesante fragmento, con un sabor de actualidad, Laferrière escribió: “ (...) *les formes imposées à un acte administratif ne le sont pas dans l'intérêt distinct de telle ou telle partie, mais dans l'intérêt de l'acte administratif lui-même, de sa correction, de sa maturité, en un mot dans un but de bonne administration.* (...)”. Ver: Laferrière, Édouard (1896), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tomos I y II, Deuxième édition, Paris: Berger-Levrault et Cie, Libraires – Éditeurs, especialmente del tomo I pp. 6, 102, 271, 441, 546 y del tomo II pp. 138, 207, 245, 280, 560, 622. El fragmento transcrito corresponde al Tomo II, p. 522 y 523.

¹⁴ Es, tal vez, en la obra de José de Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*, otro de los primeros grandes textos del *iusadministrativismo* ibérico, donde haya mayor utilización de la expresión *buena administración*, dentro de la primera literatura española de Derecho Administrativo del período decimonónico. En verdad, la voz *buena administración* aparece empleada en numerosas ocasiones por este maestro español, a lo largo de sus clásicas *Lecciones de Administración*, v. gr.: de Posada Herrera, José (1988), *Lecciones de Administración*, del Sr. D. José de Posada de Herrera, Catedrático de esta ciencia en la Escuela especial de Madrid, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo, y D. Juan Pérez Calbo, 2^{da} edición, Colección clásicos de la Administración, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 60, 79, 113, 117, 128, 159, 171, 172, 184, 191, 193, 330, 353, 377, 439, 459, 503, 592, 733.

¹⁵ Por ejemplo: De Freitas, Justino Antonio (1859), ob. cit., pp. 37, 43, 148 y 298; de Fooz, J.-H.-N. (1859), *Le droit administratif belge*, Tome I, *De l'organisation et de la compétence des autorités administratives*, Paris: H. Casterman, Éditeur, p. 206; Scolari, Saverio (1856), *Del Diritto Amministrativo*, Edizione corretta ed accresciuta, Pisa: Presso i Fratelli Nistri, pp. 9, 10, 13, 234 y 240.

¹⁶ Como ilustración, pueden verse las interesantes reflexiones del argentino: Ferreyra, Ramón (1866), *Derecho Administrativo General y Argentino*, Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni, pp. 15 a 18.

buena administración por los doctrinantes de esa época; e incluso su presencia en el texto de alguna norma de carácter legal o reglamentario;¹⁷ o en el de alguna jurisprudencia.

En ese repaso, nos podemos dar cuenta que si bien *buena administración* no es una voz que abunda en las páginas de esos textos, tampoco resulta infrecuente encontrarla diseminada o esparcida por aquellas páginas en uso ocasional, asistémico, ya con un alcance común o más llano, ya con ciertas implicaciones o sentido jurídico realmente poco explicitado y sin precisiones apreciables sobre sus consecuencias, como en las centurias posteriores se le ha ido asignando gradualmente como noción jurídica. Aún así, primitivamente configurado, la evocación de esa locución no deja de traslucir ese matiz jurídico; incluso en ocasiones utilizándose expresiones bien cercanas a nosotros hoy como *los principios de una buena administración* o como *principios de buena administración*, o *reglas de una buena administración*, o *formas de una buena administración* o *deberes o deber de buena administración*.

Constatado en ello el uso de una locución como *buena administración* (*mala administración*) en la etapa decimonónica, tanto en un sentido más corriente, como en otro más propio de lo jurídico, tal vez no pecamos de desatinados si asumimos que, entre los publicistas y los administrativistas del siglo XIX y los primeros momentos del XX, *buena administración* (y *mala administración*) resultaba el etiquetado de una idea establecida pero no esclarecida, una suerte de sentimiento jurídico que anidaba en el universo *iusadministrativo*, pero sin acompañarse de una construcción jurídica que la identificara y la llenara, de manera más precisa, de contenido y consecuencias en el plano de la ordenación jurídica de la Administración Pública.¹⁸ La idea de *buena administración* en ese contexto, no debe entenderse, jurídicamente hablando, con las mismas connotaciones que ha ido adquiriendo y se le han ido precisando, a la luz de la sustanciación que se le ha dado a partir de la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, en especial en las consagraciones positivas que ha tenido.

No nos caben dudas que ha de encontrarse una gran riqueza y diversidad cuando se trata de indagar sobre los antecedentes de la presencia o aplicación de la noción de *buena administración* (y de *mala administración*) en el campo jurídico, especialmente

¹⁷ Recordemos que el Real Decreto disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que había de haber en las provincias españolas, Capítulo VI, “Policía general”, artículo 34. En la letra de ese Real Decreto mencionado, de 30 de noviembre de 1833, estaba la mano de uno de los grandes precursores de la modernización de la Administración española del siglo XIX: Javier de Burgos. Ver la reproducción de ese Real Decreto como apéndice en: Mesa Segura, Antonio (1946), *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, C. Bermejo, Impresor, p. 178.

¹⁸ El profesor español Martín Bassols Coma, hubo de observar hace ya algún tiempo que: “Hasta el momento en que Hauriou elevó el concepto de «Bonne administration» a la categoría de estándar o directiva, aquel mantenía en el lenguaje jurídico una significación difusa y simbólica, equivalente a una descripción del buen orden de la acción administrativa en su ejercicio y oportunidad. Y en tal sentido puede equipararse perfectamente a conceptos como bien común, interés público, regularidad de las operaciones y actos administrativos. Su invocación y funcionalidad ideológica estuvo presente, no obstante, en las primeras etapas del régimen administrativo y en especial en la configuración primitiva de la jurisdicción contencioso-administrativa: la tensión entre las facultades jurisdiccionales propiamente administrativas del Juez administrativo. (...)”. Bassols Coma, Martín (1982), “El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas”, en AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, Volumen I, Madrid: Dirección General de lo contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, p. 265.

en lo que hace al panorama del Derecho Público europeo del siglo XIX y principios del XX. Una riqueza y diversidad que apunta a reforzarnos el sentimiento de que, tal como se ha ido proyectando el tema de la *buena administración* dentro del contexto jurídico actual, es un tópico cuya presencia no es algo que se haya descubierto del todo ahora, ni su enarbolación e identificación como *principio* resulta de los días actuales,¹⁹ ni siquiera la denominación de *buena administración* es nueva.²⁰

Creemos que es válido sostener que en el espacio del siglo XIX está el germen primario, el estadio más primitivo, de la construcción de lo que va resultando hoy el régimen jurídico de la *buena administración*, entendida esta como *principio* de la Administración pública, como *deber* de ella, o como *derecho* atribuido a los ciudadanos o administrados, según se maneja en el actual universo jurídico-administrativo.

Lo que se ha hecho, en definitiva, en el contexto jurídico más actual, no es innovar la *buena administración*, sino dotarla de definitiva visibilidad y potenciarla, ir confiriéndole paulatinamente configuración y contenido jurídicos; advirtiéndose mejor, delineándose, reforzándose, desplegando las posibles consecuencias que implica en diversos ámbitos de la Administración Pública. En fin, lo que se ha hecho en los últimos lustros es revitalizarla, consolidarla, potenciarla, y otorgarle una nueva dimensión como pilar del orden jurídico administrativo que se desenvuelve por estos días. Pero, todo ello, al igual que cualquier fenómeno jurídico, como resultado de un proceso evolutivo que se ha forjado al calor de la marcha y transformaciones del espacio *iuspúblico*.

El proceso evolutivo de la juridificación de la noción de *buena administración* no ha sido sencillo y como todo proceso pueden identificarse en él varios momentos. Ya hemos aludido a una etapa primaria que alcanza el siglo XIX y quizás algo de lo primero de la centuria posterior.

Es con el siglo XX y su avance hacia una nueva etapa, que la noción de *buena administración* ha de conocer un camino de franco ascenso y tecnificación, jurídicamente hablando, tanto en lo teórico como en lo práctico. Hasta poco más de la primera mitad de esa centuria, la obra escrita del francés MAURICE HAURIOU²¹ y la

¹⁹ Joaquín Tornos Mas es de los que ha considerado que la buena administración se nos presenta como un nuevo principio rector de la actuación de las administraciones públicas; o como un principio de reciente creación. Ver: Tornos Mas, Joaquín (2007), *El derecho a una buena administración*, Barcelona: Sindicatura de Greuges de Barcelona, pp. 14 y 17, disponible en http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/monografics/administracio_es.pdf.

²⁰ Desde la perspectiva actual, y a la luz del Derecho de la Unión Europea (artículo Carta de Niza de 2000), quizás la novedad está en la denominación de *derecho de buena administración* o *derecho fundamental a la buena administración*, es decir, llamarle *derecho* o articular una fórmula nominativa, pero no ciertamente la expresión *buena administración*, que como iremos viendo más adelante es de vieja data como recurso nominativo con valor de uso dentro del universo *iuspúblico*. Por ejemplo, para resaltar la línea de quienes ven novedad en el uso de la fórmula buena administración, Miguel Antonio Guevara Quintanilla ha aseverado: “(...) el hablar de buen gobierno o buena administración, nos introduce a terminología novedosa y que implica una serie de compromisos no solo institucionales sino personales. (...)”; Guevara Quintanilla, Miguel Antonio (2010), *El derecho a la buena administración*, Madrid: Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, p. 41.

²¹ Es en, y a través de, sus memorables comentarios a la jurisprudencia administrativa donde va resaltando en el maestro de Toulouse, de manera expresa, el uso de la idea de la *buena administración* como noción con consecuencias técnico-jurídicas más precisas; un uso que numéricamente es frecuente en esos comentarios. Ver esos comentarios recogidos en: Hauriou, Maurice (1929), *La Jurisprudence Administrative de 1892 à 1929, D'après les notes d'arrêts de Recueil Sirey réunies et classées par André Hauriou*, 3 tomos, Paris: Librairie du Recueil Sirey (Société Anonyme).

consagración positiva del *buon andamento* en la letra del artículo 97 de la Constitución de Italia de 1947,²² junto a los análisis de algunos doctrinantes de este último país, que se produjeron antes y unos años después de la entrada en vigencia de esa norma constitucional,²³ a lo que hay que sumar la constitucionalización del término específico *buena administración* en el artículo 311, párrafo segundo, de la Constitución uruguaya de 1952,²⁴ han de tenerse como hitos esenciales e insoslayables en esta nueva etapa que comprendió la marcha de la idea de *buena administración* en pos de su necesaria juridificación.

Hacia el último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI, el tema de la *buena administración* (o la *mala administración*) va trascendiendo definitivamente de los ordenamientos jurídicos nacionales que, de un modo u otro, lo reflejaban con cierto cariz jurídico, para entrar en una nueva e importantísima fase en su construcción jurídica, esta vez de la mano, en especial, de las transformaciones y exigencias que ha de ir imponiendo el proceso de integración europeo. En este período mencionado, se ha de cifrar un momento importante en el redondeo, desarrollo y evolución de la *buena administración* como noción jurídica, donde han desempeñado un rol determinante ciertos instrumentos jurídicos comunitarios europeos que han consagrado jurídicamente a la *buena administración*, incluso en la nueva perspectiva de un derecho (artículo 41 de la Carta de Niza de 2000), y no solo desde la percepción de una regla, principio o deber jurídicos; y la jurisprudencia europea.²⁵ Esto ha servido, a su vez, como influencia y exigencia de ajustes e interpretaciones para los ordenamientos nacionales que quedan comprendidos dentro del espacio de integración comunitario del «Viejo Continente» – todo eso debe interpretarse dentro de ese proceso de integración -. E, incluso, la trascendencia ha traspasado los límites espaciales de Europa, y ha generado influencia para otros ordenamientos jurídicos fuera de ese perímetro geográfico, como es el caso latinoamericano, donde se ha ido recibiendo e incorporando los resultados conceptuales de la evolución jurídica en torno a este tema de la *buena administración*.

²² El artículo 97 indicado se coloca dentro de la Constitución italiana de 1947 en la Parte II: “*Ordinamento della Repubblica*”; Título II: “*Il Governo*”; Sección II: “*La Pubblica Amministrazione*”. Y quedó redactado de la siguiente manera: “*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*

Nell' ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso salvo i casi stabiliti dalla legge.”.

²³ V.gr., los importantes trabajos de: Resta, Raffaele (1940), “L’onere di buona amministrazione”, en AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Volume II, *Diritto Amministrativo*, Padova: CEDAM, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, pp. 105 y sigs.; y Falzone, Guido (1953), *Il dovere di buona amministrazione*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore.

²⁴ En el artículo 311, primer párrafo, de esa norma constitucional sudamericana se dispuso: “Cuando el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.”; y en su segundo párrafo se estableció: “Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.”.

²⁵ Ver lo que comentaban, por ejemplo: Yeng-Seng, Wanda (2004), “Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire”, en *Rev. trim. dr. h.*, 58/2004, p. 529, disponible en <http://www.rtdh.eu/pdf/2004527.pdf>; Tridimas, T. (2006), *The General Principles of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 410 y sigs.; Carrillo Donaire, Juan Antonio, ob. cit., p. 1140, nota 3.

Como puede verse, para llegar al sentido que se aprecia hoy en la noción jurídica de *buena administración*, se ha dado un viaje de ida y vuelta entre ordenamientos nacionales europeos y el Derecho Comunitario de Europa.

Cuando se trata de realizar una aproximación o determinación del concepto de *buena administración* en lo jurídico, algunos de los autores que se han ocupado del tema en estos tiempos, han advertido que un camino necesario para llegar a él ha de ser su contraposición con la noción de *mala administración*;²⁶ la cual ha tenido igualmente una relevancia jurídica insoslayable para el ámbito del Derecho Público²⁷ (en lo que hay que significar especialmente en el Derecho anglosajón²⁸)

En consideración del alemán SIEGFRIED MAGIERA:

“Una primera definición de buena administración, se puede obtener diferenciando esta de una deficiente administración. Una administración deficiente se caracteriza por una violación de las reglas o principios que son vinculantes para la administración. Una buena administración incluye por lo tanto el cumplimiento de todos los requisitos legales y otros mandamientos,

²⁶ Recordaba Jacob Söderman, primer Defensor del Pueblo Europeo, que “Al principio de mi primer mandato, el Parlamento Europeo me pidió que definiera el concepto de “mala administración”. (...).”; Söderman, Jacob (2001), “El derecho fundamental a la Buena administración”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, No. 214, 2001, pp. 8 y sigs. (disponible como “El derecho fundamental a la buena administración” - Discurso pronunciado por el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman - Ciclo de Conferencias: El papel de los Defensores del Pueblo en un mundo en transición, Mallorca, España, 28 de mayo de 2001, en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/es/296/html.bookmark>). La definición de *maladministration* que se propuso por el Ombudsman europeo y que fue aceptada, acogía: “*Maladministration occurs when a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it.*”.

