

La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados

Good administration as ethical imperative
for administrators and managed

Dr. Carlos E. Delpiazso ^(*)

RESUMEN: Existe consenso en el Derecho Administrativo moderno en el sentido de reconocer a la buena administración como un principio general —regla de Derecho— y también como un deber de la Administración y un derecho de los administrados.

En este trabajo se indaga acerca de la carga ética que encierra la calificación de “buena” a la actividad de administrar, examinando su proyección sobre la relación jurídica administrativa que se traba entre la Administración (signada por la servicialidad) y cada sujeto que se vincula con ella (considerado como eje del sistema propio del Estado constitucional de Derecho a partir de su eminente dignidad).

PALABRAS CLAVE: Buena administración, Ética pública, Relación jurídica administrativa, Administrado, Dignidad humana, Derecho Administrativo, Uruguay.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Catedrático Universidad de la República. Universidad de Montevideo. E-mail: carlos.delpiazso@ucu.edu.uy

ABSTRACT: There is consensus in the modern administrative law in the sense of recognizing good administration as a general principle - rule of law - and also as a duty of the Administration and a right of the managed.

This paper inquires about the ethical burden that encloses the rating of "good" to the activity of administering, reviewing its projection on the administrative legal relationship which binds between administration (marked by the Seib) and each subject that binds with it (regarded as typical of the constitutional rule of law from her eminent dignity system axis).

KEY WORDS: Good Governance. Public Ethics. Administrative Legal Relationship. Administered. Human Dignity. Administrative Law. Uruguay.

SUMARIO: I) Introducción. Carga ética del principio de buena administración .II) Alcance de la noción de buena administración. Sus múltiples dimensiones. III) La relación jurídica administrativa. Su trascendencia. IV) Enfoque desde la perspectiva de la administración. Visión desde la servicialidad debida. V) Enfoque desde la perspectiva del administrado. Visión desde la centralidad de la persona humana. VI) Conclusión. Incidencia de la buena administración para la mejora de la relación Administración – administrado. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Años atrás, estudiando la gobernanza en el ámbito privado, en el ámbito público y en el ámbito global ¹, siguiendo útil enseñanza ², asocié dicho concepto al de buen gobierno y buena administración. Tiempo después, al caracterizar al Derecho Administrativo contemporáneo, a partir de la centralidad de la persona humana, señalé entre sus contenidos no sólo el ocuparse del obrar administrativo y su régimen jurídico sino también el de avanzar hacia una efectiva gobernanza en lo relativo a cómo se administra y quiénes participan de esa labor ³.

En ese contexto, postulé que el concepto de buena administración refiere a la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer. Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública ⁴.

Consecuentemente, coincidí con la afirmación de que “la Administración no puede ser sino buena; si no lo es, resulta ilegítima. Esa ilegitimidad radica en no hacer bien las cosas, es decir, en un actuar ineficaz” ⁵.

Desde entonces, pienso que la afirmación de que la Administración no puede ser sino buena y la postulación de la buena administración como regla tienen una trascendencia no

¹ Carlos E. DELPIAZZO, “Marco conceptual de la gobernanza con especial referencia a Internet”, en *Anuario “Derecho Informático”* (F.C.U., Montevideo, 2009), tomo IX, pág. 33 y ss.

² Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, pág. 10.

³ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General*, A.M.F., Montevideo, 2011, volumen 1, pág. 75 y ss.

⁴ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General*, volumen 1, pág. 77.

⁵ Augusto DURÁN MARTÍNEZ - “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, F.C.U., Montevideo, 2005, pág. 154.

sólo jurídica sino ética en la medida que implican la calificación de un obrar conforme a lo bueno, es decir, a lo que está bien.

En tal sentido, sabido es que la Etica es “la disciplina teórico práctica que se ocupa del obrar humano en cuanto a la bondad y/o maldad y rectitud o no de sus actos y omisiones”⁶.

Siendo así, la Ética refiere a lo que está objetivamente bien u objetivamente mal por encima de las opiniones subjetivas de cada persona. Tal calificación debe tener en cuenta siempre tres elementos: el objeto, el fin y las circunstancias⁷. Por lo tanto, no basta la buena intención y el fin no justifica los medios. Es en la universalidad de las reglas a aplicar que uno puede medir si las conductas son objetivamente buenas o malas; dicho en términos negativos: “no hagas a los demás lo que no quieres que hagan contigo”, y dicho en términos positivos: “trata a los otros como te gustaría ser tratado”.

