

El derecho administrativo interamericano, la dignidad humana y el bien común

José Ignacio HERNÁNDEZ G.*

REDAV, N° 24, 2022, PP. 9-44

Resumen: El ordenamiento jurídico interamericano deriva de instrumentos de Derecho Internacional Público, principalmente la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que se aplican a todos los países del continente americano. A nivel concéntrico, la Convención Americana sobre Derechos Humanos se aplica a algunos países de América Latina y el Caribe. En ese ordenamiento, y a través del método comparado, es posible identificar reglas y principios que rigen a la actividad administrativa de los Estados miembros. Asimismo, siguiendo el método del Derecho Administrativo Global, los principios generales del Derecho Administrativo a nivel doméstico son fuente supletoria del ordenamiento interamericano. Esas normas y principios pueden ser estudiados sistemáticamente como el Derecho Administrativo Interamericano, basado en la promoción de la dignidad humana hacia el bien común.

Palabras clave: Derecho Administrativo Global – Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – Principios generales del Derecho Administrativo.

Abstract: *The Inter-American framework derives from International Public Law instruments, mainly the Organization of American States Charter and the American Declaration of the Rights and Duties of Man, which apply to all the countries of the American continent. At a concentric level, the American Convention on Human Rights applies to some Latin American and Caribbean countries. Within that framework, and through the comparative method, it is possible to identify rules and principles that apply to the administrative action of the member states. Also, following the Global Administrative Law method, general principles of Administrative Law at the domestic level are supplementary sources of the Inter-American framework. Those rules and principles can be systematically studied as the Inter-American Administrative Law, based on promoting human dignity toward the common good.*

Keywords: *Global Administrative Law – Declaration of the Rights and Duties of Man – General principles of Administrative Law.*

Recibido

26-08-2022

Aceptado

30-09-2022

* Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor invitado, Universidad Castilla-La Mancha. Fellow, Growth Lab-Harvard Kennedy School.

Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha contribuido a retomar el interés por el estudio del bien común desde el Derecho Administrativo. Así, siguiendo las construcciones de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, junto con la tradición legal clásica, la pandemia ha demostrado que el bien común –antes que el concepto de interés general– es el signo que identifica el rol que las Administraciones Públicas deben cumplir desde su concepto vicarial, centrado en la dignidad de la persona. De esa manera, la pandemia ha recordado que no basta con proteger la salud *individual*, pues es preciso garantizar la salud de la *comunidad*.

A nivel global, asimismo, la pandemia ha demostrado que no bastan medidas sanitarias nacionales, sino se alcanza la protección de la salud en el espacio global. El diseño del plan de vacunas bajo el programa COVAX de la Organización Mundial de la Salud se justifica no solo como expresión de la solidaridad internacional, sino, además, ante la necesidad de proteger a la comunidad global frente al virus.

Al mismo tiempo, el bien común y la centralidad de la persona han permitido contrarrestar las medidas autoritarias que, en nombre del interés general, han querido justificar decisiones arbitrarias de ordenación y limitación, especialmente, al amparo de estados de excepción. Sin embargo, el bien común también permite concluir que el Derecho Administrativo no puede circunscribirse a prevenir abusos en la actividad administrativa desplegada durante la pandemia, pues también debe asegurar que las Administraciones Públicas actúen al servicio de las personas para promover el desarrollo humano, en especial, frente a situaciones de desigualdad que colocan en riesgo el derecho a la salud.

De hecho, los efectos devastadores de la pandemia en América Latina y el Caribe (ALC) han resultado no de los excesos del poder administrativo sino de la ausencia de poder administrativo, en especial, como resultado de la fragilidad estatal. El bien común permite recordar que los Estados deben emplear a las Administraciones Públicas para asegurar el bienestar social y económico de las comunidades en riesgo por la pandemia. En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), lo anterior encuentra fundamento en el artículo 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención), que emplea al bien común como criterio de ponderación de las restricciones a los derechos fundamentales.

Por ello, tal como ha concluido Augusto Durán Martínez, *“Los Estados están finalizados a la consecución del bien común. Están para crear las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de la*

*persona humana y esto supone, naturalmente, el pleno cumplimiento de los derechos sociales fundamentales, además de los clásicos*¹.

Esta interconexión entre el bien común como justificación del Estado y las funciones estatales, realza –en palabras del profesor Durán Martínez– que el Estado, y en especial las Administraciones Públicas, debe avocarse a promover el adecuado desarrollo de la persona humana. A tales efectos, el bien común se define como el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a la comunidad y sus integrantes el logro pleno de su propia perfección².

No es de extrañar, por ello, que la pandemia realizara el protagonismo de las Administraciones Públicas, lo que nos ha llevado a postular la reivindicación del Derecho Administrativo, esto es, la necesidad del Derecho Administrativo para asegurar el desarrollo humano. Asimismo, la pandemia, como emergencia sanitaria global, realzó la importancia de avanzar en el Derecho Administrativo más allá del Estado³.