²⁷ Ver lo que destacaba: Gómez Puente, Marcos (2011), *La inactividad de la Administración*, 4^{ta} edición, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters (Legal) Limited, Editorial Aranzadi, S.A., pp. 64 y 65.

²⁸ A tenor de la emergencia de la *maladministration* con significación técnica o en su utilización como concepto jurídico, específicamente en Gran Bretaña, donde autoridades políticas y autores desempeñaron un papel determinante en esto, un autor precisaba, poco tiempo después de haberse adoptado en ese país la famosa *Parliamentary Commissioner Act* de 1967 por la que se creaba un *Parliamentary Commissioner for Administration* u *ombudsman* inglés): ““*Nobody can define maladministration in plain terms,*” said Sir Edmund Compton, the first British Parliamentary Commissioner for Administration or Ombudsman. *It may be difficult to define, but most of us believe that we could recognize an example of it, if we saw it. We can describe it by examples. We know what it is, but we are quite ready to admit that we might find ourselves in disagreement with other people about whether or not a particular case was an example of maladministration. We would admit also that there might be a vague and uncertain boundary surrounding the areas of maladministration.* (...).”. Wheare, K. C. (1973), *Maladministration and its remedies*, London: Stevens & Sons, p. 6. Como dato al respecto, podemos señalar que en el *First Annual Report of the Northern Ireland Commissioner for Complaints*, de 1970, parágrafo 20, se decía que la *maladministration* era una: ““(...) *administrative action (or inaction) based on or influenced by improper considerations or conduct. Arbitrariness, malice or bias, including discrimination, are examples of improper considerations. Neglect, unjustifiable delay, failure to observe relevant rules and procedures, failure to take relevant considerations into account, failure to establish or review procedures where there is a duty or obligation on a body to do so, are examples of improper conduct.*”. Citado por: Wheare, K. C. (1973), ob. cit., p. 11.

tanto en el área interna como externa, de las relaciones con los ciudadanos y otras partes interesadas”.²⁹

Lo mismo puede decirse para la fijación de la *mala administración*, en relación con la *buena administración*.³⁰ Afirmaciones de este tipo traen causa del propio desarrollo jurídico del universo de la Administración Pública, donde la necesidad de enfrentar, desde antiguo, la *mala administración* (*maladministration*, *mauvaise administration*)³¹ y de proveer a la *buena administración*,³² han sido puestas de relieve ganando en intensidad, en conciencia y en búsqueda de soluciones, ora apuntando a un sentido (enfrentar la *mala administración*), ora apuntado al otro (proveer a la *buena administración*).³³

No les falta razón a los autores que así se han pronunciado, si nos atenemos a la conexión que existe entre *buena administración* y *mala administración*. Una de las

²⁹ Magiera, Siegfried (2011), “El derecho a una buena administración en la Unión Europea”, texto traducido por Mario Kolling, y revisado con la colaboración de María Jesús Montoro, contribución basada en el comentario del autor al art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en: Meyer, Jürgen, (ed.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden NomosKommentar, 3 Edición, pp. 518-528, disponible en http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf. Carmen María Ávila Rodríguez comentaba que “Hablar de buena administración conlleva preguntarse por lo que sea la mala administración. (...)”, en Ávila Rodríguez, Carmen María (2013), *La Tutela Parlamentaria de la buena Administración. Perspectiva Estatal y Autonómica de los Comisionados Parlamentarios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, S.A., p. 168.

³⁰ Carmona y Choussat, por ejemplo, sostenía que en “(...) el problema del significado concreto de lo que sea *mala administración*. Valga para ello provisionalmente la interpretación (...), como concepto opuesto a la *buena administración* o administración diligente. (...)”. Luego este autor diría que eran “(...) correctas las posiciones que defienden que existe un concepto de «buena administración» definido por la jurisprudencia (...), que podría *a sensu contrario* identificar un concepto de *mala administración*”. Carmona y Choussat, Juan Francisco (2000), *El Defensor del Pueblo Europeo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 206 y 316. En las palabras de Ponce Solé: “(...) La *mala administración* puede ser entendida, (...), como el antagónico de la buena administración, el negativo de este concepto, su contrapuesto, que precisamente por serlo, revela, al ponerlo al trasluz, la existencia de ese deber de buena administración (...)”. Ponce Solé, Juli (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid: Lex Nova, S.A., p. 134.

³¹ En importantes escritos de Alexis de Tocqueville, en pleno período decimonónico, es factible encontrar la inclusiones de la expresión *mala administración* en más de un momento; si bien en un sentido común y no propiamente jurídico. Ver, por ejemplo: de Tocqueville, Alexis (1864), *De la démocratie en Amérique*, Tome premier, Quatorzième édition, Paris: Michel Lévy Frères, Librairie Éditeurs, en *Ouvres complètes d'Alexis de Tocqueville*, Tomo I, publiées par Madame de Tocqueville (et Gustave de Beaumont), Tome premier, Paris: Imp. Simon Raçon et comp., p. 183; de Tocqueville, Alexis (1996), *El Antiguo Régimen y la Revolución*, traducción de Jorge Ferreiro, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p. 308.

³² Sirvan como ilustración las ideas de Vivien, cuando reflexionaba en (1854) *Estudios Administrativos*, Tomo I, Traducidos de la última edición francesa por don Antonio Hernández Amores y don Juan López Somalo, Madrid: Imprenta de Luis García, Madrid, p. 26.

³³ Mariano Baena del Alcázar hubo de considerar, unos años atrás, que la idea de *buena administración* proviene de un contrapunto que se daba con la de *mala administración* que provenía del Tratado de Maastricht de 1992 (artículo 195.1 del Tratado consolidado) y del enunciado negativo que de esta se hizo en el Informe Anual de 1997, del Defensor del Pueblo Europeo. Así, para este profesor y magistrado judicial “(...), a partir de este enunciado negativo se ha concretado qué se entiende por “*buena administración*”, (...).”. Baena del Alcázar, Mariano (2005), “Sobre la idea europea de «buena administración»”, en *Noticias de la Unión Europea*, No. 247-248, Monográfico, *La Jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Derecho Comunitario europeo*, Año XXI, Agosto-Septiembre de 2005, Madrid, p. 61.

conclusiones que podemos sacar en claro, en relación con todo lo dicho hasta aquí, es que *buena administración* y *mala administración*, señalan las dos caras que puede presentar el quehacer administrativo (público); son, por tanto, la faz positiva y la faz negativa, respectivamente, de ese fenómeno. Así las cosas, hay *buena administración* 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.

Un punto interesante a hacer valer acá, es que la diversa normativa jurídica que ha consagrado la expresión *buena administración*, de ordinario, no ha contenido una definición de la misma con cierta vocación de acabado o precisión (tampoco lo ha hecho la jurisprudencia), sino que la ha proyectado más bien desde posibles implicaciones en concreto o compendiando o especificando posibles elementos en los que se concreta particularmente o parcialmente como fenómeno más general.

Un típico ejemplo de ello lo tenemos en el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (o Carta de Niza) de 2000, donde, a partir de lo dispuesto en su letra sobre el «derecho a una buena administración» y de las particularizaciones que allí se hacen de lo que este derecho incluye, la noción de *buena administración* estaría asociada en ese texto al tratamiento de los asuntos de los ciudadanos «de forma imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable».³⁴

O en el tercer párrafo del preámbulo de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, aprobada en 2013, que, con clara influencia de la Carta de Niza y de cierto segmento del pensamiento europeo al efecto, destaca sobre la idea de *buena administración*, que es

“(…) 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.*”.

Ahora bien, más allá de la realidad práctica que ha podido rodear al tema, la doctrina jurídica – como es dable colegir –, desde pioneros trabajos que se han ocupado

³⁴ A la vista de un panorama de ese tipo, hubo de decir Beatriz Tomás Mallén, desde el contexto comunitario europeo del primer lustro de este siglo XXI: “Salvo en algunas materias aisladas (como la publicidad o la motivación de los actos de las instituciones comunitarias), los Tratados comunitarios no ofrecen criterios positivos sobre las pautas que han de impregnar la buena administración a escala de la Unión Europea. Antes bien, se enfoca la actuación administrativa de las instituciones y órganos comunitarios en clave negativa o, a lo sumo, por vía deductiva, esto es: ya sea bajo la perspectiva de la supervisión por parte del Defensor del Pueblo europeo de los casos de «mala administración», ya sea bajo el ángulo de las manifestaciones de «buena administración» que se derivan del general principio del Estado de Derecho que gobierna el funcionamiento de la Unión Europea como Comunidad de Derecho.”. Tomás Mallén, Beatriz (2004), *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 68 y 69.

de este tópico, ha intentado proveer, de un modo u otro, un concepto de *buena administración* desde el plano de lo jurídico. En ello, claro está, se han sorteado debates, dados en contextos nacionales (interesante en esto son los casos italiano y uruguayo) y supranacionales,³⁵ sobre si es o no una noción con sustancia o sentido jurídicos; o sobre cuánto de jurídico hay en ella.³⁶ También, sin perder de vista circunstancias como que la misma entraña necesariamente cierto espacio de generalidad, imprecisión y apertura;³⁷ y que ha sido enfocada y hasta consagrada desde diversos ángulos formales (como *principio*, como *derecho*, como *debe* o desde esa triple perspectiva), no sin darse recelos técnico-jurídicos en razón del resultado propuesto.³⁸

Colocando las perspectivas formales a un lado, no pocas definiciones de lo que es *buena administración* figuran en los postulados de la doctrina jurídica en diversos lugares. Por lo que de su noción se ha dejado constancia por los autores en fórmulas más sintéticas, en conceptos con mayor vocación descriptiva; o en fórmulas más antiguas, en otras ajustadas más a la realidad operativa actual que rodea al fenómeno jurídico de *la buena administración*; o en criterios más abarcadores o en otros más estrechos o limitados en su contenido.

Por supuesto, esto denota, además de la clara evolución que sufre todo fenómeno de ese tipo por la fuerza de la realidad y el tiempo, la preocupación del pensamiento *iusadministrativo*, manifestado en diferentes momentos, por sentar un punto de partida gnoseológico para este fenómeno; más allá de las claras dificultades que resulta la

³⁵ Según Mario P. Chiti, hasta el Tratado de la Unión Europea se discutió si las frecuentes referencias al principio de buena administración en la jurisprudencia comunitaria se referían a un verdadero y propio principio general y no sólo a una variedad del principio de legalidad; incluso no faltaban quienes ponían en discusión la juridicidad del principio; ver: Chiti, Mario P. (2002), *Derecho Administrativo Europeo*, Traducción de Luis Ortega, Madrid: Civitas Ediciones, S.L., p. 250. En este sentido pueden ser ilustrativas las referencias de Nehl, Hanns Peter (2009), “Good administration as procedural right and/or general principle?”, en Hofmann, Herwig C.H. y Türk, Alexander H. (Edited by), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar, Cheltenham, p. 328.

³⁶ Se ha dicho por una autora que la *buena administración* es un concepto de una naturaleza más moral que jurídica y que cubre un mayor número de incorrecciones que las susceptibles de ser controladas por el juez. Ver: Steenbjerg Kolze, Anna (1995), *Le Médiateur Européen*, Rennes: CEDRE, Rennes, p. 78.

³⁷ Según planteaba Azoulai: “(...) De hecho, el término de buena administración es constantemente ambiguo en Derecho Comunitario, indicando no solamente una fuente general de protección y un estado ideal del Derecho sino designa igualmente una forma particular de protección procedimental vinculante. Seguramente esta ambigüedad no está desprovista de virtud. Aparecida discretamente en la jurisprudencia, a la sombra de garantías más conocidas y mejor circunscritas, como los derechos de defensa y la obligación de motivación, las obligaciones de buena administración se han beneficiado de la autoridad de estos últimos para extenderse y elevarse en el seno del Ordenamiento jurídico comunitario, hasta el punto que parece difícil hoy día asignarles límites.”. Azoulai, L. (2007), “Le principe de bonne administration”, en Auby, Jean-Bernard y Dutheil de la Rochère, Jacqueline (sous la direction de), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles Bruylant, p. 495.

³⁸ Ver, por ejemplo: Pegoraro, Lucio (2011), “¿Existe un derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra “derechos”)”, en Ávila Rodríguez, Carmen María y Gutiérrez Rodríguez, Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y ética pública*, Valencia: Tirant lo Blanch, Fundación General de la Universidad de Málaga, Málaga.es diputación, Defensor del ciudadano/a, pp. 17 y sigs.; Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2014), “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, No. 51/2014, *Buena administración en la Unión Europea*, Bilbao: Instituto de Estudios Europeos, p. 25. Puede verse también lo que sostenía este autor en Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2008), “El derecho a la buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 15, 2^{do} semestre, 2008, Madrid, p. 151.

empresa de pretender contornearle con meridiana precisión, por la misma carga y vocación de indeterminación que trasunta un término como el de *buena administración*.

Provechoso puede ser repasar algunas nociones de *buena administración* dadas por los autores.