Bajo esta perspectiva, la noción de buena administración ofrece un ancho cauce a la mejora de la relación entre la Administración y los administrados en el Estado Constitucional de Derecho de nuestros días.

II.

ALCANCE DE LA NOCIÓN DE BUENA ADMINISTRACIÓN

Para apreciar la potencialidad aplicativa de la buena administración, vale la pena observarla en sus diversas dimensiones.

En primer lugar, superada la etapa en que la noción se vinculó al mérito más que a la legitimidad del quehacer administrativo⁸, al presente corresponde reconocer la consolidación de **la buena administración como principio general de Derecho** y, por ende, como regla de Derecho con máximo valor y fuerza⁹.

Al respecto, reiteradamente he enfatizado en la importancia de los principios generales como soportes estructurales del sistema jurídico, auténticos cimientos del mismo en

⁶ Nicolás ETCHEVERRY ESTRAZULAS, *Un torneo de todos: Ética en la persona, la empresa y el Estado*, U.M., Montevideo, 2006, pág. 16.

⁷ Carlos E. DELPIAZZO, “De la ética individual a la ética pública”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, San Salvador, 2011, pág. 787 y ss.

⁸ Héctor GIORGI, “El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya”, en *Estudios Jurídicos*, F.C.U., Montevideo, 1976, pág. 71 y ss.

⁹ Carlos E. DELPIAZZO, volumen 1, pág. 105 y ss.

cuanto constituyen los primeros criterios o fundamentos que expresan el asiento —piedras sillares— del ordenamiento al que dan sustento ¹⁰.

Como bien se ha destacado, “En diversos trabajos de investigación se han expuesto nóminas de lo que se considera manifestaciones del principio de buena administración, advirtiéndose un sumatorio heterogéneo de valores, principios y reglas que se encuentran en la mayoría de los Derechos Administrativos de los Estados objeto de investigación y en diversos textos comunitarios... Estas proyecciones del principio sirven como importante fundamento para la apreciación de si ha existido mala administración, facilitando la aplicación de un test de corrección y de razonabilidad, sin perjuicio de la superior jurisdicción de los tribunales de justicia” ¹¹.

En todo caso, la recta traducción del principio de buena administración a la realidad supone “crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mirar precisamente a la generación de ese ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad en forma solidaria” ¹².

En segundo lugar, **la buena administración como deber** se concreta en hacer bien lo que hay que hacer, teniendo en cuenta que para toda la Administración —y, por tanto, para sus funcionarios— el ejercicio de la competencia, más que un conjunto de poderes jurídicos atribuidos por el ordenamiento para el cumplimiento de determinados cometidos, constituye un elenco de deberes a ser cumplidos, de modo que la expresión que mejor describe su situación es la de deber-poder y no la de poder-deber ¹³.

Según se ha dicho con acierto, “Ese hacer bien las cosas comprende tanto la correcta determinación de fines como la adecuada selección de medios para alcanzarlos. Es que si no

¹⁰ Carlos E. DELPIAZZO, “Reconocimiento de los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo uruguayo”, en Jaime ARANCIBIA y José Ignacio MARTÍNEZ (Coordinadores), *La primacía de la persona. Estudios en homenaje al Prof. Eduardo Soto Kloss*, Legal Publishing, Santiago de Chile, 2009, pág. 229 y ss.; y “Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo”, en Mariano R. BRITO, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, Carlos E. DELPIAZZO y Augusto DURÁN MARTÍNEZ, *Los principios en el Derecho Administrativo Uruguayo*, A.M.F., Montevideo, 2009, pág. 32 y ss., y en A.A.V.V., *Los principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Netbiblo, La Coruña, 2008, pág. 607 y ss.

¹¹ Graciela RUOCCO, “La buena administración y el interés general”, en Augusto DURÁN MARTÍNEZ y Marta HANNA DE ROSA (Coordinadores), *Ética, Estado de Derecho y buena administración*, U.C.U., Montevideo, 2013, pág. 100 y ss.

¹² Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, *El Buen Gobierno y la Buena Administración ...*, págs. 54 y 55.