Es en este contexto en el cual se justifica reforzar el estudio del Derecho Administrativo Interamericano, definido en este trabajo como el conjunto de normas y principios que desde el ordenamiento jurídico interamericano incide en las relaciones jurídico-administrativas domésticas, específicamente, orientados al bien común. A estos efectos, este artículo se divide en dos partes. La primera parte presenta la propuesta de sistematizar las normas y principios de Derecho Administrativo presentes en el ordenamiento jurídico interamericano, destacando la utilidad del método comparado, especialmente, en el contexto del Derecho Global. La segunda explica cómo estas normas y principios de Derecho Administrativo pivotan en torno a la dignidad humana y el bien común. Las conclusiones sintetizan el alcance de la propuesta.

I. La formación del Derecho Administrativo Interamericano y el derecho comparado

El Derecho Administrativo Interamericano es, en términos muy sencillos, las normas y principios del ordenamiento jurídico interamericano que inciden en relaciones jurídico-administrativas⁴. En este sentido, este ordenamiento jurídico se define, desde el Derecho Internacional Público, en función al ámbito interamericano. La expresión

¹ Durán Martínez, Augusto, “Derechos sociales fundamentales”, en *Cuadernos del CLAH N° 108, Año N° 37*, 2018, p. 220.

² Durán Martínez, Augusto, “Estado Constitucional de Derecho y servicios públicos”, en *A&C – Revista de Dir. Administrativo & Constitucional, Año 15, N° 60*, 2015, p. 47.

³ Hernández G., José Ignacio, “La redención del Derecho administrativo en la post-pandemia”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña N° 24*, 2020, pp. 39 y ss.

⁴ Seguimos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, “Introducción al Derecho Administrativo Interamericano”, 2022.

“interamericano” responde a la tradición panamericana del continente América, iniciada con el Congreso de Panamá de 1826. Posteriormente, a partir de 1889 se celebraron las Conferencias Americanas. En total se celebraron diez Conferencias, hasta 1954. A partir de entonces, las Conferencias fueron sustituidas por los órganos creados en la Carta de la Organización de Estados Americanos (Carta de la OEA), de 1948. En esa Carta se empleó la expresión “interamericano” para aludir a la cooperación entre los países que conforman el continente América⁵.

Con lo cual, el ámbito interamericano abarca al continente América. Así, junto a la Carta de la OEA, también es preciso analizar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en 1948 (la Declaración). La importancia histórica de este instrumento no ha sido debidamente estudiada. Así, es la primera Declaración de derechos inherentes a la persona humana, dictada meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, la Declaración reconoce la existencia de un conjunto de principios comunes en América, cuyo origen se remonta incluso a la colonización, con el Derecho Indiano⁶.

La Carta de la OEA y la Declaración constituyen, así, los instrumentos básicos del Derecho Interamericano como parte del Derecho Internacional Público. Hay otros instrumentos que conforman a ese Derecho, en especial, la Carta Democrática Interamericana (CDI), dictada por la Asamblea General de la OEA en 2001, y que recoge armónicamente principios comunes al concepto pluridimensional de la democracia. También es fundamental la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada en la Carta, y que resuelve disputas derivadas de la violación de los instrumentos de derechos humanos, incluyendo la Declaración. Otra fuente importante de Derecho son las Convenciones Interamericanas, en especial, la Contención Interamericana contra la Corrupción (CICC), de 1996.

Otro organismo clave es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo convenio constitutivo se suscribió en 1959. Su función principal es promover el desarrollo integral, un principio clave de la Carta de la OEA. Así, los países miembros del BID son, en primer lugar, los Estados miembros de la OEA, aun cuando con posterioridad se permitió la incorporación de países extrarregionales que sean parte del Fondo Monetario

⁵ Véase sobre ello, a Stoetzer, Carlos, *The Organization of American States*, Praeger, Londres, 1993, pp. 13 y ss.

⁶ Murillo Rubiera, Fernando, *América y la dignidad del hombre*, Colección MAPFRE, Madrid, 1992, pp. 269 y ss. Tal y como se concluye, “*hay que reconocer que existe una tradición jurídica americana, en la que ocupa un lugar preferente cuanto se refiere al tratamiento de los problemas relacionados con la dignidad del hombre, su libertad y la defensa de los derechos fundamentales*”.

Internacional. En todo caso, los países prestatarios –aquellos que pueden recibir financiamiento– son solo los países de ALC.

Hay dos características del ordenamiento jurídico interamericano que dificultan su estudio sistemático. El primero de ello es que, en realidad, cabe hablar de dos ordenamientos jurídicos concéntricos. El ordenamiento jurídico mayor deriva de la Carta de la OEA e integra a todos los países del continente. Dentro de éste, cabe apreciar un ordenamiento más reducido, que deriva de la Convención aprobada en 1969, cuya institución básica es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Solo algunos países de ALC son Estados miembros de la Convención, lo cual hace que su ámbito territorial sea más reducido que el ámbito del ordenamiento que deriva de la Carta de la OEA⁷.

La segunda característica es su dispersión y heterogeneidad. Así, en el ordenamiento jurídico mayor, solo algunos instrumentos son de general aplicación a todos los países, como sucede con la Declaración y la Carta. De resto, es preciso analizar, caso por caso, cuáles Estados han ratificado los tratados interamericanos aprobados. Además, el ámbito de esos tratados es ciertamente diverso, en todo caso, con especial interés en temas de Derecho Internacional Privado⁸. Esta dispersión y heterogeneidad dificulta apreciar cuáles son las normas y principios de Derecho Administrativo presentes en ese ordenamiento.