El italiano RAFFAELE RESTA es uno de los clásicos al efecto, habiendo señalado: “*Buona amministrazione esprime un concetto finale: è l’attività amministrativa perfettamente adeguata, nel tempo e nei mezzi, al fine specifico da raggiungere.*”³⁹

Dentro del Derecho Público uruguayo, y latinoamericano en general, un precursor de la cuestiones relacionadas con la *buena administración* fue HÉCTOR GIORGI, quien desde la década de 1950 llamara la atención sobre el concepto de *buena administración* en ese contexto, desplegando además interesantes esfuerzos por fijar el sentido de la misma a la luz del texto constitucional de su país, datado en 1952 (texto pionero en contener, artículo 311, en su letra, expresamente, el término *buena administración*).⁴⁰ GIORGI, influido por los planteamientos de los italianos RESTA y FALZONE,⁴¹ asumía que *buena administración*

“(…) significa perseguir los fines objeto de la función pública, del modo más idóneo y más conveniente”. Esto es, la actividad debe cumplirse en la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de aquellos fines.”⁴²

En un estudio más actual, RHITA BOUSTA concluía que: “*À notre sens, la notion de bonne administration signifie l’adaptation équilibrée des moyens dont dispose l’administration.* (…).”⁴³

En una formulación más extendida y descriptiva, escribía DURÁN MARTÍNEZ:

³⁹ Resta, Raffaele (1940), ob. cit., p. 128. En otro clásico del Derecho Administrativo italiano sobre este tema, se puede leer: “*Quando di «buona amministrazione» si parla, in riferimento all’esercizio di una funzione, si vuole, pertanto, desinare quell’attività che, nello svolgimento di questa, riesca a curare quanto più completamente e convenientemente gli interessi che della medesima costituiscono oggetto; si esprime altresì un concetto finale, nel senso di azione o attività finalisticamente considerata, in quanto solo attraverso una buona amministrazione, si può ottenere il soddisfacimento del fine insito nella funzione medesima, la tutela cioè di un particolare interesse.* (…).” Falzone, Guido (1953), ob. cit., p. 64

⁴⁰ Son importantes en esta dirección: Giorgi, Héctor (1958), *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de La República, Impreso en los talleres gráficos de la editorial Martín Bianchi Altuna; Giorgi, Héctor (1961), “El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya”, publicado originalmente en la revista *La Justicia Uruguaya*, Tomo 43, Montevideo, pp. 145 y sigs., e incluido luego en su obra recopilatorio de algunos trabajos Giorgi, Héctor (1976), *Escritos jurídicos*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 77 y sigs. (por su inclusión en esta última obra es que lo citaremos en este trabajo); y Giorgi, Héctor (1998), “Acatamiento del Estado a los principios y deberes jurídicos de la buena administración”, en Giorgi, Héctor, *Estudios de Derecho Administrativo*, Montevideo: Ingranusi Ltda.

⁴¹ Ver: Giorgi, Héctor (1961), “El mérito y la validez...”, ob. cit., pp. 91 y 92.

⁴² Giorgi, Héctor (1961), “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 92. También puede verse: Giorgi, Héctor (1958), *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

⁴³ Boust, Rhita (2010), *Essai sur la notion de bonne administration en Droit Public*, Paris: L’Harmattan, p. 461.

“La *buena administración* significa elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia, con probidad; significa asimismo que los servicios públicos funcionen correctamente, acorde a las necesidades reales del hombre de hoy, que los requerimientos de los administrados sean atendidos como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo con todas las garantías.”.⁴⁴

Para un estudioso caracterizado en los temas de *buena administración*, como lo es el profesor español JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

“Una buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.”.⁴⁵

En definitiva, hablar de *buena administración* es, ante todo, referirse a una evaluación o valoración positiva del desenvolvimiento objetivo o material del fenómeno administrativo, atendiendo a los criterios que prevén cómo debe realizarse. De ahí que, en ello, se evoca la consideración de parámetros objetivos previamente fijados o determinados en función de ciertos fines, cuyo cumplimiento ha de señalar entonces la consideración positiva de dicho fenómeno en su concreción o realización material.

Llevando ese rápido razonamiento al plano jurídico de la Administración Pública, la *buena administración pública* ha de ser el estado que resulta del buen hacer administrativo, y ese buen hacer deriva de una buena proyección y del ajuste y cumplimiento, por parte de la Administración Pública, de ciertos parámetros jurídicamente trascendentes, que son los que marcan sus modos de proceder y el alcance de sus finalidades; esto es, marcan la existencia y el uso de sus medios y el alcance de sus fines generales. Por lo tanto, ha de darse la *buena administración* cuando se han empleado bien los medios en la actuación administrativa y se ha llegado, por esa vía, al correcto cumplimiento de los fines a los que esos medios han de servir, todo ello dentro del marco jurídico existente, que ha de estar inspirado en valores y principios que

⁴⁴ Durán Martínez, Augusto (2011), “Buena administración y debido procedimiento”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime/ Sendín García, Miguel Ángel/ Pérez Hualde, Alejandro/ Vázquez Viera, Emilio/ y Farrando, Ismael (Coordinadores), *Derecho administrativo iberoamericano. Contratos administrativos. Servicios públicos. Acto administrativo y procedimiento administrativo. Derecho administrativo ambiental. Limitaciones a la libertad*, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, 2010, Mendoza, Argentina, Buenos Aires: Ediciones Rap, s.a., p. 790; también en: Durán Martínez, Augusto, Durán Martínez, Augusto (2010), “La buena administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, No. 1, 2010, La Ley Uruguay, Montevideo, p. 189 (incluido luego en Durán Martínez, Augusto (2012), *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2012, pp. 157 y sigs.; por su inclusión en la revista *Estudios de Derecho Administrativo*, es que lo citaremos).

⁴⁵ Entre los varios trabajos que este profesor español ha dedicado al tema: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2015), “El derecho fundamental a la buena administración pública”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coordinadores) , *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, México, D.F.: Universidad Panamericana, Espress. Especialistas en Responsabilidades S.C., p. 568.

garanticen y conduzcan a la plena realización del hombre social e individualmente considerado. En fin, que *buena administración*, no sugiere otra cosa que hacer las cosas bien en lo administrativo, dentro de un marco jurídico que propicie ese buen hacer.

En nuestra opinión, la *buena administración*, como noción jurídicamente relevante, ha de involucrar la idea de un accionar administrativo público que se efectúe del modo más óptimo posible y que alcance, por esa vía, también de forma óptima, el fin (general) que determina dicho accionar, todo ello dentro de un orden jurídico que sea realmente cause de determinación y garantía de esa realización.

Igualmente, hay que anotar que la *buena administración pública* no implica sino la *buena gestión de los intereses generales*, en lo que ha de estar implícito, de suyo, el respeto a los derechos de los ciudadanos o administrados – de lo contrario esa gestión no podría entenderse como *buena* -. Realizar los intereses públicos, sin provocar la ruptura del equilibrio que debe guardarse en esa realización con la promoción y salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos, ha de ser un planteamiento fundamental que se coloca en la base misma de la idea de *buena administración pública*. Lo cual indica, entonces, que el contenido de esta última noción, y sus manifestaciones concretas, deba conciliar – y trasuntar - ambas esferas, y sus concreciones jurídicas han de estar perfiladas tanto hacia la realización de los intereses generales, como a la promoción, respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos o administrados frente a la actuación pública.

Vista desde esa perspectiva la cuestión, hay que decir que la *buena administración*, como noción jurídicamente relevante, queda – quizás no puede ser de otro modo, atendiendo a que conlleva en sí un juicio de valor sobre una actuación o funcionamiento -, esencialmente, en el plano de lo genérico, de lo abierto o amplio, de lo brumoso hasta cierto punto; es más bien una silueta que señala contornos externos, y que debe ir llenándose de sustancia y contenido gradualmente y en ascenso. Como la evolución al respecto ha ido dejando de manifiesto con el paso de los años y los avances en materia jurídica a favor del ciudadano y frente al ejercicio del poder público, el trazado de la *buena administración* como concepto con presencia en lo jurídico, solo puede irse esclareciendo, no desde una definición que al parecer siempre será genérica y poco precisa, sino a partir de elementos concretos e individualizados que la vayan sustanciando y especificando en su significado, en la medida que evoluciona el orden jurídico. Jurídicamente hablando, la *buena administración* se perfila como una noción con vocación genérica o englobadora, a la que puede llegarse a partir del compendio o descripción concreta de los elementos que pueden quedar comprendidos en ella.⁴⁶ Es una noción jurídica de compendio o síntesis (concepto síntesis), que agrupa en su seno una serie plural de expresiones jurídicas (principios, derechos, deberes).

De tal suerte, la *buena administración* es un concepto que, para lo jurídico, expresa un sentido unitario, pero se manifiesta en situaciones y expresiones jurídicas de diversa índole, precisamente por lo diverso que resulta el contenido del funcionamiento administrativo y todo él no debe menos que estar perfilado hacia el buen hacer. De ahí que sea forzoso reconocer que la *buena administración* trasunta un concepto complejo y

⁴⁶ En este orden de cosas cabe entender también el hecho de que se haya catalogado al Defensor del Pueblo Europeo como “artesano del desarrollo del derecho a una buena administración comunitaria” (en el ámbito europeo). El entrecomillado corresponde al título de un trabajo ya citado: Yeng-Seng, Wanda (2004), ob. cit, p. 530.

multifacético,⁴⁷ y un contenido amplio, plural y en buena medida indeterminado,⁴⁸ como bien se ha dicho.

Cuando se habla abiertamente sobre *buena administración*, desde cualquiera de sus dimensiones formales más globales en que aparece configurado (*principio de buena administración, deber de buena administración, derecho a la buena administración*), no puede conducirnos sino a entender lo allí reflejado como una fórmula genérica, un concepto jurídico indeterminado (en buena técnica de Derecho), con especiales connotaciones, que sirve de solución englobadora, compendiadora, de compactación, integración, condensación, síntesis o resumen, desde el punto de vista formal; en tanto que en ellas no se hace sino sintetizar, integrar o resumir, expresa y genéricamente, pero sin agotar, la referencia a un grupo diverso de *principios, deberes y derechos*⁴⁹ que se han ido decantado y delineando en el desarrollo de los ordenamientos jurídicos de Europa occidental (especialmente) en los últimos dos siglos, ya sea en el plano de sus ordenamientos nacionales, ya en el del Derecho comunitario europeo.

De igual modo, piénsese que la idea misma de *buena administración* no se agota en todos esos principios, deberes y derechos que se han ido positivando o reconociendo expresamente de algún modo. Antes bien, ellos conforman cierto estándar mínimo, cierto núcleo duro o más visible, de manifestación y proyección de esa idea de *buena administración* aplicada a lo jurídico; mas no resumen en sí todas las implicaciones que de ahí pudieran desgajarse.

En consecuencias, la *buena administración* queda también como una noción con un contenido abierto a la dinámica y la evolución continua, en tanto en la medida en que la sociedad políticamente organizada evoluciona jurídicamente, nuevos elementos se irán incorporando como exigencias a las que debe ajustarse el ejercicio del poder – y en este caso el funcionamiento administrativo – para responder adecuadamente a las necesidades de vida de los ciudadanos, según los valores y principios que rijan esa comunidad en cada momento histórico-concreto que se presente.

III-) Buena administración en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública de 2013

La proyección de la relevancia jurídica de la *buena administración* a un nivel supranacional, no ha quedado limitada al espacio jurídico de la Unión Europea, ni los avatares jurídicos en su manifestación y evolución pueden enmarcarse exclusivamente en ese espacio.

⁴⁷ Mendes, Joana (2009), “La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative”, *Revue française d'administration publique*, nº 131, 2009/3, Paris, p. 560.

⁴⁸ Tornos Mas, Joaquín (2008), “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 629.

⁴⁹ Como se ha acotado por Siegfried Magiera, a tenor del artículo 41 de la Carta de Niza, donde se consagra por vez primera el *derecho a la buena administración*, que, “(...) el “derecho a una buena administración” no se agota en el resumen de los derechos que se enumeran en esta disposición. (...)”; Magiera, Siegfried (2011), ob.cit., p. 520. En la autorizada voz de P. Nikiforos Diamandouros: “(...) sería un error pensar que el artículo 41 proporciona una lista exhaustiva de principios de buena administración o sobre el trato al que tienen derecho los particulares por parte de las instituciones de la UE.”; Nikiforos Diamandouros, P. (2013), *Buena administración, Estado de Derecho y ética...*, ob. cit.

En efecto, para la segunda década del siglo XXI, siguiendo en ello los aires de impulso y valor con que se fue dotando en la centuria anterior a la idea de buena administración dentro del espectro jurídico, especialmente en el contexto europeo, se da otro hito importante en el tracto evolutivo y de reforzamiento de esa noción dentro de los contornos del Derecho; esta vez involucrando el ámbito Iberoamericano y, con ello, no sólo un segmento de Europa, sino a la mayor parte del continente Americano.

Ese hito vino de la mano de la letra de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 10 de octubre de 2013, alumbrada en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD por sus siglas.

Por lo pronto, debe recordarse que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) tuvo su constitución oficial en 1972 (30 de junio), a partir de una iniciativa de gobiernos de países latinoamericanos (México, Perú y Venezuela) a la que se sumaron otros de la región; respaldándose su creación por la Organización de Naciones Unidas (ONU) a tenor de la Resolución 2845 - XXVI de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El CLAD ha tenido su asiento oficial en Caracas, Venezuela.⁵⁰

Como es conocido, el CLAD es un organismo público de carácter internacional, intergubernamental (en su seno los países miembros están representados por diversos ministerios u otra estructura gubernamental), que nace determinado por el interés de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Durante todo este tiempo, el CLAD se ha desempeñado en la promoción y en la mejora del Estado, así como en la modernización e innovación de la Administración Pública, en el marco de los países que abarca su gestión institucional.

Es en este siglo XXI, ya con varias décadas de creado, que el CLAD recibe un importante impulso en relación con su trabajo y su proyección como mecanismo de cooperación regional. Su Estatuto se aprueba en la XL Reunión Ordinaria de su Consejo Directivo, en la República Dominicana (Santo Domingo), los días 8 y 9 de noviembre de 2010; y se modifica en la XLVIII Reunión Ordinaria de dicho consejo, en Guadalajara (México), el 6 de noviembre de 2018.

El CLAD es hoy un organismo internacional de carácter regional, en el que se integran países de ambos lados del Atlántico. Se le reconoce como misión la promoción del análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones. El CLAD constituye la Secretaría Técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

⁵⁰ A tenor de la *Ley aprobatoria del Acuerdo de sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* No. 2718, de 30 de diciembre de 1980.

Dentro de la línea de trabajo y de las acciones en función de sus objetivos de aportar a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública en el contexto al que responde el CLAD,⁵¹ es necesario destacar la estela de «Cartas Iberoamericanas» y otros documentos aprobados en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, en particular desde el primer lustro de este siglo XXI.⁵² Así, cabe mencionar: la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (Bolivia 2003); el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (Uruguay 2006); la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (Chile 2007); la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (El Salvador 2008); la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (Portugal 2009); el *Documento Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI* (Santo Domingo 2010); la *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (Panamá, 2013); la *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública* (Guatemala, 2018).

Es en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP) de 2013, donde la *buena administración* adquiere un importante protagonismo como noción jurídica; quizás como no había tenido en otros cuerpos jurídicos, instrumentos o documentos de índole similar a esta carta donde ha figurado. Y es, a partir de ese protagonismo y la forma en que esta carta asume la noción de *buena administración*, que dicho documento representa en momento importante en la proyección evolutiva de esta última noción.