¹³ Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa-UNAM, México, 2006, pág. 108.

se determinan correctamente los fines, las cosas no se pueden hacer bien; pero si se determinan bien los fines y no se eligen los medios adecuados, no se puede alcanzar el fin debido. Por tanto, aún admitiendo que lo más importante es la determinación de los fines, no se puede desdeñar los medios para hacer las cosas bien”¹⁴.

No puede ser de otra manera ya que la Administración no sólo debe ajustarse al principio de juridicidad sino que debe actuar de acuerdo con las exigencias de la buena administración ya que “administrar bien es algo más que respetar el principio de legalidad”¹⁵.

En tercer lugar, la afirmación de **la buena administración como derecho** es una lógica consecuencia del deber que viene de señalarse y de la servicialidad connatural al ejercicio de la función administrativa.

Como bien se ha dicho, “En la medida que la Administración se contempla como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales y éstos se definen de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio a la comunidad. Así, de esta manera, es más fácil entender que si la tarea de dirección pública, sea en el gobierno o en la administración, se concibe desde esta aproximación, entonces el derecho ciudadano a un buen gobierno y a una buena administración pública es algo razonable y adecuado”. A la vez, “el derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas constituye un paso decisivo en orden a garantizar unos mínimos democráticos en el ejercicio del poder”¹⁶.

Desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico, podría concluirse que la proclamación de este derecho no aporta nada nuevo. Sin embargo, el mismo tiene la virtud de resumir la formulación de un nuevo modo de concebir la relación de la Administración con los habitantes y de incluir nuevas proyecciones según los tiempos y lugares. Así, “el derecho de toda persona a reclamar una Administración que cuente con el personal adecuado al servicio de los habitantes y que actúe de acuerdo con las reglas de la ética pública. Además, la organización tiene que ser transparente. En su actuación, la Administración debe establecer trámites procedimentales que garanticen el respeto de los derechos de los interesados y que

¹⁴ Augusto DURÁN MARTÍNEZ, “La buena administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2010, N.º 1, pág. 176.

¹⁵ Graciela RUOCCO, “La buena administración y el interés general” cit., pág. 97.

¹⁶ Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, F.C.U., Montevideo, 2008, tomo XV, pág. 113 y ss., especialmente págs. 114 y 117.

permitan alcanzar la mejor decisión. A su vez, la actividad administrativa tiene que ser eficaz y eficiente”¹⁷.

III.

LA RELACIÓN JURÍDICA ADMINISTRATIVA

De cuanto viene de decirse se desprende que, en la medida que en el Derecho Administrativo contemporáneo el administrado no es un mero objeto sino un sujeto dotado de la capacidad que le reconoce el ordenamiento jurídico, puede encontrarse en distintas situaciones jurídicas frente a la Administración¹⁸.

Consecuentemente, la **situación jurídica** es la posición de alguien frente a la norma o frente a un tercero, en la que se manifiesta lo que Eduardo GARCÍA MAYNEZ considera como un atributo de la regla de Derecho, cual es su bilateralidad¹⁹. En virtud de ella, al obligado suele llamársele sujeto pasivo de la relación y a la persona autorizada a exigir de aquél la observancia de la norma se le denomina sujeto activo; la obligación del sujeto pasivo es una deuda en cuanto el pretensor tiene el derecho de reclamar el cumplimiento de la misma.

Son fuente de las diversas situaciones jurídicas los actos y hechos con relevancia jurídica que originan el nacimiento, la modificación o la extinción de las mismas.

La referencia que impone la situación jurídica de uno frente a otro constituye la **relación jurídica** que, cuando vincula al administrado con la Administración, configura la denominada relación jurídico administrativa²⁰.

En el actual Estado de Derecho, la centralidad de la persona humana y la instrumentalidad servicial de la Administración hacen de las situaciones jurídicas en que una y otra se pueden encontrar un tema capital y variado, superando el rígido esquema de la subordinación de los individuos y la supremacía administrativa, máxime desde la perspectiva de la buena administración como derecho y como deber, es decir, como situación activa de la persona y pasiva de la Administración.

En efecto, entre las **situaciones activas** (o de poder o de ventaja) en que se puede encontrar el administrado, es habitual incluir la potestad, el derecho subjetivo y el interés legítimo.