De allí la utilidad de definir la metodología que permita identificar principios y normas que inciden en las relaciones jurídico-administrativas de los Estados parte, y que conforman lo que aquí hemos denominado el Derecho Administrativo Interamericano. Es importante advertir que el Derecho Administrativo Interamericano no se agota en la defensa subjetiva de derechos humanos, como actividad propia de la CIDH y la Corte IDH, en lo que se ha considerado como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). En realidad, también abarca aspectos que atañen a la actividad administrativa, especialmente, para realzar su calidad desde la centralidad de la persona, como en especial se desprende de la CICC.

⁷ Todos los países del continente América han suscrito la Carta de la OEA. No todos los Estados parte de la Carta han suscrito todas las Convenciones Interamericanas. Por su parte, la Convención ha sido suscrita solo por algunos de los Estados parte de la Carta: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Es importante advertir que además de la ratificación de la Convención, los Estados deben aceptar la jurisdicción de la Corte para decidir casos contenciosos. La información de los Estados parte se toma de la página de la Organización de Estados Americanos, que cumple el servicio de depósito de estos instrumentos.

⁸ Véase el listado de tratados interamericanos en <https://bit.ly/3WNJd11>

En tal sentido, el estudio del Derecho Administrativo Interamericano, y su construcción como sistema, requiere formular algunas apreciaciones en torno a las normas y principios de Derecho Administrativo que rigen más allá del Estado. A estos fines, la propuesta del Derecho Administrativo Global resulta útil en tanto método para identificar esas normas y principios, lo que a su vez enlaza con el estudio del Derecho Administrativo Comparado. De esa manera, la metodología del Derecho Administrativo Global es la que nos permitirá formular la propuesta del Derecho Administrativo Interamericano como sistema.

1. Aproximación al método del Derecho Administrativo Comparado y su utilidad en el Derecho Administrativo Interamericano. Referencia al Derecho Administrativo en América Latina, el *Ius Constitutionale Commune* en América Latina y el Derecho Administrativo Iberoamericano

La propuesta del Derecho Administrativo Interamericano se inspira en los métodos deductivos e inductivos a través de los cuales se ha formulado la propuesta del Derecho Administrativo Europeo⁹. De entrada, es preciso apuntar las importantes diferencias que existen entre el Derecho Administrativo Europeo –asentado en el ordenamiento supranacional de la Unión– y el Derecho Administrativo Interamericano, que no es un Derecho supranacional, ni existe una organización que pueda ser catalogada específicamente como la Administración interamericana. En esta primera aproximación, en todo caso, lo que interesa es el método presente en la sistematización del Derecho Administrativo Europeo.

De esa manera, la propuesta del Derecho Administrativo Interamericano toma en cuenta dos procesos a través de los cuales se forma ese Derecho. Así, hay un proceso de arriba hacia abajo (*top-down*), que, por medio de la deducción, proyecta reglas y principios de Derecho Administrativo sobre los ordenamientos jurídico-administrativos domésticos, lo que resulta especialmente intenso en el ámbito de la Convención. Además, en un movimiento de abajo hacia arriba (*bottom-up*), por medio del método inductivo, se sistematizan principios generales de Derecho Administrativo doméstico como fuente supletoria del ordenamiento jurídico interamericano desde el Derecho Internacional Público.

El Derecho Administrativo Interamericano es, antes que nada, una propuesta. No quiere decirse que con ello que, en la práctica, no exista tal Derecho, o que se trate solo de una propuesta de Derecho Comparado. Por el contrario, el Derecho Administrativo Interamericano se ancla en una realidad, como lo es el ordenamiento jurídico interamericano. El reto consiste en facilitar la metodología para sistematizar las normas y principios de Derecho Administrativo presentes en ese ordenamiento,

⁹ Arroyo Jiménez, Luis, “El Derecho Administrativo europeo como sistema”, en *Revista de Derecho Público N° 1*, Marcial Pons, Madrid, 2020, pp. 175 y ss.

tomando en cuenta su heterogeneidad y dispersión. Así estas normas y principios pueden identificarse como mayor facilidad de acuerdo con su proyección en la actividad administrativa de los Estados miembros. Con lo cual, el primer paso es identificar los rasgos distintivos de esa actividad, lo que supone, básicamente, realizar un ejercicio de Derecho Comparado.

El Derecho Comparado es, antes que nada, un método que permite contrastar ordenamientos jurídicos diversos a los fines de la aplicación práctica del Derecho¹⁰. No se trata, por ello, del estudio del Derecho extranjero, del estudio del Derecho Internacional o del análisis separado de diversos ordenamientos jurídicos. De esa manera, el Derecho Comparado es el método por el cual se contrastan diversos ordenamientos jurídicos para resaltar sus convergencia y divergencias, analizando sus causas y consecuencias. Este método solo puede aplicarse sobre un objeto específico, el llamado *tertium comparationis*. De allí que el método es funcional, en el sentido que (i) no se limita solo a la Ley positiva, sino que adopta una visión holística, y además (ii) identifica cuál es el propósito o finalidad del objeto cuya comparación se asume. El método comparado, en resumen, se orienta a la aplicación práctica del Derecho. Con lo cual, el Derecho Comparado no es ni una disciplina ni un fin en sí mismo: es un método que permite la mejor comprensión del rol del Derecho sobre las relaciones sociales¹¹.