Es bien conocido que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (CIDYDCAP) fue aprobada en

⁵¹ Algún autor ha dicho del CLAD: “El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD–, es el ámbito que, según estimo, mejor refleja el esfuerzo iberoamericano y argentino, en materia de reformas de la Administración Pública sobre las inexorables premisas de la defensa de la persona humana, de transversalidad contemporánea y de Estado Democrático de Derecho.”; Reyna, Justo José (2015), “La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI”, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Volumen 2, No. 1, enero-junio, 2015, Santa Fe, p. 187.

⁵² De acuerdo con las palabras de un exSecretario General del CLAD, Gregorio Montero Montero: “Históricamente el CLAD ha plasmado su concepción y reflexiones en torno al Estado y a la Administración Pública en documentos filosóficos, doctrinarios y estratégicos que recogen, además, el proceso evolutivo y los factores que en un momento determinado marcan los avances y las características de las acciones de reforma, transformación y modernización del sector público de los países que integran el organismo. De esta manera se puede verificar la adopción de varios documentos y declaraciones que han recogido las distintas corrientes del pensamiento administrativo con base en las cuales el CLAD ha orientado y apoyado los procesos de adaptación de las Administraciones Públicas de los países a su realidad concreta.”; seguidamente explicaba: “A partir de la década de 2000, las autoridades del organismo internacional acuñaron la nomenclatura y el concepto de Carta, así como el de Código, para exponer de forma sistematizada doctrinas, principios, conceptos y estrategias en procura de orientar la aplicación de los factores del proceso de reforma y modernización de las instituciones estatales; en la actualidad la visión del CLAD está recogida fundamentalmente en las Cartas, aunque ha continuado expresándose a través de declaraciones y documentos propiamente dichos.”; para también decir: “No cabe duda en que las declaraciones, documentos y, especialmente, las Cartas y el Código se han convertido en referente regional, no solo para los gobiernos y reformadores, sino también para los profesores e investigadores, organismos internacionales y de la sociedad civil, y asesores y consultores, lo que ha motivado a varios gobiernos de la región a editar y publicar varias de ellas, según sus procesos, prioridades y conveniencia. Precisamente, una de las condiciones de éxito que se establecen en los documentos del organismo hace referencia a la debida difusión de su contenido.”. Montero Montero, Gregorio (2015), “Prólogo”, en Barrios Ipenza, Emma (Editora), *Gobernanza pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD*, Lima: Universidad Continental, Fondo Editorial, p. 12.

Caracas (Venezuela) por el Consejo Directivo del CLAD el 10 de octubre de 2013, en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013.⁵³

El borrador de la misma fue encargado al profesor JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de La Coruña, Galicia, España; entre otras responsabilidades Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo),⁵⁴ uno de los autores más caracterizados en los últimos lustros en el estudio y tratamiento del tema de la *buena administración*, tanto a nivel iberoamericano, como europeo e internacional en general. A ese borrador se le introdujeron luego ciertas adecuaciones y mejoras por parte de los responsables de la función pública de la región,⁵⁵ para ponerlo a punto para su aprobación correspondiente.

Según se ha considerado desde dentro del propio CLAD, por quien fuera entonces su Secretario General, en relación con la *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*:

“(…) Su contenido está dirigido a reconocer el derecho fundamental a la buena administración que tienen los ciudadanos, así como los mecanismos de relacionamiento de estos con el Estado, la Administración Pública y sus instituciones; establece, además, un conjunto de deberes que tienen que ser observados por los ciudadanos al momento de interactuar con las instituciones públicas, y orienta con base en determinados principios que le dan sustento social y jurídico al referido derecho a la buena administración.”⁵⁶

Y también se esclarecía:

“Si algo debemos reconocer sin ambages es que el manejo abierto de la información en estos tiempos y el interés de la gente por acceder a ella ha

⁵³ Como se ha hecho notar: “(…) En Panamá los Ministros y Ministras decidieron un procedimiento virtual para la aprobación de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración, y para que pueda ser objeto de consideración por la de los Jefes de Estado iberoamericanos en la cumbre respectiva. No consta en la XXIII cumbre de Panamá que los Jefes y Jefas de Estado adoptaran la Carta; (octubre de 2013). (...)”; Reyna, Justo José (2015), ob. cit., p. 202.

⁵⁴ Véase el testimonio, entre otros trabajos suyos, en: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No. 18, 2014, Facultade de Dereito, Universidade da Coruña, A Coruña, p. 18; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “La Carta Iberoamericana de los ciudadanos y la reforma administrativa: consideraciones generales”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Pérez, Marta (Directores)/ Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen y Pernas García, J. José (Coordinadores), *La reforma de las administraciones públicas*, Grupo de Investigación Derecho Público Global, España: Editado por Bubok Publishing, p. 16; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2015), “El derecho fundamental a la buena administración pública”, ob. cit., p. 608; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2019), “Los principios de la buena administración en la ley salvadoreña de Procedimientos Administrativos de 13 de febrero de 2018”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Mejía, Henry Alexander (Directores), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, San Salvador, Editorial Cuscatleca, p. 30.

⁵⁵ Ver, por todos sus trabajos mencionados: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 17.

⁵⁶ Montero Montero, Gregorio (2015), ob. cit., p. 16.

permitido cualificar la interacción de los ciudadanos con el Estado, el hecho de que podamos disponer con menos trabas de informaciones y datos respecto de lo que ocurre en las instituciones públicas nos permite actuar y exigir con mayor grado de consciencia y seguridad, y obliga a las autoridades públicas a conducirse y tratar a las personas de forma más adecuada. Esto explica la existencia de esta Carta, la cual es un genuino reconocimiento al reposicionamiento del ciudadano en su relación con el Estado y, reiteramos, al Derecho Fundamental a la Buena Administración”.⁵⁷

Por su lado, el profesor RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, redactor principal de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP), ha evaluado:

“(...) pienso que constituye el reflejo del compromiso que existe en esta parte del mundo en relación con una Administración pública más humana, más justa, más cercana a la ciudadanía, a la que debe servir en sus necesidades públicas. No es exageración alguna afirmar que en buena medida el texto de la Carta es un precipitado de la mejor doctrina que existe en este lado del hemisferio, de la que por cierto, los europeos hemos de estar más pendiente.”.⁵⁸

Si juntamos rápidamente todos los datos anteriores apuntados en este epígrafe, colocados en perspectiva con los antecedentes jurídicos que rodean la construcción y evolución de la noción de *buena administración*, hacen ver que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP) y la consagración en ella (en forma y contenido) de la noción que nos ocupa, es el resultado concreto de la conjunción de varios elementos: la influencia directa del pensamiento y la concepción asentada en el entorno europeo sobre esa noción y su proyección allí en el marco institucional y funcional de la Administración Pública, en especial en sus relaciones con los ciudadanos (particularmente hay clara influencia de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, de 7 de diciembre de 2000, como se ha notado por los que se han acercado a esta que ahora nos ocupa⁵⁹); las ideas, la perspectiva y la aplicación que

⁵⁷ Montero Montero, Gregorio (2015), ob. cit., p. 17.

⁵⁸ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2015), “El derecho fundamental a la buena administración pública”, ob. cit., p. 608.

⁵⁹ V. gr.: Gómez-Reino y Carnota, Enrique (2014), “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nos. 99-100, *Demetrio Loperena Rota In memoriam*, Mayo-Diciembre, 2014, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, p. 1611; Durán Martínez, Augusto (2015), “Derecho a trato imparcial y equitativo y en plazo razonable en el procedimiento administrativo”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, México, D.F: Universidad Panamericana, Espress. Especialistas en Responsabilidades S.C., p. 513 (publicado también en la revista *Estudios de Derecho Administrativo*, No. 11, 2015, La Ley Uruguay, Montevideo, pp. 137 y sigs.; y en Durán Martínez, Augusto (2017), *Derecho Administrativo, Otra forma de verlo*, Montevideo: La Ley Uruguay, pp. 437 y sigs.; por su inclusión en la primera obra mencionada es que lo citaremos en este trabajo), p. 519; Durán Martínez, Augusto (2018), *La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo*”, en Morón Urbina, Juan Carlos y Danós Ordoñez, Jorge (Coordinadores), *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y reforma. Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*, Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica S.A., p. 161; Ruocco, Graciela (2015), “Principios generales de Derecho Administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, No. 11, 2015, Montevideo: La Ley Uruguay, p. 402; Aceves Díaz de León, León (2018), “El derecho a la buena Administración Pública en la

sobre la buena administración han tenido lugar en el perímetro *iuspúblico* de Iberoamérica y también - en un plano regional menos amplio - en los ordenamientos latinoamericanos⁶⁰ hasta el momento de la adopción de la CIDYDCAP,⁶¹ si bien en un talante menos sistematizado, orgánico y unitario como el que se fue dando en el espacio de la Europa unificada a lo largo la última mitad del siglo XX; incluso, no pueden dejarse de lado la visión e interpretación personal del fenómeno de alguno de los redactores principales de la Carta.⁶²

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP), es un instrumento que trae causa de las corrientes que han venido impulsando, proponiendo y actuando en función de una visión renovadora de la Administración Pública, de sus relaciones con los ciudadanos y, en sentido general, del marco jurídico ordenador de esas realidades. Ella es reflejo de distintas experiencias teóricas y prácticas – y también de aspiraciones necesarias – que han tenido lugar a ambos lados del Atlántico a propósito de la articulación, marcha y transformación del espacio *iuspúblico*; es manifestación y proyección de un diálogo y un compromiso regional, de los Estados iberoamericanos, para promover y asumir estándares comunes en el orden de los derechos de los ciudadanos y sus garantías frente al aparato administrativo público.⁶³

Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza”, en López Velarde Campa, Jesús Armando (Coordinador), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 24 y 25.

⁶⁰ Señalaba el profesor Rodríguez-Arana Muñoz, una voz autorizada en esto por las implicaciones prácticas que ha tenido en este tema en la región, que la Ley 107-3 de 6 de agosto de 2013, de la República Dominicana, constituía “(...) verdadero antecedente en la Región del derecho a la Buena Administración, especialmente, de la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración. (...)”; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2016), “Prólogo”, en Ortega Polanco, Francisco, *Derecho Administrativo. Evolución y perspectivas en la República Dominicana*, Tesis doctoral Universidad de Salamanca, España, Santo Domingo: Editorial Corripio, S.A.S., p. 28.

⁶¹ Bien ha sentenciado el profesor uruguayo Durán Martínez que “(...) la Carta Iberoamericana, parte de la Carta de Niza en lo que se refiere a la buena Administración Pública, pero es enriquecida con los aportes de la más actual doctrina iberoamericana.”; Durán Martínez, Augusto (2015), “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 519. En otro texto señalaba que la CIDYDCAP “(...) aprovechó los desarrollos doctrinarios (...) y profundizó y enriqueció el contenido del concepto de buena administración, si se le compara con la Carta de Niza.”; Durán Martínez, Augusto (2018), “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 161.

⁶² Específicamente, pensamos en el profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, quien ha dejado constancia de su visión sobre la *buena administración* en la Administración Pública, además de en sus múltiples artículos publicados en diversos espacios (varios de los cuales hemos citado o citaremos en esta obra) en: Rodríguez-Arana Muñoz (2006), *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, ob. cit., en todo; Rodríguez-Arana Muñoz (2012), *O direito fundamental à boa administração pública*, Tradução de Daniel Wunder Hachem, Belo Horizonte: Editorial Fórum, en todo; Rodríguez-Arana Muñoz (2012), *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y la buena administración*, Madrid: Editorial Reus, S.A., en todo.

⁶³ Para Manuel Díaz Pérez: “(...) la Carta Iberoamericana ha supuesto un documento que, en su dimensión de *soft law*, presenta un carácter aglutinador manifestador de un punto de convergencia de todas las naciones que integran el espacio que le resulta de aplicación. (...)”; Díaz Pérez, Manuel (2014), “Implicaciones y retos de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública desde el Derecho Público Global”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Pérez, Marta (Directores)/ Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen y Pernas García, J. José (Coordinadores), *La reforma de las administraciones públicas*, Grupo de Investigación Derecho Público Global, España: Editado por Bubok Publishing, pp. 173 y sigs.

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP), es un texto que deviene en una consecuencia directa de intereses de cierta tendencia de unificación regional; y es también secuela de las tendencias globalizadoras en lo jurídico (en el marco de los procesos más actuales de globalización que vive el mundo desde hace varias décadas), que va arrastrando, promoviendo (y hasta imponiendo, ¿por qué no?), perspectivas (conceptuales y prácticas) comunes y estandarizadas de necesidades y realidades de ordenación jurídica a las que no permanece ajeno el universo *iusadministrativo*. La *Carta Iberoamericana...* es un paso dentro de ese marco mayor que se conoce desde hace algún tiempo como «Derecho Administrativo Global»;⁶⁴ y también dentro de la promoción y conformación a nivel regional (de Iberoamérica, pero también de la América Latina) de un *ius commune* administrativo (si se quiere un Derecho Público común) en ciertos segmentos que abarca el Derecho Administrativo como subsistema;⁶⁵ por supuesto, salvando en eso los contextos socio-políticos y las dificultades en América Latina para lograr efectivamente la integración y la conformación a ese nivel de este *ius commune*.

Por lo tanto, la CIDYDCAP, en sus implicaciones de contenido, refleja y perfila cierta cultura *iusadministrativa* común iberoamericana que tiene raíz histórica, la conciencia de su existencia y la oportunidad de su aprovechamiento, que busca también promoverse desde un nivel supranacional (regional, en este caso) para ser considerada y asumida, en lo que corresponda, desde los planos nacionales involucrados en ella (para incidir en esos planos) a los efectos del logro de cierta uniformidad o estandarización

⁶⁴ Se ha señalado que “(...) el gran mérito de la Carta es que, insertándose plenamente en el derecho administrativo global, promueve una visión común del derecho administrativo en Iberoamérica. Esto se afirma, de una u otra manera, a lo largo de su preámbulo.”; Hernández G., José Ignacio (2014), “Eduardo García de Enterría y la renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones a partir de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en Brewer-Carías, Allan R./ Parejo Alfonso, Luciano y Rodríguez Rodríguez, Libardo (Coordinadores), *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Bogotá-Colombia, Editorial Temis, S.A, p. 64, nota 36. Véase también, en relación concreta con la *Carta Iberoamericana...*, lo que se desarrolla en: Díaz Pérez, Manuel (2014), ob. cit., pp. 173 y sigs.; y en Muci Borjas, José Antonio (2015), “El derecho fundamental a una buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, en AA.VV., *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*, Tomo II, Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 913.