¹⁷ Graciela RUOCCO, “La buena administración y el interés general”, pág. 98.

¹⁸ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General*, A.M.F., Montevideo, 2013, volumen 2, pág. 241 y ss.

¹⁹ Eduardo GARCÍA MAYNEZ, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1960, pág. 15 y ss.

²⁰ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General*, volumen 2, pág. 263 y ss.

En primer lugar, tomando palabras de Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ, la *potestad* puede definirse como “una manifestación de la personalidad consistente en un poder efectivo, atribuido directamente por el ordenamiento, previo, por lo tanto, e independiente de toda relación jurídica concreta y susceptible por esa razón de desplegarse y actuar frente a círculos genéricos de personas, que respecto del titular de dicho poder, se encuentran en una situación de sujeción”²¹.

En segundo lugar, siguiendo a Juan Carlos CASSAGNE, “mientras la potestad entraña la configuración de un poder genérico no referido a un sujeto determinado ni a una cosa en particular, el *derecho subjetivo* consiste en un poder concreto, en una relación jurídica determinada con respecto a un sujeto o a una cosa”²².

En tercer lugar, de la mano de la doctrina italiana, el *interés legítimo* se considera una situación jurídica activa de menor protección a partir de la distinción entre normas de acción y normas de relación. Mientras que las primeras regulan la actividad de la Administración tutelando el interés público y pudiendo dar lugar a intereses particulares protegibles, las segundas están dirigidas a la tutela de intereses jurídicos individuales y son atributivas de derechos subjetivos²³.

A su vez, cabe incluir entre las **situaciones pasivas** (o de deber o de gravamen), la sujeción, el deber y la obligación.

Por un lado, la *sujeción* es la situación correlativa de la potestad y, como tal, implica soportar los efectos desfavorables derivados de su ejercicio, producidos directa e inmediatamente en la esfera del sujeto pasivo, prescindiendo de cualquier comportamiento de éste²⁴.

Por otro lado, al decir de Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ, “*deberes y obligaciones* son dos especies de un género común, los deberes en sentido amplio, en cuanto comportamientos positivos o negativos que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos propios sino los de otro sujeto distinto o los generales de la colectividad”²⁵.

²¹ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Civitas, Madrid, 2004, tomo II, 9ª edición, pág. 29.

²² Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, tomo II, 6ª edición actualizada, pág. 99.

²³ Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, “Apuntes sobre el concepto de interés legítimo en la Constitución uruguaya”, en *Rev. de Derecho Público*, Montevideo, 2012; N° 41, pág. 11 y ss., y Lorenzo SANCHEZ CARNELLI, *Las situaciones jurídicas subjetivas*, F.C.U., Montevideo, 2004, pág. 54 y ss.

²⁴ Emilio BIASCO, *Las figuras jurídicas subjetivas en el Derecho uruguayo*, F.C.U., Montevideo, 2006, pág. 152 y ss.

²⁵ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 9ª edición, pág. 31.

Según dichos autores, mientras que los deberes en sentido estricto tienen su origen directamente en la norma y no en ninguna relación o negocio jurídico concreto, las obligaciones se producen en el seno de una relación dada en estricta correlación con un derecho subjetivo de otro sujeto que es parte de dicha relación.

En suma: en tanto la buena administración configura un *principio general* que preside la relación jurídico administrativa y, a la vez, constituye un *deber* de la Administración y un *derecho* de los administrados, posee una potencialidad aplicativa de alto valor no sólo jurídico sino también ético en orden a la mejora de la calidad del Estado de Derecho y, por ende, de la convivencia social.

IV.

ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

La mirada a la buena administración desde la perspectiva de la Administración no puede ser otra que la de su propia **esencia**, contenida en la propia etimología de la palabra “administrar”, que proviene del latín “ad” y “ministrare”, que significa “servir a”²⁶. Quiere decir que la justificación de la existencia de la Administración radica en su servicialidad²⁷ y se realiza concretamente en el servicio a la sociedad como tal y en cada uno de sus integrantes y grupos intermedios, de lo que deriva su naturaleza instrumental²⁸ a fin de que los componentes del cuerpo social —todos— puedan alcanzar plenamente sus fines propios.