En tanto método de estudio, el Derecho Comparado es aplicable al Derecho Administrativo¹². En tal sentido, se ha señalado que el estudio comparado del Derecho Administrativo no ha tenido tanta difusión como el estudio comparado del Derecho Privado. Como hemos explicado en otro lugar¹³, ello responde a la particular formación histórica del Derecho Administrativo, que ha llevado a su organización como un Derecho estatal y, por ello, dependiente de las particularidades propias de cada Estado. La extrema dependencia del Derecho Administrativo al Estado eleva la complejidad del método comparado, pues las instituciones de Derecho Administrativo resultan, en suma, dependientes a las dinámicas condiciones políticas, sociales, económicas y culturales.

¹⁰ Constantinesco, Léontin-Jean, *Traité de Droit comparé*, L.G.D.J., 1972, pp. 173 y ss.

¹¹ Kischel, Uwe, *Comparative law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 3 y ss.

¹² Bignami, Francesca, "Comparative Administrative Law", en *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge, 2012, pp. 145 y ss.; Cassese, Sabino, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 309 y ss., y González-Varas Ibáñez, Santiago, "Presente, pasado y futuro del Derecho comparado", en *Revista Chilena de Derecho Volumen 26, N° 3*, 1999, pp. 662 y ss.

¹³ Hernández G., José Ignacio, *Derecho Administrativo y arbitraje internacional de inversiones*, Editorial Jurídica Venezolana-CIDEP, Caracas, 2016, pp. 30 y ss.

Pero ello no ha impedido el uso del método comparado en el Derecho Administrativo¹⁴. Tal método se ha visto particularmente influenciado por la idea tradicional que identifica la existencia de dos grandes familias de Derecho, esto es, el sistema de Derecho Consuetudinario (*common law*) y el sistema de Derecho Civil (*civil law*)¹⁵. Desde una aproximación muy general, y bajo esta distinción tradicional, el Derecho Administrativo en las familias del *common law* (esto es, en el Derecho anglosajón) se caracteriza por el sometimiento de las Administraciones Públicas al Derecho Consuetudinario, bajo el control ejercido por cortes que resuelven disputas entre privados. En contraposición, en las familias del *civil law* (o Derecho continental), las Administraciones Públicas se someten a reglas especiales distintas a las que aplican a los particulares, las cuales le confieren poderes de actuación igualmente extraordinarios, al punto que las disputas con las Administraciones Públicas son resueltas por órganos especiales¹⁶.

La rígida separación entre estos dos modelos quedó influenciada por las observaciones realizadas entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX desde Francia y el Reino Unido. Así, desde el Reino Unido, DICEY concluyó que no existía, en ese país, una expresión para describir el Derecho Administrativo francés, o sea, el *régime administratif*¹⁷. DICEY aludía al concepto conforme al cual el Derecho Administrativo es un Derecho exorbitante del Derecho Común, marcado por privilegios y prerrogativas, que hacen inaplicable el Derecho Civil, incluso, en cuanto al Poder Judicial, en tanto la Administración se somete a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por su parte, MAURICE HAURIUO observó que aun cuando todo Estado moderno tiene Administración Pública, no todo Estado moderno necesariamente tiene un sistema de Derecho Administrativo, como sería el ejemplo de Estados Unidos¹⁸. Así, para HAURIUO, el sometimiento de la Administración al mismo Derecho que rige las relaciones entre

¹⁴ Rivero, Jean, *Curso de direito administrativo comparado*, Editora Revista Dos Tribunais, São Paulo, 1995, pp. 31 y ss. Véase el temprano libro de Goodnow, Frank, *Comparative Administrative Law*, Burt Franklin, 1903, pp. 6 y ss.

¹⁵ David, Rene y Jauffret-Spinosi, Camille, *Les grands systemes de droit contemporains*, Précis Dalloz, Paris, 1992, pp. 1 y ss.

¹⁶ En general, y desde un punto de vista introductorio, vid. Brewer-Carias, Allan, "Derecho administrativo comparado", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano N° 5*, Caracas, 2015, pp. 14 y ss., y Rose-Ackerman, Susan y Lindseth, Peter, "Comparative Administrative Law: an introduction", en *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, *Comparative Administrative Law* Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 1 y ss.

¹⁷ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law and the Constitution*, novena edición, MacMillan and Col, Limited, Londres, 1952, pp. 328 y ss.

¹⁸ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public, Précis de droit administratif et de droit public*, décimo segunda edición, Dalloz, Paris, 2002 (reproducción de la edición de 1933), p. 1.

particulares y a la jurisdicción de los tribunales que resuelven las disputas surgidas en el marco de esas relaciones, no es Derecho Administrativo.