⁶⁵ El venezolano José Ignacio Hernández G. ha observado que “(...) recientemente se ha venido postulando el estudio del *Derecho Administrativo Iberoamericano*, basado en las raíces comunes entre la península ibérica y Latinoamérica. Para el caso de la América española, muy especialmente, esta aproximación encuentra un punto de apoyo no solo en la comunidad jurídica existente entre esos países, sino en la comunidad cultural facilitada por el lenguaje común. De allí que el Derecho europeo ha permeado a la América española a través del Derecho administrativo español.”; a renglón seguido estampaba: “Una reciente e importante muestra de esta proximidad entre los diversos sistemas de Derecho administrativo en Iberoamérica, es la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano frente a la Administración*, de 2013. (...)”. Hernández G., José Ignacio (2016), “Derecho Administrativo Comparado y Derecho Administrativo Global”, en Jorge Prats, Eduardo y Rodríguez Huertas, Olivo (Coordinadores), *La Doctrina Constitucional y Administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Allan Brewer-Carías*, Santo Domingo: Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Librería Jurídica Internacional, S. R. L., p. 897.

con miras al desarrollo jurídico de los países de la región.⁶⁶ Y en ese perfil y reflejo, a lo interno de esta Carta, la noción capital y articular es la de *buena administración*.

Es importante destacar que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* es un instrumento sin fuerza normativa directa para quienes la han suscrito. Es un típico instrumento de *soft law*, con un valor indicativo y referencial como se asume en este propio documento, al señalarse al final de su «Preámbulo»:

“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, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos.”.

A pesar de carecer *per se* de fuerza jurídica vinculante, a esta *Carta Iberoamericana...* no se le ha dejado de ver relevancia en el plano del Derecho,⁶⁷ en tanto expresión de compromiso que busca reflejarse en el plano de la ordenación jurídica del plexo de derechos y deberes de los ciudadanos y de sus relaciones con la

⁶⁶ Sobre la aplicación de la *Carta Iberoamericana...*, explica José Ignacio Hernández G. que “(...) enuncia derechos comunes cuya aplicación en los distintos Estados preponderará, de esa manera, a la uniformidad de los sistemas de Derechos administrativos, especialmente, en Iberoamérica.”; Hernández G., José Ignacio (2016), “Derecho Administrativo Comparado y Derecho Administrativo Global”, ob. cit., p. 942.

⁶⁷ Durán Martínez ha sostenido sobre la CIDYDCAP “(...) que se trata éste de un instrumento de “soft law”, pero en la medida en que recoge derechos humanos, ellos son de aplicación directa en el derecho interno.”; Durán Martínez, Augusto (2015), “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 515. En otro trabajo, este profesor uruguayo reafirmaba: “Es cierto que las Cartas del CLAD son instrumentos de *soft law*, pero el principio de buena administración contenido en la Carta referida, en virtud de su naturaleza es suprapositivo y de máximo valor y fuerza por lo que es directamente operativo en nuestro derecho interno.”; Durán Martínez, Augusto (2019), “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, en Rodríguez-Arana, Jaime/ Delpiazso, Carlos/ da Silva Filho, João Antonio/ Valim, Rafael y Rodríguez, María (Organizadores), *Control administrativo de la actividad de la Administración*, Volumen 2, São Paulo: Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, p. 456; véase cómo se expresa igualmente este uruguayo en Durán Martínez, Augusto (2018), “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 164. Por su lado, el mexicano Daniel Márquez afirma, en relación con el Estado mexicano (que participa en el CLAD) y un instrumento como la *Carta Iberoamericana...* que nos ocupa, que «sí generan obligaciones morales relacionadas con la vigencia de los derechos humanos que contienen», y, «debería obligar al Estado Mexicano a adecuar su marco y criterios normativos para hacer efectivos los derechos amparados en esa carta»; Márquez, Daniel (2019), “Derecho humano a la buena administración pública, derecho a recibir respuestas e inactividad administrativa”, en Nettel Barrera, Alina del Carmen y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (Coordinadores), *La Administración Pública del siglo XXI. Estado de Derecho e inactividad administrativa*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, pp. 84 y 85. En otra opinión que se ha dado: “(...) en tanto instrumento de *soft law*, es posible considerar a la Carta Iberoamericana.... Como “una fuente del Derecho cuya base ontológica está basada en un mandato de optimización”. La intensidad con que se proyecten los efectos de esta norma de *soft law* dependerá, a nuestro modo de ver, de varias cuestiones: (i) el grado de legitimidad con que cuenta en su procedimiento de adopción; (ii) el grado de compromiso de cada Estado en la adopción de normas internas que incorporen estas reglas y principios al ordenamiento jurídico; (iii) los costos que genere su integración a nivel interno; (iv) el grado de receptividad que tenga a nivel de la jurisprudencia. (...).”; Soledad Aprile, Natalia (2017), “El derecho a la buena administración: un derecho fecundo en América Latina”, en Restrepo Piedrahita, Manuel Alberto (Editor académico), *Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, p. 10 y 11.

Administración Pública, a nivel de los marcos institucionales y ordenamientos jurídicos de los Estados que constituyen su marco de referencia espacial; en cuanto instrumento para guiar y medir el acierto de las reformas que en ese plano puedan introducirse en los niveles nacionales relacionados con él; y como elemento para coadyuvar a la interpretación de la aplicación jurídica de la buena administración en la triple dimensión que esta carta recoge: principio, derecho y deber.⁶⁸

Como se dice en el «Preámbulo» de la CIDYDCAP:

“(…) asumiendo el contenido de las Cartas Iberoamericanas adoptadas a iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo como son las de Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, así como la presente Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en sus Relaciones con la Administración Pública, se entiende que la funcionalidad de los Gobiernos y Administraciones Públicas debe orientarse a la mejora constante y permanente de las condiciones de vida de las personas para que puedan ejercer en mejores condiciones todos sus derechos humanos.”.

Que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* constituya un instrumento de *soft law*, viene a reforzar la relevancia que este tipo de herramienta ha tenido en los últimos lustros en función del posicionamiento, configuración y desarrollo del contenido y efectividad de la *buena administración* como noción jurídicamente relevante. No se olvide que la Carta de Niza de 2000, en su carácter original, constituyó también un instrumento de *soft law*, y que fue herramienta decisiva para aceptar y trazar con cierta precisión los contornos de la configuración de la *buena administración* como derecho fundamental en el marco del espacio europeo. Ahora, con la *Carta Iberoamericana...* que nos ocupa, a través de ella como mecanismo de *soft law*, se propugna la ampliación y consolidación de los contornos materiales de la buena administración como noción jurídica y su funcionalidad en el espacio del Derecho, así como la extensión de su funcionalidad a otros espacios regionales supranacional (iberoamericano, pero también latinoamericano), más allá del que abarca propiamente la Unión Europea.

Es importante destacar, como presupuesto para apreciar desde una perspectiva más adecuada el contenido de la CIDYDCAP, que este instrumento sigue una línea trazada por la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, al reconocer y desplegar el contenido de la buena administración como derecho. Por lo que, en esa medida, la *Carta Iberoamericana...* encuentra en la de Niza del año 2000 un importante antecedente, que le sirve de punto de partida, inspiración y de influencia; tal cual se ha

⁶⁸ Escribían Diana Carolina Valencia-Tello y Daniel Wunder Hachem: “Aunque la Carta no es vinculante para los Estados signatarios, es importante porque otorga valiosos elementos para interpretar este nuevo derecho. (...)”; Valencia-Tello, Diana Carolina y Hachem, Daniel Wunder (2018), “La buena administración pública en el siglo XXI: análisis del caso colombiano”, en *Veredas do Direito*, V. 15, No. 33, Setembro-Dezembro, 2018, Belo Horizonte, p. 111.

reconocido expresamente, de una u otra forma, por quienes se han referido a la CIDYDCAP.⁶⁹

Sin embargo, la CIDYDCAP va más allá de una mera línea de recepción y continuidad en relación con aquel antecedente europeo, en tanto, como resulta del simple cotejo de ambos instrumentos en lo que a la buena administración corresponde, la *Carta Iberoamericana...* es un documento mucho más amplio, desarrollado y plural desde la perspectiva conceptual.

En esa línea de argumentación ha señalado RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

“En efecto, esta Carta, como el lector podrá observar de su lectura, reconoce el derecho fundamental a la buena Administración pública. En este sentido, va más allá que lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico europeo pues el contenido de este documento del CLAD trasciende, y supera, la regulación europea establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona.”⁷⁰

⁶⁹ Por ejemplo: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 18 (como ilustración de entre los varios trabajos que de él pudieran citarse); Gómez-Reino y Carnota, Enrique (2014), ob. cit., p. 1611; Durán Martínez, Augusto (2015), “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 519; Durán Martínez, Augusto (2018), “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 161; Ruocco, Graciela (2015), “Principios generales de Derecho Administrativo”, ob. cit., p. 402; Aceves Díaz de León, León (2018), ob. cit., pp. 24 y 25. También pueden verse trabajos como: Hernández G., José Ignacio (2014), “Eduardo García de Enterría y la renovación...”, ob. cit., pp. 60 y sigs.; Moreno Molina, José Antonio (2014), “La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano: una excelente manifestación del derecho fundamental a la buena administración”, en *Actualidad Jurídica*, No. 3, Marzo de 2014, Madrid, pp. 291 y sigs.; Moreno Molina, José Antonio (2019), “El derecho fundamental a la buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano”, en *Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Volume 39.1, Jan.-jun., 2019, Fortaleza, pp. 345 y sigs.; Valencia-Tello, Diana Carolina y Hachem, Daniel Wunder (2018), “La buena administración pública...”, ob. cit., pp. 111 y sigs.; Hachem, Daniel Wunder, y Valencia-Tello, Diana Carolina (2019), “Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasileiro”, en *Revista digital de Derecho Administrativo*, No. 21, primer semestre, 2019, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 47 y sigs., disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5700/7529#info>

⁷⁰ Ver, por todos sus trabajos al respecto: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 18. En otra ocasión, el propio Rodríguez-Arana Muñoz aseveraba: “Iberoamérica dispone desde el 10 de octubre de 2013 de una Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública, cuyo antecedente se encuentra en la legislación dominicana, que supera con creces, por ejemplo, la regulación europea en materia de derecho fundamental de la persona a la buena administración establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 8 de diciembre de 2000. (...)”; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2016), “Prólogo”, ob. cit., p. 29. En este orden de ideas, se ha señalado por otros autores que: “(...) el documento aporta grandes avances en lo que concierne al derecho en debate, progresando más allá de la tímida relación de derechos inicialmente propuesta por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”; Valencia-Tello, Diana Carolina y Hachem, Daniel Wunder (2018), “La buena administración pública...”, ob. cit., p. 115. Estos mismos autores, en otro trabajo, reiteraban esas palabras transcritas (p. 68), y además observaban: “El derecho fundamental a la buena Administración pública nació en el ambiente del derecho comunitario europeo y fue posteriormente perfeccionado y robustecido por el derecho administrativo iberoamericano(...), este derecho fue establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000 y, posteriormente, fue desarrollado de forma más amplia por la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública, de 2013.”; Hachem, Daniel Wunder, y Valencia-Tello, Diana Carolina (2019), “Reflexiones...”, ob. cit., pp. 48.

De tal suerte, atendiendo a la forma y al contenido que sobre la buena administración consagra en su letra, la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* es, cualitativamente hablando, un paso evolutivo y amplificado en el iter de esa noción dentro del espectro jurídico.

En cuanto avance, este paso se ha nutrido de las ideas y experiencias jurídicas anteriores y de la apreciación, en evolución y actualización, de sus alcances, proyectadas tanto a nivel de ordenamientos jurídicos nacionales (de Europa y América), como al de uno regional tal cual es el de la Unión Europea. A ello debe sumarse también que la *Carta Iberoamericana...* se nutre de aportaciones, conceptual y prácticamente hablando, facturadas en un entorno jurídico más plural y diverso, al incorporar en sí – sin jerarquías, no puede ser de otro modo – lo que trae (cultural, ideológica y vivencialmente) de europeo, pero también de iberoamericano y de latinoamericano. En este sentido, la *Carta Iberoamericana...*, a propósito de la *buena administración*, es reflejo de la toma, amalgama y promoción de visiones asentadas en el entorno jurídico iberoamericanos y en el europeo; de un diálogo y consenso fructíferos que no traen causa de una única dirección cultural (de Europa), sino que se nutre efectivamente de ambos lados del Atlántico (Europa y América), con sus raíces, aspiraciones y realidades en común, pero también con sus contextos, visiones, anhelos que los distinguen, en definitiva sus diferencias, y la carga de insuficiencias que aún persisten en ellos.

Es entonces esa carta un instrumento elaborado con una materia prima culturalmente diversa, que no podía sino derivar en un producto con propia entidad, que recibe y aporta, que continúa, enriquece y avanza la modelación y puesta en práctica de una idea (la buena administración) que va consolidando (al menos en la aspiración) su posicionamiento efectivo dentro de la dinámica jurídica de las instituciones públicas y las relaciones entre el aparato administrativo público y los ciudadanos y la comunidad a los que debe servir; aunque aún queda mucho por hacer en este sentido para hacerla una realidad ineludible y plenamente funcional.

La estructura de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* está compuesta por un Preámbulo y cinco capítulos.

En el Preámbulo de la carta figura el posicionamiento filosófico y conceptual que determina el trazado (también integrándose en él) que en ese instrumento se hace del contenido y la configuración de la buena administración. No falta en esa parte inicial del documento el esbozo de la intencionalidad que lo anima como instrumento en relación con la buena administración. Igualmente, en el Preámbulo se fijan las premisas a partir de las cuales se sustenta ese trazado, y que – así lo vemos – hacen parte del mismo.