Tal carácter de servicialidad adquiere especial **importancia** al presente, cuando, con el advenimiento del Estado constitucional de Derecho, “está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos. Por tanto, el ser humano, la persona, es el centro del sistema; el Estado está a su servicio y las políticas públicas también... La muerte del Welfare State no es la muerte de una manera más social

²⁶ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo Uruguayo*, Porrúa-UNAM, México, 2005, pág. 7; y *Derecho Administrativo General*, volumen 1, pág. 55.

²⁷ Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho Administrativo*, tomo I, pág. 83 y ss.; y “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, F.C.U., Montevideo, 1996, pág. 507 y ss.

²⁸ Mariano R. BRITO, “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo XC, sección Doctrina, pág. 11 y ss., y *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*, U.M., Montevideo, 2004, pág. 259 y ss.

de ver la vida, sino la muerte de un sistema de intervención creciente que ha terminado asfixiando y narcotizando al ciudadano”²⁹.

Es que —en palabras de Mariano BRITO— “El Estado de Derecho viene a configurarse —definirse conceptualmente por su finalidad: concurrir a la realización del hombre en plenitud mediante la función estatal protectora de la persona humana. Es regla paradigmática del Estado de Derecho la aceptación de una sustancia impenetrable para el Estado: la dignidad personal del hombre, que en su interioridad se desenvuelve y cuya protección necesaria (la libertad exterior) plantea el reclamo de tutela”³⁰.

En su **proyección**, la buena administración debe coadyuvar a la obtención de otro bien: el bien común³¹.

En palabras de José Luis MELIÁN GIL, “el ejercicio del poder público se justifica por y para la procura del bien común, el *vivere bene* de los miembros de la sociedad política en expresiones clásicas de Aristóteles y Tomás de Aquino, la felicidad de los súbditos y el bienestar en la época de la ilustración y el despotismo ilustrado, el reconocimiento de los derechos individuales de los ciudadanos en la onda de la revolución francesa, y la conservación del orden público en la concepción liberal burguesa, en garantizar los derechos fundamentales de la persona, servicios esenciales y la calidad de vida en el constitucionalismo contemporáneo”³².

Recientemente, el Papa Francisco ha propuesto cuatro principios orientadores de la convivencia social en pos del bien común³³.

En primer lugar, ha destacado que “*el tiempo es superior al espacio*. Este principio permite trabajar a largo plazo, sin obsesionarse por resultados inmediatos. Ayuda a soportar con paciencia situaciones difíciles y adversas, o los cambios de planes que impone el dinamismo de la realidad... Darle prioridad al espacio lleva a enloquecerse para tener todo resuelto en el presente... Darle prioridad al tiempo es ocuparse de iniciar procesos más que de poseer espacios. El tiempo rige los espacios, los ilumina y los transforma en eslabones de una cadena en constante crecimiento, sin caminos de retorno”.

En segundo lugar, “*la unidad es superior al conflicto*. La solidaridad, entendida en su sentido más hondo y desafiante, se convierte así en un modo de hacer la historia, en un ám-

²⁹ Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Ética, Poder y Estado*, RAP, Buenos Aires, 2004, pág. 75.

³⁰ Mariano R. BRITO, “El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica”, en *Ius Publicum*, Santiago de Chile, 2001, N.º 6, pág. 63 y ss., y *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*, pág. 256.

³¹ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General*, volumen 1, pág. 35 y ss., y “Bien común, sociedad y Estado”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Montevideo, 2012, Año XI N.º 21, pág. 81 y ss.

³² José Luis MELIÁN GIL, “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español”, en *Rev. de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, 2010, Año 10, N.º 40, pág. 171 y ss.

³³ PAPA FRANCISCO, Exhortación Apostólica “*Evangelii Gaudium*” de 24 de noviembre de 2013, N.º 221 a 237.

bito viviente donde los conflictos, las tensiones y los opuestos pueden alcanzar una unidad pluriforme que engendra nueva vida. No es apostar por un sincretismo ni por la absorción de uno en el otro, sino por la resolución en un plano superior que conserva en sí las virtuales valiosas de las polaridades en pugna”.

En tercer lugar, “*la realidad es superior a la idea*. Esto supone evitar diversas formas de ocultar la realidad: los purismos angélicos, los totalitarismos de lo relativo, los nominalismos declaracionistas, los proyectos más formales que reales, los fundamentalismos ahistóricos, los eticismos sin bondad, los intelectualismos sin sabiduría... La idea desconectada de la realidad origina idealismos y nominalismos ineficaces, que a lo sumo clasifican o definen, pero no convocan. Lo que convoca es la realidad iluminada por el razonamiento”.