Las posiciones de DICEY y de HAURIUO describen, en realidad, modelos puros. Así lo observó JEZÈ, quien al replicar a la observación de DICEY, señaló que en el Reino Unido sí hay Derecho Administrativo, en el sentido de reglas y principios que rigen a la Administración, aun cuando esas reglas no se organizan a través del *régime administratif*¹⁹. Incluso, es posible que algunos de esos principios y reglas solo apliquen a la Administración, atendiendo la particularidad de su actividad. Así lo reconocería DICEY, al observar que la evolución de la Administración Pública en el Reino Unido había llevado al surgimiento de reglas y principios de especial aplicación a la actividad administrativa²⁰.

La rígida distinción entre el Derecho Administrativo del *civil law* y del *common law* resulta bastante imprecisa. Por un lado, lo cierto es que hay raíces comunes entre los sistemas del *common law* y del *civil law*, derivadas del *ius commune* inspirado en la tradición legal clásica²¹. Además, la evolución del moderno Estado administrativo a partir de la segunda mitad del siglo XX, junto con la globalización, han propendido a la convergencia gradual entre ambos modelos. Como resultado de todo lo anterior, hoy la aplicación del método comparado facilita la identificación de principios convergentes en los diversos modelos de Derecho Administrativo²².

¹⁹ Jezè, Gastón, *Principios generales del Derecho administrativo, Tomo I*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, p. 1.

²⁰ Dicey, Albert, "Development of Administrative Law in England" en *Law Quarterly Review* N° 31, 1915, pp. 148 y ss.

²¹ El *ius commune* es una construcción medioeval (siglos XII y XV), basada en la relación entre el Derecho positivo (*ius civile*) el Derecho Natural y el Derecho Canónico, que especialmente se extendió en Europa no solo como resultado de la expansión del Derecho Romano, sino también, del Derecho eclesiástico. Este *ius commune* se sistematizó después que el *common law* anglosajón, lo que ha sido considerado como una de las razones que explican la diferencia entre el Derecho anglosajón y el continental. Vid.: Combalía, Zoila, "La influencia del *ius commune* en la formación del Derecho anglosajón", en González-Varas Ibáñez, Alejandro (coordinador), *El *ius commune* y la formación de las instituciones del Derecho Público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 68 y ss. Se ha señalado que el Derecho anglosajón se *protegió*, deliberadamente, de la recepción del Derecho Romano propia del *ius commune* (Jusdado Ruiz-Capillas, Miguel Ángel, "Ius Commune y Common Law", en *Cuadernos de Historia del Derecho* N° 15, Madrid, 2008, pp. 327 y ss.). En todo caso, se ha destacado la influencia del *ius commune* en la Carta Magna de 1215 (Helmholz, Richard H., "Magna Carta and the *ius commune*", en *The University of Chicago Law Review* N° 66-2, 1999, pp. 297 y ss.). Recientemente, vid. Vermeule, Adrian, *Common good constitutionalism*, Polity, Medford, 2022, pp. 52 y ss.

²² D'Alberti, Marco, *Diritto amministrativo comparato*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 22 y ss. Puede verse también a Napolitano, Giulio, "I grandi sistema del diritto

Ahora bien, el método inductivo permite identificar, en los Estados parte de la Carta de la OEA –y por ende, en el ordenamiento concéntrico que deriva de la Convención– rasgos comunes que definen a la actividad administrativa a través de la gestión concreta de los cometidos públicos. Esta actividad se sujeta a las particularidades de cada modelo, que, a su vez, se inspiran en las familias en *civil law* (preponderantes en América Latina) y del *common law* (preponderantes en Estados Unidos, Canadá y El Caribe). Más allá de las diferencias de esos modelos domésticos de Derecho Administrativo, el Derecho comparado facilita la identificación de elementos comunes a la actividad administrativa en esos países.

La naturaleza funcional del Derecho Comparado se evidencia por la propia actividad de la OEA, que promueve el diálogo entre las Administraciones Públicas domésticas, como en especial sucede con el Mecanismo de Seguimiento de la CICC (MESICIC). Así, tal mecanismo es una red de expertos de los Estados parte de la CICC que promueven la convergencia de los ordenamientos domésticos en las áreas de la CICC, lo que abarca buenas prácticas aplicables a la actividad administrativa doméstica²³. El MESICIC demuestra que, en la práctica, el método comparado permite identificar elementos comunes que refuerzan la calidad de la Administración Pública.

Así, la Carta de la OEA, la CDI y la CICC se proyectan de manera especial en la actividad administrativa de los Estados parte en pro de la calidad de las Administraciones Públicas y así, promover la gobernanza democrática, concepto que coincide con los estándares de la buena administración. De esa manera, el método comparado facilita identificar rasgos comunes de la actividad administrativa de los Estados parte, lo que permite identificar cuáles son las normas y principios de Derecho Administrativo del ordenamiento jurídico interamericano.

Aquí debemos aclarar que el Derecho Administrativo Interamericano no coincide con el Derecho Administrativo en América Latina. Como hemos explicado en otro lugar, existen principios generales que permiten estudiar, desde el método comparado, el Derecho Administrativo Común en América Latina, particularmente, a partir de las Leyes de procedimiento administrativo²⁴. Muy en especial, a la luz de la

administrativa”, en *Corso di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 1 y ss.