De conformidad con la letra de la CIDYDCAP, la construcción que en ella se refleja sobre la *buena administración* se sustenta en (y a través de ella se promueven) ideas capitales como: el ciudadano como sujeto activo de derechos frente a la

Administración Pública y a la gestión de los asuntos públicos o de interés general;⁷¹ la «centralidad» del ciudadano, la persona o el ser humano y de sus derechos en relación con los medios y las finalidades de la actuación administrativa y de los poderes públicos en general;⁷² el fortalecimiento de la dignidad humana y de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública y, en general, de los poderes públicos; la promoción y respeto de los derechos de las personas por parte del aparato administración y público en general, y la estrecha conexión de esa promoción y respeto con la consecución del bien común;⁷³ el carácter servicial que es de esencia de la Administración Pública en función de la gestión de los intereses generales;⁷⁴ el servicio objetivo de los intereses generales por parte del ente administrativo público y la vinculación de esa actuación objetiva con una mejor precisión de los derechos y deberes de los ciudadanos, de cara al espacio público y con el fortalecimiento del estatus

⁷¹ La *Carta Iberoamericana...* comienza: “El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez”; seguidamente se señala en ella: “Los poderes del Estado derivan del consentimiento de los ciudadanos, debiéndose buscar un equilibrio entre dichos poderes como entre derechos y deberes de las personas. En su representación, legisladores, ejecutivos y jueces ejercen el poder que les corresponde. Como administradores y gestores de estos poderes del Estado, deben rendir cuenta permanentemente de su ejercicio ante toda la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos que los ordenamientos jurídicos nacionales establecen.”. En otro momento del preámbulo se precisa en relación con los intereses generales a los que debe servir la Administración Pública: “(...) Unos intereses que en el Estado Social y Democrático de Derecho ya no se definen unilateralmente por las Administraciones Públicas. Por el contrario, los Poderes Públicos deben salir al encuentro de los ciudadanos para que de forma integrada y armónica se realice la gran tarea constitucional de la construcción democrática, profundamente humana, solidaria y participativa, de las políticas públicas. Una función que en este tiempo debe diseñarse desde las coordenadas de la participación social, tal y como se puso de relieve en la precedente Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública adoptada en Estoril el 1 de diciembre de 2009 por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a iniciativa precisamente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.”.

⁷² En el Preámbulo de la CIDYDCAP se reconoce: “Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los derechos fundamentales del ciudadano.”; también se dice: “En 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. Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del fundamento la una buena Administración Pública, el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será una realidad.”.

⁷³ En el Preámbulo del documento en estudio se destaca enfáticamente que “el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana (...)”; lo cual puede ponerse en perspectiva – a partir de lo que se expone en otro de los párrafos – con “(...) 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. (...)”.

⁷⁴ El primer párrafo del Preámbulo de la *Carta Iberoamericana...* concluye: “(...) la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez.”.

jurídico del ciudadano;⁷⁵ la búsqueda de la mejora de la calidad del funcionamiento público y de la calidad de vida de las personas.⁷⁶

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* asume en su Preámbulo, consecuentemente, el reconocimiento de que «la buena Administración Pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo»; y recuerda la presencia en Iberoamérica, y con esto de las realidades y experiencias ya existentes allí, a nivel de textos constitucionales y de leyes relacionadas con el tráfico jurídico-administrativa, de la regulación de derechos y deberes de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública, y de principios jurídicos que fundamentan esas relaciones.⁷⁷

Es en el Preámbulo de la carta donde se fija una identificación de *buena administración*:

“(…) 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.”.

⁷⁵ Con claro sabor a la formulación que figura en el artículo 103.1 de la Constitución española de 1978, la CIDYDCAP acoge: “La Administración Pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales. (...)”. Previamente, este instrumento iberoamericano indica: “(...) La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos.”. El artículo 103.1 de la Constitución española de 1978 regula: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”.

⁷⁶ De conformidad con un segmento del Preámbulo: “Bajo las consideraciones enunciadas y asumiendo el contenido de las Cartas Iberoamericanas adoptadas a iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo como son las de Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, así como la presente Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en sus Relaciones con la Administración Pública, se entiende que la funcionalidad de los Gobiernos y Administraciones Públicas debe orientarse a la mejora constante y permanente de las condiciones de vida de las personas para que puedan ejercer en mejores condiciones todos sus derechos humanos.”.

⁷⁷ De conformidad con el Preámbulo de la CIDYDCAP: “Todas las Constituciones Iberoamericanas hacen referencia, desde una perspectiva general, a los deberes de los ciudadanos a cumplir las leyes, a promover el bien común y a colaborar con los poderes públicos en aras de la consecución del interés general. Y en las principales leyes administrativas de la región encontramos referencias expresas a dichos deberes aplicados a la relación con la Administración Pública en el marco del procedimiento administrativo.”; y en el párrafo siguiente se añade: “Por lo que se refiere a los principios sobre los que descansa el derecho fundamental de la persona a una buena Administración Pública, máxima expresión de la función de dignificación humana propia de los Poderes Públicos, es menester tener presente que todas las leyes administrativas que se han promulgado en Iberoamérica disponen de relevantes elencos y repertorios. Igualmente, muchos de los denominados derechos componentes del derecho fundamental a una buena Administración Pública están recogidos en las principales normas que regulan el régimen jurídico de la Administración Pública y el procedimiento administrativo en los diferentes países iberoamericanos.”.

De este criterio fijado sobre la buena administración, pueden señalarse aspectos interesantes.

El primero es el de la toma de variables que aparecen en la formulación que hizo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2000, en su artículo 41, apartado 1, a propósito del derecho fundamental a la buena administración,⁷⁸ como componentes para construir este trazado que ahora se da en la *Carta Iberoamericana...*, específicamente: el trato imparcial y equitativo de los asuntos de las personas por parte de las instituciones y órganos públicos y el plazo razonable en ese tratamiento.

Sin embargo, el instrumento iberoamericano no queda sólo en la toma de las variables anteriores, sino que en él, junto con ellas, se incluye dos más: los criterios de objetividad y de justicia.

El resultado final que se muestra en este sentido que destacamos puede entenderse, por un lado, como la aceptación y reafirmación de ciertos elementos que devienen entonces en asentados como caracterizadores de la noción jurídica de buena administración en su trazado europeo (trato imparcial, equitativo y en plazo razonable) en razón de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* del año 2000; y, por otro, como una trascendencia de los marcos formales del referente anterior aludido con la incorporación de otros elementos, y, a partir de ello, como una revisión, diversificación, ampliación y enriquecimiento de los componentes y la silueta jurídica de la noción de buena administración acogida en la CIDYDCAP.

Según ha apreciado su redactor principal sobre este punto señalado, hay en ese pronunciamiento de la *Carta Iberoamericana...*,

“(...) una caracterización más amplia y completa que la establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona de 8 de diciembre de 2000. Una simple comparativa de las dos versiones enseña que en la Carta Iberoamericana aparece la nota de la objetividad y la de la justicia, algo que no acontece en la Norma europea, que se concentra en la imparcialidad, equidad y el plazo razonable.”⁷⁹

También hay que significar, como otro aspecto interesante sobre el criterio de lo que es «la buena Administración Pública», de conformidad con el Preámbulo de la *Carta Iberoamericana...*, la imbricación dentro de esa noción del carácter de «obligación inherente a los Poderes Públicos» y de determinar que «el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana». Cuestiones que le imprimen a esa noción algo más que un cariz descriptivo desde la perspectiva jurídica; le aportan ribetes, matices, teleológicos y configuradores, indicando además el sentido de su operatividad jurídica.

⁷⁸ Recordemos nuevamente que la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000 establece como referente del «derecho fundamental a la buena administración» que modela (artículo 41, apartado 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.”

⁷⁹ Ver, por todos sus trabajos al respecto: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 19.

Es, en ese orden de ideas, que unas pocas líneas después, en el Preámbulo se afirma expresamente a la buena administración desde una triple configuración y operatividad jurídicas: como principio, como obligación (o deber) y como derecho fundamental. Evocando la letra de la CIDYDCAP:

“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.”.

En cuanto a esa triple funcionalidad que la *Carta Iberoamérica...* le reconoce a la buena administración, el documento en cuestión sistematiza - claro está, con el talante e imprimiéndole la impronta que caracteriza el contenido de este instrumento regional – y presenta de una vez, en un condensado y en un mismo espacio formal, las diversas operatividades con las que se ha entendido y se ha tenido – con mayor o menor precisión y relevancia - el enfoque de la buena administración pública dentro de los diversos ordenamientos jurídicos nacionales de Europa (regional también, para el caso de la Unión Europea) y de América Latina a lo largo de los últimos dos siglos, tanto en la normativa, como en la jurisprudencia y en el pensamiento *iusadministrativo*, y público en general, que la ha reflejado y la ha ido desarrollando como noción jurídicamente relevante.

Con el señalamiento que hace la CIDYDCAP de la triple funcionalidad de la buena administración – a lo que deben sumarse los elementos de argumentación que en ella se incluyen y los desarrollos que su letra comporta -, este instrumento presenta una visión más completa, sistémica y consolidada de ese fenómeno desde y hacia los predios jurídicos, que permiten apreciarla y considerarla en una mayor dimensión operativa.⁸⁰

De hecho, si se mira esa triple visión que se presenta, unida a que al caracterizar previamente a la buena administración pública en el propio Preámbulo de la carta se

⁸⁰ La argentina Miriam Mabel Ivanega ha comentado sobre la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* que “(...) tiene una visión dinámica y sistémica en el abordaje de dicho vínculo y que abarca los diversos elementos que componen la Administración. (...)”; ver Ivanega, Miriam Mabel (2016), *Control público*, Buenos Aires: Editorial Rap, s. a., Editorial Astrea srl, p. 33; también, Ivanega, Miriam Mabel (2019), “Principios del procedimiento administrativo general”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Mejía, Henry Alexander (Directores), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, San Salvador, Editorial Cuscatleca, p. 149.

comienza diciendo que es «una obligación inherente a los Poderes Públicos», más algunos de los desarrollos que se contienen luego en la letra de este instrumento regional, un dato a resaltar es que en ella se tiende a colocar en un nivel horizontal, en el plano funcional como categoría jurídica, a la buena administración como *deber*, junto a los enfoques como principio y como derecho, llamando la atención sobre su percepción y operatividad en el campo jurídico en igual medida que esos dos enfoques; con lo cual se le devuelve cierto brillo o entidad a ese ángulo (el de deber) desde el que válidamente también se puede entender y aplicar la buena administración en los marcos del Derecho. Esa perspectiva de la buena administración como deber, aunque enraizada así en algunos ordenamientos jurídico-administrativos, y en la doctrina que se ha desenvuelto en los mismos (por ejemplo: el italiano, el portugués y del lado americano el uruguayo), ha perdido visibilidad ante la potenciación y los aportes en las últimas décadas (especialmente a nivel comunitario europeo) de las dimensiones de la buena administración como principio y como derecho.

Si bien es cierto que la *Carta Iberoamericana...* no destina un capítulo expresamente al deber o los deberes de la buena administración pública, esto es a la buena administración como deber, como sí lo hace en su faz como principio o como derecho, ese enfoque está presente en el documento, algo que salta a la vista, por ejemplo, en el desarrollo que en él se hace de los principios de la buena administración, donde fija deberes correlativos para el aparato administrativo en función de la realización de los principios en cuestión.

A pesar de que en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* no se fija una jerarquización en cuanto a la triple configuración funcional que en ella se hace de la buena administración (principio, deber u obligación y derecho), lo cierto es que desde el Preámbulo mismo se evidencia la preeminencia en su contenido y formulaciones de la perspectiva como *derecho*; algo que está en consonancia con la idea de «centralidad de la persona o del ciudadano» como uno de los nervios esenciales que fundamentan y rigen filosófica y conceptualmente ese documento en cuestión.

En efecto, esa preeminencia se denota, tanto en el tono discursivo, cuanto en el uso del sentido de derecho. Además, se constata en los énfasis en la letra de la carta que aparecen desde el párrafo inicial del Preámbulo, donde se califica como «el fundamental» al derecho a una buena Administración Pública dentro del conjunto de derechos de los ciudadanos o personas frente a esa entidad; y luego siguen otra alusiones como que «se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental», o que «el estatuto del ciudadano en relación con la Administración Pública está compuesto por el derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes, así como por los deberes que definen también la posición jurídica del ciudadano», o a los «principios que soportan el derecho fundamental de la persona a una buena administración».

Sin embargo, donde aparece con mayor claridad la preeminencia de la buena administración como *derecho* dentro de la *Carta Iberoamericana...*, es en el único apartado o numeral, o punto 1, que conforma el “Capítulo Primero: Finalidad de la Carta”, en el que se dibuja expresamente como fin primero de ese instrumento «el

reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes».⁸¹ Tal como se establece allí:

“La Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana”.

Visto así el panorama, entendemos que en la CIDYDCAP, de hecho, es el trazado como *derecho* (asumido allí como derecho fundamental a una buena administración pública) el que tiene cierto realce y distinción – al menos en el ámbito formal – en relación con los otros dos perfiles que abarca la triple funcionalidad (esto es, como principio y como deber) que en ese instrumento se le reconoce a la buena administración. Ese favorecimiento es la muestra evidente de que a la *Carta Iberoamericana*... la anima la intención de amplificar el valor del derecho a la buena administración como construcción jurídicamente relevante; y es, ella misma, un ejercicio de esa amplificación.

Sigue al capítulo primero de la CIDYDCAP el “Capítulo segundo: Principios”, que se encabeza de la siguiente forma:

“En el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico, la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los principios expuestos en los siguientes preceptos, que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana.”

Ese párrafo es explícito en cuanto a la justificación del capítulo y a su posicionamiento en la sistemática que la *Carta Iberoamericana*... sigue. En relación con esto, ha explicado RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

“En la Carta (CIDYDCAP), antes de la caracterización del derecho fundamental a la buena Administración Pública y de sus derechos componentes, se hace referencia a los principio por una elemental razón. El

⁸¹ En palabras del profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: “(...) En el punto 1 de la Carta (CIDYDCAP), (...), se expone con meridiana claridad su objeto, que no es otro que dar carta de naturaleza de derecho humano, con todas sus consecuencias, al derecho fundamental de la persona a una buena Administración Pública. Un derecho humano que obligará a que todas las actuaciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, se caractericen por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana. Es más, una actuación administrativa que no se oriente al servicio objetivo del interés general nunca podrá promover la dignidad humana.”; ver por todos: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 22.

derecho humano a la buena Administración se levanta sobre el solar de los principios básicos del Derecho Administrativo y de la Administración (...).”⁸²

El capítulo segundo abarca de los puntos, apartados o numerales, 2, segundo párrafo, al 24, y luego de su párrafo inicial transcrito, pasa a enlistar un elenco de 22 principios, con una breve consignación de la significación y alcance de cada uno, según se van estableciendo, desde la perspectiva de su sentido conforme al contenido y enfoque objetivo que la *Carta Iberoamericana...* ampara.

De esa forma, dicho instrumento consagra los siguientes principios por este orden: de servicio objetivo a los ciudadanos (segundo párrafo del apartado 2); promocional de los poderes públicos (apartado 3); racionalidad (apartado 4); igualdad de trato (apartado 5); eficacia (apartados 6 y 7); economía (apartado 8); responsabilidad de la Administración Pública (apartado 9); evaluación permanente de la Administración Pública (apartado 10); universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general (apartado 11); ética (apartado 12); participación (apartado 13); publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo (apartado 14); seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa (apartado 15); proporcionalidad de las decisiones administrativas (apartado 16); ejercicio normativo del poder (apartado 17); objetividad (apartado 18); buena fe (apartado 19); facilitación (apartado 20); celeridad (apartado 21); transparencia y acceso a la información de interés general (apartado 22); protección de la intimidad (apartado 23); y debido proceso (apartado 24).