En cuarto lugar, “*el todo es más que la parte*, y también es más que la mera suma de ellas. Entonces, no hay que obsesionarse demasiado por cuestiones limitadas y particulares. Siempre hay que ampliar la mirada para reconocer un bien mayor que nos beneficiará a todos... El modelo no es la esfera, que no es superior a las partes, donde cada punto es equidistante del centro y no hay diferencias entre unos y otros. El modelo es el poliedro, que refleja la confluencia de todas las parcialidades que en él conservan su originalidad”.

En suma: el enfoque de la buena administración desde la perspectiva pública destaca *el deber* de la Administración de concretar dicho principio en todas las manifestaciones del bien servir a la sociedad, a los grupos intermedios, a la familia y a las personas individualmente consideradas en su triple dimensión personal, social y trascendente, con particular énfasis en la relación jurídico administrativa.

V.

ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA DEL ADMINISTRADO

Como correlato necesario de la señalada servicialidad administrativa, el moderno Derecho Administrativo construye la teoría del administrado a partir de la centralidad de la persona como destinataria del quehacer estatal ³⁴. La **esencia** de dicha centralidad —que Mariano BRITO llama “protagonismo originario” ³⁵— de la persona humana se funda en

³⁴ Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General*, volumen 2, pág. 219 y ss.

³⁵ Mariano R. BRITO, “Libertad y autoridad del Estado”, en A.A.V.V., *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización*, F.C.U., Montevideo, 1991, pág. 28; y en *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*, pág. 245.

su eminente dignidad³⁶, que la hace irrepetible e insustituible para la realización de sus fines vitales esenciales.

De ahí la **importancia** de la visión del ordenamiento desde la centralidad de la persona ya que “los derechos fundamentales del hombre son, nada más, pero tampoco nada menos, que aquellas perfecciones debidas al hombre por reclamo de su naturaleza corporal y espiritual, haciéndolas posibles en plenitud, y que la razón descubre. Y el hombre, en cuanto ser, es un todo, una unidad. A esta unidad inescindible pertenecen todos los derechos fundamentales, las perfecciones que le son debidas sin que pueda ser dividido en dos o más partes: el hombre moral de un lado y el hombre político, o jurídico, o económico del otro. El menoscabo o insatisfacción de alguno de esos derechos o perfecciones debidas afectará inevitablemente la personalidad entera del hombre”³⁷.

La **proyección** de este enfoque es enorme. Si bien el Derecho Administrativo se ocupa frecuentemente del administrado como recurrente, como usuario de los servicios públicos, como expropiado, como contribuyente, se impone el abordaje con una visión unitaria, con independencia de la concreta situación jurídica en que pueda encontrarse, procurando la salvaguarda de sí mismo como centro focal del sistema.

Adicionalmente, no siempre se tiene en cuenta que la noción de administrado tiene una fuerza expansiva en la medida que abarca no sólo a los individuos en sus relaciones con la Administración sino también a las proyecciones del hombre en su dimensión social, tal como ocurre con la familia y las empresas en sus distintas configuraciones jurídicas, además de otras organizaciones personificadas y no personificadas. Por eso, bien se ha dicho que “el de administrado es un concepto complejo, que engloba a las personas físicas o naturales, es decir, a los particulares, a las personas jurídicas de Derecho privado y a aquellas organizaciones que no tienen personalidad reconocida, pero que, sin embargo, pueden actuar en el mundo del Derecho”³⁸.

Por otra parte, mientras que la doctrina tradicional ha mirado al administrado como el sujeto pasivo de las potestades administrativas, no debe perderse de vista que también tiene el carácter de sujeto acreedor de la Administración desde el punto de vista de la justicia distributiva.

³⁶ Mariano R. BRITO, “La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador), *Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo*, F.C.U., Montevideo, 2012, pág. 155 y ss.

³⁷ Mariano R. BRITO, “Derechos fundamentales”, en A.A.V.V., *Evolución constitucional del Uruguay*, UCUDAL, Montevideo, 1989, pág. 11 y ss., y en *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*, pág. 55.