²³ Véase sobre el MESICIC lo que hemos explicado en Hernández G., José Ignacio, “Fighting corruption in Latin America and the Caribbean at a supranational level: balances and challenges of the Inter-American Convention Against Corruption”, 2022.

²⁴ Hernández G., José Ignacio, *El Derecho Administrativo en América Latina frente a la pandemia de la COVID-19*, Universidad del Rosario-Tirant Lo Blanch, Bogotá, 2022. Sobre las Leyes de procedimiento administrativo comunes, vid. Brewer-Carías, Allan, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2020, en especial, pp. 35 y ss. Véase de Giacinto della

Convención, se ha propuesto estudiar al Derecho Constitucional Común en América Latina (*Ius Constitutionale Commune en América Latina* o ICCAL), todo lo cual se proyecta sobre el Derecho Administrativo, a través del cual aquél se concreta²⁵.

No obstante, el Derecho Administrativo Interamericano no es solo una propuesta de Derecho Comparado, sino que es, antes que nada, una propuesta basada en el ordenamiento jurídico interamericano, cuyo ámbito de aplicación va más allá de América Latina. Por lo anterior, esta propuesta no se reduce a estudiar el impacto de la Convención, sino que considera también al ordenamiento jurídico mayor, derivado de la Carta de la OEA. Esto permite apreciar otras aristas que tienen mayor impacto práctico sobre el Derecho Administrativo, como es el caso del MESICIC, cuyo ámbito tampoco se limita a América Latina.

Otro concepto de interés es el Derecho Administrativo Iberoamericano, que, por medio del método comparado, estudia al Derecho Administrativo en América Latina, España y Portugal²⁶. Este estudio se facilita por las raíces culturales comunes en Iberoamérica, lo que además ofrece en campo sugestivo para explorar la influencia del *ius commune* en el Derecho Colonial. Una muestra de estas raíces comunes es la *Carta Iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la Administración*, de 2013²⁷. En todo caso, y de nuevo, el Derecho Administrativo Interamericano no se basa –solamente– en raíces culturales comunes sino en el ordenamiento jurídico que deriva de la Carta de la OEA.

Excedería de los límites de este estudio emprender y resumir el resultado del método comparado en los modelos de Derecho Administrativo presentes en los Estados parte de la OEA. Basta con señalar que, más allá de sus diferencias, ese Derecho Administrativo gira en torno a una específica área de la actividad estatal, por medio de cual se

Cananea "A New Comparative Research on Administrative Laws in Europe: Implications for Latin America", *Common Core of European Administrative Law*, 2019.

²⁵ Entre otros muchos trabajos, vid. Von Bogdandy, Armin, "Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador", en *Revista Derecho del Estado* N° 34, Bogotá, 2015, pp. 3 y ss. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, se ha observado que hay importantes aspectos metodológicos que deben tomarse en cuenta, especialmente, por el relativo bajo impacto que las decisiones de la Corte IDH tienen en la práctica del Derecho Administrativo. Cfr.: García-Huidobro, Luis Eugenio y Guidí, Sebastián, "El espejismo de Baena: Luces y sombras de un Derecho Administrativo comparado latinoamericano", en *International Journal of Constitutional Law* N° 19(4), 2022, pp. 1291 y ss.

²⁶ Véase por ejemplo a Rodríguez-Arana, Jame y Rodríguez, Libardo, (directores), *Curso de Derecho Administrativo iberoamericano*, Editorial Comares-INAP, Madrid, 2015.

²⁷ Véanse los estudios contenidos en la obra coordinada por Jaime Rodríguez Arana-Muñoz y José Ignacio Hernández G., *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

gestionan en concreto los cometidos públicos. No se trata así de la actividad del Estado llamada a fijar las reglas para el cumplimiento de esos cometidos (función legislativa) ni de la actividad llamada a resolver disputas (función jurisdiccional). El método comparado permite identificar, en los Estados parte, una actividad por medio de la cual se traban relaciones concretas con las personas para cumplir con los cometidos estatales, no solo de acuerdo con el Derecho Constitucional sino en especial, de conformidad con el ordenamiento jurídico interamericano.

La perspectiva interamericana facilita el método comparado en el estudio de la actividad estatal orientada a la gestión concreta de cometidos públicos a través de relaciones jurídico-administrativas, pues todos los Estados parte asumen obligaciones comunes bajo la Carta y la Declaración. Más allá de las diferencias derivadas del Derecho Constitucional y del modelo de Derecho Administrativo adoptado, los Estados requieren de una organización orientada a promover esos cometidos desde la centralidad de la dignidad humana y el bien común, como se desprende del ordenamiento jurídico interamericano, según ampliamos en la siguiente sección. Esto permite hablar –con las cautelas del caso– del *Estado administrativo interamericano*, producto del método comparado aplicado a la actividad administrativa de los Estados parte de la Carta²⁸.