En el “Capítulo tercero: El derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados” se comprenden los apartados del 25 al 46. Este capítulo se inicia (apartado 25) consignando una noción de ese derecho y elementos generales de su dinámica y alcance:

“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.”.

Posteriormente, la *Carta Iberoamericana...* se decanta por establecer como derechos componentes del de buena administración, a los que acompaña de un esbozo sumario de sus implicaciones desde esa perspectiva, los siguientes: a la motivación de las actuaciones administrativas (apartado 26); a la tutela administrativa efectiva (apartado 27); a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale (apartado 28); a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos (apartado 29); a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a

⁸² Por todos: Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 21.

disposición de otras Administraciones públicas del propio país (apartado 30); a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente (apartado 31); de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas (apartado 32); a servicios públicos y de interés general de calidad (apartado 33); a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa (apartado 34); a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo (apartado 35); a presentar quejas, reclamaciones, recursos ante la Administración Pública (apartado 36, primer párrafo); a denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones (apartado 36, segundo párrafo); a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente (apartado 37); acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos (apartado 38); a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública (apartado 39); de ser informado y asesorado en asuntos de interés general (apartado 40); a ser tratado con cortesía y cordialidad (apartado 41); a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo (apartado 42); a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten (apartado 43); a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten (apartado 44); a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general (apartado 45); y a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo (apartado 46).

De la enumeración superficial anterior puede colegirse rápidamente, en contraste con la redacción y construcción del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, que aquí en la *Carta Iberoamericana...* hay una enumeración y declaración mucho más extendida y detallada de los derechos componentes del de buena administración.

El “Capítulo cuarto: Los deberes del ciudadano iberoamericano en relación con las Administraciones Públicas”, comprende los apartados 47 al 53, y su razón de ser es porque en él se establecen los deberes que tienen «los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas correlativamente con sus derechos» (apartado 47).

Los deberes que se fijan, la carta también los perfila sumariamente en su contenido, son: lealtad (apartado 48); buena fe (apartado 49); veracidad (apartado 50); responsabilidad (apartado 51); respeto y decoro (apartado 52); colaboración (apartado 53).

La presencia de estos deberes de los ciudadanos en el marco de la *Carta Iberoamericana...* ha sido muy poco advertida entre quienes han reparado en el contenido de dicho instrumento; pasando a un segundo plano o a una zona de penumbra

en el visor de los estudiosos, si se compara con el interés que ese documento ha suscitado en relación con lo que comprende a propósito de la buena administración.⁸³

Cierra la CIDYDCAP con el “Capítulo quinto: Protección procesal del derecho fundamental a la buena administración pública y los derechos que la componente”, cuyo único apartado (54) dispone:

“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.”.

Es ese un cierre que mira al despliegue y afirmación de la garantía y protección del derecho a la buena administración, respaldando de ese modo su eficacia y virtualidad real como derecho.

Debe reconocerse que la aparición de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* suscitó la atención de un segmento destacado de la doctrina *iuspublicista* iberoamericana, el que tomó nota rápidamente de su existencia, sabedor de la novedad que constituía; de los valores que comporta a propósito del desarrollo jurídico de la noción de buena administración; y de la influencia que puede - o ha podido desplegar -, especialmente, en alguno de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, en función de la adecuación de algunas de sus piezas positivas a los derroteros de la buena administración que señala. De hecho, la atención que ha suscitado la *Carta Iberoamericana...* entre los estudiosos se ha centrado, casi en exclusiva, en repasar y reconocer las particularidades de su contenido en lo que respecta a la buena administración; y en señalar de modo general las novedades y los aportes que encierra o ha podido encerrar como instrumento jurídicamente relevante.

Sin embargo, debe reconocerse también que los estudios y análisis que se han dado sobre la *Carta Iberoamericana...*, desde su surgimiento hasta hoy, más allá del tono y los fines divulgativos en relación con el contenido de la misma que han tenido muchos de ellos, deben calificarse como epidérmicos, someros y episódicos. Falta aún un estudio profundo, concienzudo, que diseccione la CIDYDCAP y sus realidades e implicaciones bajo el sino de la buena administración.

Ciertamente, el tono de los trabajos jurídicos que se han realizado a propósito de la CIDYDCAP revela, si se quiere, un claro entusiasmo en relación con ella. Pero, así como puede destacarse ese tono, puede afirmarse que no ha sido usual el reflejo de aquellos puntos que han podido incidir en las limitaciones que rodean a ese instrumento o al marco jurídico de la buena administración en el ámbito espacial que implica Iberoamérica en general, pero Latinoamérica en especial.

⁸³ En concreto, hasta ahora y en los límites de nuestro alcance, sólo hemos podido ubicar, con carácter específico, en relación con la CIDYDCAP y el capítulo que comprende sobre los deberes del ciudadano en relación con las Administraciones Públicas, el trabajo del profesor uruguayo: Delpiazzo, Carlos (2015), “Los deberes de los administrados: a propósito de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, México, D.F.: Universidad Panamericana, Espress. Especialistas en Responsabilidades S.C., pp. 387 y sigs.

Quizás, un primer elemento que deba comentarse es el hecho que, al momento en que aparece la Carta de Niza en 2000 como referente europeo, en los países del área latinoamericana el tema de la buena administración como noción jurídicamente relevante, aunque presente a nivel del pensamiento jurídico y en la letra de alguna disposición normativa o sentencia, y rodeándole alguna experiencia de cierta envergadura – que debe dejarse a salvo en esto - a nivel positivo y jurisprudencial como lo es el caso uruguayo, no contaba con desarrollo doctrinal, ni normativo, ni de la jurisprudencia, con un grado de relevancia que le imprimiera tintes de sustanciación propios a este aspecto en este lado del Atlántico. Tampoco en los diversos espacios de integración regional que tienen o han tenido lugar en el perímetro de la zona latinoamericana, se puede visualizar ese desarrollo sustancial.

Es luego de la Carta de Niza, tomando como principal fuente de inspiración lo que teórica y prácticamente acontecía en el pensamiento y en la realidad jurídica de la Unión Europea y de los Estados que la integran, que en los países de América Latina, (salvando el caso uruguayo, aunque el tema también recibió un impulso allí) se empieza a despertar un interés mayor – sobre todo entre los estudiosos - por la buena administración y sus implicaciones jurídicas, en contraste con lo que hasta ese momento acontecía. Pero, eso se ha dado en un grado muy desigual en el marco de esta región si se mira a los diversos ordenamientos jurídicos que la integran; y los resultados teóricos y prácticos muestran también ese grado de desigualdad. El resultado final de ello es la insuficiencia o déficit (mas no inexistencia) de desarrollos teóricos y prácticos, asentados de este lado del mundo y con su impronta, que aporten sustancialmente, científica, legislativa y jurisprudencialmente al contenido y alcance de la buena administración dentro de la órbita jurídica.

A lo anterior que hay que agregar que antes de la CIDYDCAP, y aún después de ella en lo que lleva de existencia, el perímetro jurídico iberoamericano (el latinoamericano en especial), visto así, en sede de buena administración que es lo que aquí nos interesa, no ha vivido, no ha tenido sobre sí efectivamente, el impacto de la construcción gradual de una experiencia uniformadora en ese orden como la que ha representado en su contexto la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, con las implicaciones que ello puede tener para los desarrollos regional y nacionales de la temática de la buena administración a nivel de los ordenamientos jurídicos correspondientes. Dentro de Iberoamérica, sólo lo han podido vivir España y Portugal, pero bajo el signo y de cara a la Europa unificada.

Otro elemento a considerar en esta cuerda de ideas, que hace que lo dicho en el párrafo precedente aparezca como una consecuencia, es la realidad de la integración regional que se da en Iberoamérica y en América Latina, y que se proyecta atenuando el valor jurídico de la CIDYDCAP, incluso como instrumento de *soft law*. La *Carta Iberoamericana...* ve la luz sin estar respaldada, asentada, o ser un producto, de un proceso o mecanismo de integración como el que sí respaldó, y del que es expresión, la Carta de Niza del 2000. No hay hoy en Iberoamérica, ni en América Latina, un ejercicio de integración (no lo hay en lo jurídico tampoco) como el que ha venido a significar la Unión Europea. Por lo que un instrumento regional iberoamericano como la CIDYDCAP, frente al escenario en que se asienta, no tiene la proyección jurídica que ha acompañado, en su caso y desde su origen mismo, a la Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea de 2000, incluso antes de que esta última se dotara de carácter vinculante.⁸⁴

Más allá de las opiniones de algún autor que defiende abiertamente la obligatoriedad o fuerza vinculante de la *Carta Iberoamericana*... en el plano jurídico,⁸⁵ sobre todo a partir de la potencia que la imprime la calificación y configuración allí de la buena administración como derecho y su ubicación en el concierto de los derechos humanos o derechos fundamentales y de los dispositivos para su realización y garantías, lo cierto es que no es hoy instrumento que obliga jurídicamente a los Estados iberoamericanos, ni despliega efectos directos sobre sus Administraciones Públicas, ni sobre sus ciudadanos en el marco de sus relaciones con esta.

Más allá del compromiso que representa como declaración, la *Carta Iberoamericana*... no nace con la vocación de instrumento con aplicación jurídica *per se*, ni del que pueda extraerse alguna consecuencia jurídica directa a nivel de los mecanismos jurídicos nacionales o regionales que existen. Esta cuestión queda testimoniada en la propia letra de la *Carta Iberoamericana*... – tal vez como no podía ser de otra forma – cuando predetermina en el último párrafo de su «Preámbulo»:

“(...) 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, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos.”.

Junto a todo lo anterior, hay que apuntar otro aspecto, esta vez apegado a la realidad socio-política y jurídica de la región, que creemos que es determinante para pensar en la realización efectiva de los postulados de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*, al menos en los días que corren.⁸⁶

Baste aquí decir que el contexto político-jurídico de Iberoamérica, y en especial de América Latina, dista bastante, en términos de desarrollo, realidades y cultura, de aquél que encontró la Carta de Niza en relación con la Unión Europea y a lo interno de los países que la integran. Iberoamérica es una región muy desigual aún en lo social, en lo político, en lo económico y en términos de justicia (a pesar de los elementos comunes

⁸⁴ Esa circunstancia no ha dejado de ser advertida por algún autor. Por ejemplo, el mexicano Aceves Díaz de León comentaba rápidamente sobre la *Carta Iberoamericana*...: “(...) No obstante, se enfrenta a la limitación de no tener el mismo grado de obligatoriedad, de exigibilidad y justiciabilidad que sí tiene la Carta de la Unión Europea, ya que (...) no forma parte de un profundo proceso de integración legal de alcance supranacional, como lo es la integración europea.”; Aceves Díaz de León, León (2018), ob. cit., p. 25.

⁸⁵ V. gr.: Durán Martínez, Augusto (2015), “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 515; Durán Martínez, Augusto (2019), “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., p. 456; Márquez, Daniel (2019), ob. cit., pp. 84 y 85; Soledad Aprile, Natalia (2017), ob. cit., p. 10 y 11. También: Valencia-Tello, Diana Carolina y Hachem, Daniel Wunder (2018), “La buena administración pública...”, ob. cit., p. 111, para la interpretación del derecho a la buena administración.

⁸⁶ Apreciaba Aceves Díaz de León que “(...)”, en general, Latinoamérica enfrenta un déficit de ciudadanía y, por lo tanto, una baja cultura de la legalidad, lo que en la región podría hacer más compleja la garantía del derecho a la buena administración.”; Aceves Díaz de León, León (2018), ob. cit., p. 25.

que en esos órdenes puedan destacarse, incluso culturalmente). Y esa desigualdad es más palpable en el lado americano, donde, a pesar de los esfuerzos, no se logran garantizar y promover los derechos de las personas y el bien común en los diferentes Estados, a un nivel que pueda decirse que estos no han dejado de ser un postulado esencialmente teórico y de retórica, y se han convertido realmente en el centro y la razón de ser del aparato organizado de poder público.

Hay mucho por hacer aún en la región (la latinoamericana en particular) en materia de cultura política, administrativa, ciudadana, económica, jurídica, social en general; hay tantas insuficiencias del poder público y el orden jurídico que lo rodea de cara a nuestras comunidades y sus integrantes; hay tantas grietas en nuestras vidas bajo lo signos de la democracia (y hasta en esos signos); hay aún tanto olvido y desconocimiento evidente de los derechos de los ciudadanos y de las comunidades (más allá de Constituciones, leyes y otras normas pletóricas de declaraciones más o menos perfectas y grandilocuentes en ese sentido); que falta un buen trecho aún para crear un estado de cosas que permita avanzar – al menos en este lado del mundo – hacia la aplicación efectiva (con lo que esta expresión implica) de la buena administración como principio, deber y derecho fundamental, haciéndola (no sólo declarándola) un valor propio de nuestra convivencia pública y, por tanto, elemento rector ineludible de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Puede decirse, sin ambages, que en lo formal la región (Iberoamérica) cuenta con un documento de progreso jurídico como la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*. Ella es un ejercicio intelectual y de compromiso en el orden del reconocimiento de principios, deberes y derechos de buena administración, al que le mueve una aspiración de promoción de derechos y garantías de las personas frente a las estructuras administrativas del poder público y una eficacia referencial con miras a la unificación de estándares jurídicos en las relaciones de los ciudadanos con el aparato administrativo, que redunden en el desarrollo y realización de esos derechos y garantías.

Pero, su valor real como instrumento jurídico queda aún destacado, esencialmente, en el marco formal y declarativo, de la aspiración y el *desiderátum*, del planteamiento, la indicación, la guía teórica para desgajar contenidos y alcances en el plano del Derecho a partir de otras formas jurídicas con fuerza obligatoria o vinculante.

Bibliografía

Aceves Díaz de León, León (2018), “El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza”, en López Velarde Campa, Jesús Armando (Coordinador), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Ávila Rodríguez, Carmen María (2013), *La Tutela Parlamentaria de la buena Administración. Perspectiva Estatal y Autonómica de los Comisionados Parlamentarios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, S.A.,

Azoulai, L. (2007), “Le principe de bonne administration”, en Auby, Jean-Bernard y Dutheil de la Rochère, Jacqueline (sous la direction de), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles Bruylant.