³⁸ José Antonio GARCÍA TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1974, tomo I, pág. 520.

Según se ha destacado, “Contraparte de la Administración en cuanto persigue la satisfacción de intereses propios a través de la relación que entabla con aquélla, el administrado es también un colaborador necesario de la Administración pública, teniendo en cuenta que la realización concreta y efectiva del bien común sólo se logra mediante su justa distribución en el ejercicio de la virtud de la justicia distributiva”³⁹.

En suma: el enfoque de la buena administración desde la perspectiva del administrado en su más amplia consideración permite visualizar en primer plano *el derecho* de todos y cada uno a ser bien servidos por un Estado —y, dentro de él, por una Administración— que, bajo el principio de juridicidad, actúe y se desenvuelva respetando y garantizando los derechos humanos fundamentales.

VI.

CONCLUSIÓN

Como acertadamente se ha destacado, “Hoy en día en el mundo occidental se afirma lo que se ha llamado el Estado constitucional de Derecho, basado en la primacía de la Constitución o, mejor dicho, del bloque de la constitucionalidad... Ese bloque de constitucionalidad reposa en la dignidad de la persona humana”⁴⁰.

Es que la proclamación del Estado constitucional de Derecho de nuestros días revaloriza y acentúa la centralidad de la persona humana, como lo reconoce el art. 1º de la Constitución alemana al proclamar que “La dignidad humana es intangible”⁴¹.

Y tal dignidad no deriva de ningún tratado, Constitución o ley sino que es innata a la naturaleza humana⁴², por lo que el aludido bloque de constitucionalidad comprende los derechos humanos reconocidos o no por la Constitución, contenidos o no en las convenciones internacionales⁴³.

Siendo así, resulta con evidencia la importancia e incidencia de la buena administración para la mejora de la relación Administración – administrado ya que en el juego de deberes y derechos que recaen con responsabilidad en cabeza de cada sujeto de dicha relación,

³⁹ Rodolfo Carlos BARRA, *Principios de Derecho Administrativo*, Abaco, Buenos Aires, 1980, págs. 259 y 260.

⁴⁰ Mariano R. BRITO, “La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo”, pág. 164.

⁴¹ Augusto DURÁN MARTÍNEZ, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley Uruguay, Buenos Aires, 2012, pág. 39 y ss.

⁴² Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo*, Jurua, Curitiba, 2007, pág. 6.

⁴³ Augusto DURÁN MARTÍNEZ, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, pág. 845.

el principio general de buena administración opera como indiscutible foco de mejora ética de las conductas y, consiguientemente, de la calidad del Estado de Derecho como obra en permanente construcción enderezada al logro del bien común.

Para citar este artículo:

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

Recibido: 10/10/2014

Enviado a árbitros: 29/10/2014

Aceptado: 15/11/2014

BIBLIOGRAFIA

- BARRA, Rodolfo Carlos – “Principios de Derecho Administrativo” (Abaco, Buenos Aires, 1980).
- BIASCO, Emilio – “Las figuras jurídicas subjetivas en el Derecho uruguayo” (F.C.U., Montevideo, 2006).
- BRITO, Mariano R. - “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo XC, sección Doctrina, pág. 11 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. – “El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica”, en *Rev. Ius Publicum* (Santiago de Chile, 2001), N° 6, pág. 63 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. - “Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva” (U.M., Montevideo, 2004), pág. 259 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. – “Libertad y autoridad del Estado”, en A.A.V.V. – “Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización” (F.C.U., Montevideo, 1991), pág. 28 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. – “La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) – “Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo” (F.C.U., Montevideo, 2012), pág. 155 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. – “Derechos fundamentales”, en A.A.V.V. – “Evolución constitucional del Uruguay” (UCUDAL, Montevideo, 1989), pág. 11 y sigtes.

- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo – “Apuntes sobre el concepto de interés legítimo en la Constitución uruguaya”, en *Rev. de Derecho Público* (Montevideo, 2012); N° 41, pág. 11 y sigtes.
- CASSAGNE, Juan Carlos – “Derecho Administrativo” (Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998), tomo II, sexta edición actualizada.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Derecho Administrativo Uruguayo” (Porrúa – UNAM, México, 2005).
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Derecho Administrativo General” (A.M.F., Montevideo, 2011), 2 volúmenes.
- DELPIAZZO, Carlos E. - “Marco conceptual de la gobernanza con especial referencia a Internet”, en *Anuario “Derecho Informático”* (F.C.U., Montevideo, 2009), tomo IX, pág. 33 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Ética en la función pública”, en “*Ética y Función Pública*” (Quito, 2005), pág. 10 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. - “Ética en el ejercicio de la función administrativa”, en *Rev. Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* (San José de Costa Rica, 2003), N° 3, pág. 27 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. - “Imperiosa revalorización de la ética pública”, en *Rev. de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública*, Año 2008, N° 3, pág. 4 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. - “El Derecho Administrativo como garante de la ética pública”, en *Suplemento de Derecho Administrativo de Rev. El Derecho* (Buenos Aires, 27 de abril de 2011), Año XLIX, N° 12.737, pág. 1 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “De la ética individual a la ética pública”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo* (San Salvador, 2011), pág. 787 y sigtes.
- DELPIAZZO; Carlos E. - “Reconocimiento de los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo uruguayo”, en Jaime ARANCIBIA y José Ignacio MARTÍNEZ (Coordinadores) - “La primacía de la persona. Estudios en homenaje al Prof. Eduardo Soto Kloss” (Legal Publishing, Santiago de Chile, 2009), pág. 229 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. - “Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo”, en Mariano R. BRITO, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, Carlos E. DELPIAZZO y Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Los principios en el Derecho Administrativo Uruguayo” (A.M.F., Montevideo, 2009), pág. 32 y sigtes., y en A.A.V.V. - “Los principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas

- del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Bien común, sociedad y Estado”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2012), Año XI N° 21, pág. 81 y sigtes.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto - “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni” (F.C.U., Montevideo, 2005), pág. 154 y sigtes.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto – “La buena administración”, en Estudios de Derecho Administrativo (La Ley Uruguay, Montevideo, 2010), N° 1, pág. 176 y sigtes.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto – “Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo” (La Ley Uruguay, Buenos Aires, 2012).
- ETCHEVERRY ESTRAZULAS, Nicolás – “Un torneo de todos: Ética en la persona, la empresa y el Estado” (U.M., Montevideo, 2006).
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón - “Curso de Derecho Administrativo” (Thomson Civitas, Madrid, 2004), tomo II, 9ª edición.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo – “Introducción al estudio del Derecho” (Porrúa, México, 1960).
- GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio – “Tratado de Derecho Administrativo” (Editorial Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1974), tomo I.
- GIORGI, Héctor – “El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya”, en Estudios Jurídicos (F.C.U., Montevideo, 1976), pág. 71 y sigtes.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús – “El administrado” (FUNDAP, Santiago de Querétaro, 2003).
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús – “La dignidad de la persona” (Civitas, Madrid, 1986).
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús - “La ética en la Administración pública” (Civitas, Madrid, 1996).
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús – “Administración pública y moral” (Civitas, Madrid, 1995).
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús - “La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo” (Jurua, Curitiba, 2007).
- MELIÁN GIL, José Luis - “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español”, en Rev. de Direito Administrativo & Constitucional (Belo Horizonte, 2010), Año 10, N° 40, pág. 171 y sigtes.
- PAPA FRANCISCO – Exhortación Apostólica “Evangelii Gaudium” de 24 de noviembre de 2013.

- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime - “El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas” (Thomson Aranzadi, Navarra, 2006).
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime - “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, en Anuario de Derecho Administrativo (F.C.U., Montevideo, 2008), tomo XV, pág. 113 y sigtes., especialmente págs. 114 y 117.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime - “Ética, Poder y Estado” (RAP, Buenos Aires, 2004).
- RUOCCO, Graciela - “La buena administración y el interés general”, en Augusto DURÁN MARTÍNEZ y Marta HANNA DE ROSA (Coordinadores) - “Ética, Estado de Derecho y buena administración” (U.C.U., Montevideo, 2013), pág. 100 y sigtes.
- SÁNCHEZ CARNELLI, Lorenzo - “Las situaciones jurídicas subjetivas” (F.C.U., Montevideo, 2004).
- SOTO KLOSS, Eduardo - “Derecho Administrativo” (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo I.
- SOTO KLOSS, Eduardo - “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 507 y sigtes.