2. La construcción del Derecho Administrativo Interamericano y el Derecho Administrativo Global

Hemos definido al Derecho Administrativo Interamericano como los principios y reglas de Derecho Administrativo que derivan del ordenamiento jurídico interamericano. El ordenamiento jurídico interamericano es definido desde dos círculos concéntricos: los países del continente América integrados en la OEA, y dentro de éste, los países de ALC que son parte de la Convención. La expresión “interamericano”, según explicamos en la introducción, fue empleada para evitar confusiones con el uso de la expresión “americano”, que suele aludir a Estados Unidos. Así, otra forma de referirse al Derecho Administrativo

²⁸ A estos fines, y de manera introductoria, el Estado administrativo es la organización estatal en la cual se confían a las Administraciones Públicas tareas propias y específicas mediante relaciones jurídicas concretas con las personas, que son así relaciones jurídico-administrativas. El principio de no-intervención recogido en la Carta de la OEA permite a cada Estado organizar esa actividad administrativa, adoptando el modelo de Derecho Administrativo que estime más idóneo. Pero desde el ordenamiento jurídico interamericano, es posible y necesario identificar rasgos comunes en esa actividad administrativa, en tanto ésta debe orientarse a promover el desarrollo humano desde la dignidad humana y el bien común, como se desprende de la Carta y la Declaración. Luego, los Estados parte deben organizar su actividad administrativa para cumplir esas tareas. A modo ilustrativo, empleamos la expresión Estado administrativo interamericano para identificar esos rasgos comunes.

Interamericano sería el Derecho Administrativo de América, o Derecho Administrativo Americano, en sentido similar a como se alude al Derecho Administrativo Europeo.

El primer paso para identificar al Derecho Administrativo Interamericano es a través del método comparado, que permite observar rasgos comunes de la actividad administrativa en los Estados miembro de la OEA, y sobre la cual éste proyecta sus efectos, en especial, a la luz de la Declaración, la Carta de la OEA, la CDI y la CICC. Esto es, la aplicación del método inductivo (*bottom-up*) que, por el método comparado, identifica rasgos comunes del Derecho Administrativo en los Estados que integran a este ordenamiento. El segundo paso es diseñar la metodología para identificar los principios y normas de Derecho Administrativo presentes en el ordenamiento jurídico interamericano, y que inciden sobre el Derecho Administrativo doméstico. Este segundo paso pasa por aplicar el método deductivo (*top-down*), reconociendo así que las Administraciones Públicas no se someten solo al ordenamiento jurídico doméstico, sino también al ordenamiento jurídico internacional, en este caso, el ordenamiento jurídico interamericano.

Desde esta metodología resulta de utilidad el estudio del Derecho Administrativo Global. De esa manera, el Derecho Administrativo Global ha sido definido en dos sentidos. Por un lado, y de manera mayoritaria, se define como los principios de Derecho Administrativo que rigen a organismos internacionales que llevan a cabo una actividad similar a la actividad administrativa, citándose el ejemplo de la Organización Mundial de Comercio. En el ámbito del Derecho Administrativo Interamericano, esta definición es útil, por ejemplo, para estudiar al BID como un organismo internacional que lleva a cabo la actividad de fomento, o actividad prestacional, similar a la actividad administrativa de los Estados parte²⁹.

Pero también es posible aludir al Derecho Administrativo Global para identificar las normas y principios de Derecho Internacional Público que inciden en las relaciones jurídico-administrativas de los Estados. En realidad, no se trata de una propuesta novedosa, en el sentido que la doctrina ya había reflexionado sobre el Derecho Administrativo Internacional. El interés por esta aproximación se realizó a resultas de la globalización, que elevó la complejidad del Derecho Internacional en tres sentidos. Así, el Derecho Internacional (i) pasó de ser un Derecho preponderantemente interestatal para también ser un Derecho con incidencia

²⁹ El Derecho Administrativo Global surge, precisamente, para intentar paliar el déficit democrático de organismos internacionales que llevan a cabo una actividad similar a la actividad administrativa doméstica. A esos fines, se propuso proyectar, al ámbito internacional, principios generales de Derecho Administrativo, tales y como la rendición de cuentas, la motivación y el debido proceso. Por todos, vid. Cassese, Sabino, *Advanced Introduction to Global Administrative Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2021.

intraestatal; (ii) las fuentes de Derecho se hicieron más complejas, al pasar a tener cierta autonomía frente al tratado, por medio del Derecho derivado dictado por organismos internacionales, incluso, a través de decisiones blandas o de *soft law*, y (iii) junto a organismos internacionales tradicionales, comenzaron a surgir organismos híbridos, como redes internacionales. En función a ello se observó que el Derecho Internacional pasó a ser un Derecho Global³⁰.

Para este estudio interesa el segundo sentido de la expresión Derecho Administrativo Global, esto es, las normas y principios que desde el Derecho Internacional Público –y en el espacio global– inciden en relaciones jurídico-administrativas domésticas, de lo cual resulta un Derecho Administrativo que va más allá del Estado³¹. Precisamente, las normas y principios de Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico interamericano pueden estudiarse desde la metodología del Derecho Administrativo Global, en tanto se trata de normas y principios que inciden en relaciones jurídico-administrativas (esto es, con efecto intraestatal), las cuales además se fundamentan de fuentes derivadas de Derecho, como en especial sucede con la CDI, y que comprenden también a organismos híbridos basados en redes, como es el caso del MESICIC. Otra fuente de Derecho derivado son los precedentes de la CIDH, y por supuesto, en el ordenamiento menor, la jurisprudencia de la Corte IDH.