Baena del Alcázar, Mariano (2005), “Sobre la idea europea de «buena administración»”, en *Noticias de la Unión Europea*, No. 247-248, Monográfico, *La Jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Derecho Comunitario europeo*, Año XXI, Agosto-Septiembre de 2005, Madrid.

Bassols Coma, Martín (1982), “El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas”, en AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, Volumen I, Madrid: Dirección General de lo contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales.

Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Traducción de Rafael de Asís Roig, Madrid: Editorial Sistema, Fundación Sistema.

Bousta, Rhita (2010), *Essai sur la notion de bonne administration en Droit Public*, Paris: L'Harmattan.

Carmona y Choussat, Juan Francisco (2000), *El Defensor del Pueblo Europeo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Carrillo Donaire, Juan Antonio (2010), “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, en Santamaría Pastor, Juan Alfonso (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, Wolters Kluwer España, S.A.

Cassese, Sabino (2009), “Il diritto alla buona amministrazione”, p. 9, ponencia presentada a la «Jornada sobre el derecho a la buena administración», por el 25 aniversario de la ley del “Síndic de Greuges” de Cataluña, Barcelona, 27 de marzo de 2009, disponible en www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf.

Chevallier, Jacques (2003), “Préface”, en Spanou, Calliope, *Citoyens et administration*, Paris: L'Harmattan.

De Fooz, J.-H.-N. (1859), *Le droit administratif belge*, Tome I, *De l'organisation et de la compétence des autorités administratives*, Paris: H. Casterman, Éditeur.

De Freitas, Justino Antonio (1859), *Ensaio sobre as instituições de Direito Administrativo português*, por Augusto Guilherme de Sousa, Coimbra: Imprensa da Universidade.

Delpiazzo, Carlos (2015), “Los deberes de los administrados: a propósito de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, México, D.F.: Universidad Panamericana, Espress. Especialistas en Responsabilidades S.C.

De Posada Herrera, José (1988), *Lecciones de Administración*, del Sr. D. José de Posada de Herrera, Catedrático de esta ciencia en la Escuela especial de Madrid, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo, y D. Juan Pérez Calbo, 2^{da} edición, Colección clásicos de la Administración, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

De Tocqueville, Alexis (1864), *De la démocratie en Amérique*, Tome premier, Quatorzième édition, Paris: Michel Lévy Frères, Librairie Éditeurs, en *Ouvres complètes d'Alexis de Tocqueville*, Tomo I, publiées par Madame de Tocqueville (et Gustave de Beaumont), Tome premier, Paris: Imp. Simon Raçon et comp.

De Tocqueville, Alexis (1996), *El Antiguo Régimen y la Revolución*, traducción de Jorge Ferreiro, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Pérez, Manuel (2014), “Implicaciones y retos de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública desde el Derecho Público Global”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Pérez, Marta (Directores)/ Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen y Pernas García, J. José (Coordinadores), *La reforma de las administraciones públicas*, Grupo de Investigación Derecho Público Global, España: Editado por Bubok Publishing.

Durán Martínez, Augusto, Durán Martínez, Augusto (2010), “La buena administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, No. 1, 2010, La Ley Uruguay, Montevideo.

Durán Martínez, Augusto (2011), “Buena administración y debido procedimiento”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime/ Sendín García, Miguel Ángel/ Pérez Hualde, Alejandro/ Vázquez Viera, Emilio/ y Farrando, Ismael (Coordinadores), *Derecho administrativo iberoamericano. Contratos administrativos. Servicios públicos. Acto administrativo y procedimiento administrativo. Derecho administrativo ambiental. Limitaciones a la libertad*, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, 2010, Mendoza, Argentina, Buenos Aires: Ediciones Rap, s.a.

Durán Martínez, Augusto (2015), “Derecho a trato imparcial y equitativo y en plazo razonable en el procedimiento administrativo”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en*

homenaje al profesor Mariano Brito, Tomo I, México, D.F: Universidad Panamericana, Espress. Especialistas en Responsabilidades S.C.

Durán Martínez, Augusto (2018), “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, en Morón Urbina, Juan Carlos y Danós Ordoñez, Jorge (Coordinadores), *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y reforma. Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*, Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica S.A.

Durán Martínez, Augusto (2019), “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, en Rodríguez-Arana, Jaime/ Delpiazzi, Carlos/ da Silva Filho, João Antonio/ Valim, Rafael y Rodríguez, María (Organizadores), *Control administrativo de la actividad de la Administración*, Volumen 2, São Paulo: Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Dworkin, Ronald (1984), *Los derechos en serio*, Traducción de Marta Gustavino, Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Falzone, Guido (1953), *Il dovere di buona amministrazione*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore.

Ferreyra, Ramón (1866), *Derecho Administrativo General y Argentino*, Buenos Aires: Imprenta de Pablo E. Coni.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2014), “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, No. 51/2014, *Buena administración en la Unión Europea*, Bilbao: Instituto de Estudios Europeos.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2008), “El derecho a la buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 15, 2^{do} semestre, 2008, Madrid.

García de Enterría, Eduardo (1994), *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Giorgi, Héctor (1958), *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de La República, Impreso en los talleres gráficos de la editorial Martín Bianchi Altuna.

Giorgi, Héctor (1961), “El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya”, publicado originalmente en la revista *La Justicia Uruguaya*, Tomo 43, Montevideo.

Giorgi, Héctor, *Estudios de Derecho Administrativo*, Montevideo: Ingranusi Ltda.

Gómez Puente, Marcos (2011), *La inactividad de la Administración*, 4^{ta} edición, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters (Legal) Limited, Editorial Aranzadi, S.A.

Gómez-Reino y Carnota, Enrique (2014), “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nos. 99-100, *Demetrio Loperena Rota In memoriam*, Mayo-Diciembre, 2014, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Guevara Quintanilla, Miguel Antonio (2010), *El derecho a la buena administración*, Madrid: Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

Hachem, Daniel Wunder, y Valencia-Tello, Diana Carolina (2019), “Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasilero”, en *Revista digital de Derecho Administrativo*, No. 21, primer semestre, 2019, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 47 y sigs., disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5700/7529#info>.

Hauriou, Maurice (1929), *La Jurisprudence Administrative de 1892 à 1929*, D’après les notes d’arrêts de Recueil Sirey réunies et classées par André Hauriou, 3 tomos, Paris: Librairie du Recueil Sirey (Société Anonyme).

Hernández G., José Ignacio (2014), “Eduardo García de Enterría y la renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones a partir de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en Brewer-Carías, Allan R./ Parejo Alfonso, Luciano y Rodríguez Rodríguez, Libardo (Coordinadores), *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Bogotá-Colombia, Editorial Temis, S.A.

Hernández G., José Ignacio (2016), “Derecho Administrativo Comparado y Derecho Administrativo Global”, en Jorge Prats, Eduardo y Rodríguez Huertas, Olivo (Coordinadores), *La Doctrina Constitucional y Administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Allan Brewer-Carías*, Santo Domingo: Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Librería Jurídica Internacional, S. R. L.

Ivanega, Miriam Mabel (2016), *Control público*, Buenos Aires: Editorial Rap, s. a., Editorial Astrea srl.

Ivanega, Miriam Mabel (2019), “Principios del procedimiento administrativo general”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Mejía, Henry Alexander (Directores), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, San Salvador, Editorial Cuscatleca.

Laferrière, Édouard (1896), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tomos I y II, Deuxième édition, Paris: Berger-Levrault et Cie, Libraires – Éditeurs.

Magiera, Siegfried (2011), “El derecho a una buena administración en la Unión Europea”, texto traducido por Mario Kolling, y revisado con la colaboración de María Jesús Montoro, contribución basada en el comentario del autor al art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en: Meyer, Jürgen, (ed.), *Charta der*

Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden NomosKommentar, 3 Edición, disponible en http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf.

Márquez, Daniel (2019), “Derecho humano a la buena administración pública, derecho a recibir respuestas e inactividad administrativa”, en Nettel Barrera, Alina del Carmen y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (Coordinadores), *La Administración Pública del siglo XXI. Estado de Derecho e inactividad administrativa*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Matilla Correa, Andry (2017), “Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración: eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economicidad y celeridad”, en Matilla Correa, Andry (Coordinador), *Tendencias actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra*, Editorial UNIJURIS, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana.

Matilla Correa, Andry (2018), “La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual”, en Matilla Correa, Andry/ de Albuquerque Nóbrega, Theresa Cristine y de Moura Agra, Walber (Coordinadores), *Direito Administrativo e os desafios do século XXI: livro em homenagem aos 40 anos de docência do Prof. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti*, Editora Fórum Ltda., Belo Horizonte.

Matilla Correa, Andry (2019), “La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual”, en *Revista Derechos en Acción*, Año 4, N° 10, Verano 2018-2019 (21 diciembre a 21 marzo), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, Argentina.

Mendes, Joana (2009), “La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative”, *Revue française d'administration publique*, n° 131, 2009/3, Paris.

Mesa Segura, Antonio (1946), *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, C. Bermejo, Impresor.

Montero Montero, Gregorio (2015), “Prólogo”, en Barrios Ipenza, Emma (Editora), *Gobernanza pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD*, Lima: Universidad Continental, Fondo Editorial.

Moreno Molina, José Antonio (2014), “La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano: una excelente manifestación del derecho fundamental a la buena administración”, en *Actualidad Jurídica*, No. 3, Marzo de 2014, Madrid.

Moreno Molina, José Antonio (2019), “El derecho fundamental a la buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano”, en *Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Volume 39.1, Jan.-jun., 2019, Fortaleza.

Muci Borjas, José Antonio (2015), “El derecho fundamental a una buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la

Administración Pública”, en AA.VV., *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*, Tomo II, Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Nehl, Hanns Peter (2009), “Good administration as procedural right and/or general principle?”, en Hofmann, Herwig C.H. y Türk, Alexander H. (Edited by), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar, Cheltenham.

Nikiforos Diamandouros, P. (2007), *Legality and good administration: is there a difference?*, Speech by the European Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, at the Sixth Seminar of National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on 'Rethinking Good Administration in the European Union', Strasbourg, France, 15 October 2007, disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/en/370/html.bookmark>;

Nikiforos Diamandouros, P. (2013), *Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia*, presentación en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 21 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/50715/html.bookmark>.

Pegoraro, Lucio (2011), “¿Existe un derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra “derechos”)”, en Ávila Rodríguez, Carmen María y Gutiérrez Rodríguez, Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y ética pública*, Valencia: Tiranti lo Blanch, Fundación General de la Universidad de Málaga, Málaga.es diputación, Defensor del ciudadano/a.

Ponce Solé, Juli (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid: Lex Nova, S.A.

Resta, Raffaele (1940), “L'onere di buona amministrazione”, en AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Voume II, *Dirito Amministrativo*, Padova: CEDAM, Casa Editrice Dott. Antonio Milani.

Reyna, Justo José (2015), “La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI”, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Volumen 2, No. 1, enero-junio, 2015, Santa Fe.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2006), *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, Editorial Aranzadi.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2008), “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Mexía, Pablo (Directores) y Mallaina García, Carmela (Coordinadora), *El derecho a una buena administración pública*, Valladolid: Escuela de Administración Pública de Castilla y León, Junta de Castilla y León.

Rodríguez-Arana Muñoz (2012), *O direito fundamental à boa administração pública*, Tradução de Daniel Wunder Hachem, Belo Horizonte: Editorial Fórum.

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

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No. 18, 2014, Facultade de Dereito, Universidade da Coruña, A Coruña.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2014), “La Carta Iberoamericana de los ciudadanos y la reforma administrativa: consideraciones generales”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Pérez, Marta (Directores)/ Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen y Pernas García, J. José (Coordinadores), *La reforma de las administraciones públicas*, Grupo de Investigación Derecho Público Global, España: Editado por Bubok Publishing.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2015), “El derecho fundamental a la buena administración pública”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coordinadores) , *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, México, D.F.: Universidad Panamericana, Espress. Especialistas en Responsabilidades S.C.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2016), “Prólogo”, en Ortega Polanco, Francisco, *Derecho Administrativo. Evolución y perspectivas en la República Dominicana*, Tesis doctoral Universidad de Salamanca, España, Santo Domingo: Editorial Corripio, S.A.S.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2019), “Los principios de la buena administración en la ley salvadoreña de Procedimientos Administrativos de 13 de febrero de 2018”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Mejía, Henry Alexander (Directores), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, San Salvador: Editorial Cuscatleca.

Ruocco, Graciela (2015), “Principios generales de Derecho Administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, No. 11, 2015, Montevideo: La Ley Uruguay.

Scolari, Saverio (1856), *Del Diritto Amministrativo*, Edizione corretta ed accresciuta, Pisa: Presso i Fratelli Nistri.

Söderman, Jacob (2001), “El derecho fundamental a la Buena administración”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, No. 214, 2001, (disponible como “El derecho fundamental a la buena administración” - Discurso pronunciado por el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman - Ciclo de Conferencias: El papel de los Defensores del Pueblo en un mundo en transición, Mallorca, España, 28 de mayo de 2001, en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/es/296/html.bookmark>).

Soledad Aprile, Natalia (2017), “El derecho a la buena administración: un derecho fecundo en América Latina”, en Restrepo Piedrahita, Manuel Alberto (Editor

académico), *Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Steenbjerg Kolze, Anna (1995), *Le Médiateur Européen*, Rennes: CEDRE, Rennes.

Tomás Mallén, Beatriz (2004), *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Tornos Mas, Joaquín (2007), *El derecho a una buena administración*, Barcelona: Sindicatura de Greuges de Barcelona, disponible en http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/monografics/administracio_es.pdf,

Tornos Mas, Joaquín (2008), “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”, en Martín Rebollo, Luis (Director), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Volumen I, Zaragoza: El Justicia de Aragón.

Tridimas, T. (2006), *The General Principles of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.

Valencia-Tello, Diana Carolina y Hachem, Daniel Wunder (2018), “La buena administración pública en el siglo XXI: análisis del caso colombiano”, en *Veredas do Direito*, V. 15, No. 33, Setembro-Dezembro, 2018, Belo Horizonte.

Vivien (1854), *Estudios Administrativos*, Tomo I, Traducidos de la última edición francesa por don Antonio Hernández Amores y don Juan López Somalo, Madrid: Imprenta de Luis García, Madrid.

Wheare, K. C. (1973), *Maladministration and its remedies*, London: Stevens & Sons.

Yeng-Seng, Wanda (2004), “Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire”, en *Rev. trim. dr. h.*, 58/2004, disponible en <http://www.rtdh.eu/pdf/2004527.pdf>.