Al aludir al Derecho Administrativo Global, en realidad, apuntamos a la utilidad del su método, que consiste en la identificación de normas y principios de Derecho Administrativo en el espacio global. Conceptualmente esto es un reto, pues se trata de identificar a un Derecho Administrativo sin Estado. Empero, como método, es útil para realzar que las Administraciones Públicas actúan con sometimiento pleno, también, a las normas y principios de variada naturaleza que convergen en el dinámico espacio interamericano³². Por lo anterior, la doctrina ha insistido que una de las fuentes más relevantes del Derecho Administrativo

³⁰ Ortega Carcelén, Martín, *Derecho global. Derecho internacional público en la era global*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 21 y ss.

³¹ Como se ha observado, “en la actualidad, el Derecho tiende a emanciparse de manera creciente de las estructuras estatales como consecuencia de su apertura a la globalización y a las transformaciones que ésta produce”. Cfr.: Arroyo Jiménez, Luis, et al., “Presentación”, en *Derecho Público Global. Fundamentos, actores y procesos*, Lustel, Madrid, 2020, p. 13.

³² Cassese, Sabino, “Administrative Law without state? The challenges of Global Regulation”, en *New York University Journal of International Law and Politics, Volumen 37*, 2005, p. 671.; Casini, Lorenzo, “Beyond the State: the emergence of Global administrative law”, en *Global administrative law: the casebook*, 2012; Stefano, *Amministrazioni senza Stato. Profili di Diritto Amministrativo Internazionale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 271 y ss. Del autor puede verse también “Administrative Law Beyond the State”, en *Global administrative law: an Italian perspective*, RSCAS PP 2012/04. Robert Schuman Centre For Advanced Studies Global Governance Programme, 2012, pp. 11 y ss.

Global son los principios generales, que de acuerdo con el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, son fuente supletoria del Derecho Internacional Público³³. Para la propuesta del Derecho Administrativo Interamericano esta observación es de vital importancia.

Así, ya explicamos que la justificación del Derecho Administrativo Interamericano reside en identificar las normas y principios que en el ordenamiento jurídico interamericano inciden en relaciones jurídico-administrativas domésticas. Las fuentes de ese Derecho son por ello, las fuentes del ordenamiento interamericano, las cuales no se agotan en el tratado, como es el caso de la Carta de la OEA. También se integran las fuentes de Derecho derivado, las cuales conforman al *corpus iuris interamericano*³⁴. Con lo cual, también deben considerarse a los principios generales como fuente del Derecho Internacional, lo que abarca a los principios generales del Derecho Administrativo doméstico que son identificados por el método comparado³⁵.

La anterior conclusión resulta de especial interés, pues el método del Derecho Administrativo Global facilita el diálogo en dos sentidos entre el ordenamiento jurídico interamericano y los ordenamientos jurídicos domésticos. Así, las normas y principios del ordenamiento jurídico interamericano inciden en la actividad administrativa doméstica con una intensidad que es variable: en algunos casos el efecto es mediato, como sucede por ejemplo con la CDI, mientras que en otros el efecto es directo, como sucede con la Corte IDH. La gradación del efecto del ordenamiento jurídico interamericano, en todo caso, no impide apreciar el movimiento descendente o *top-down*, en el cual el ordenamiento jurídico interamericano incide en el Derecho Administrativo doméstico. Pero al mismo tiempo, los principios generales del Derecho Administrativo

³³ Sobre la importancia de los principios generales en el Derecho Administrativo Global, vid. Della Cananea, Giacinto, "Genesis and Structure of General Principles of Global Public Law", en *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer, 2011, pp. 89 y ss. Del autor, véase también *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Il Mulino, Boloña, 2009, pp. 133 y ss. Más recientemente, véase el completo trabajo de Maurel, Raphaël, *Les sources du droit administratif global*, LexisNexis, París, 2021, pp. 326 y ss.

³⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, "Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para las jurisdicciones nacionales", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado N° 135*, México D.F., 2012, pp. 8 y ss.

³⁵ En el Derecho Internacional Público, los principios generales de Derecho doméstico son fuente supletoria de Derecho. Para la interpretación del efecto intra-estatal del Derecho Internacional Público, es útil identificar a los principios generales de Derecho Administrativo doméstico. Véase en general a Saunders, Imogen, *General principles as a source of international law: Art 38(1)(c) of the Statute of the International Court of Justice*, Hart Publishing, Oxford, 2020, pp. 21 y ss. Este tema lo abordamos con mayor detenimiento en Hernández G., José Ignacio, "El Derecho Administrativo Global y el Derecho Administrativo Interamericano", Universidad Castilla-La Mancha, 2022.

doméstico, sistematizados por el método comparado, pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interamericano como fuentes supletorias, en un movimiento ascendiente o *bottom-up*, lo que refleja la influencia del Derecho Administrativo doméstico en el ordenamiento jurídico interamericano. Mientras mayor sea ese diálogo en dos sentidos entre los niveles supranacionales y nacionales, mayor será la integración del Derecho Administrativo Interamericano. Precisamente, la propuesta de avanzar en su estudio sistemático pretende reforzar ese diálogo³⁶, tal y como ha recordado el profesor AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ³⁷.

En tal sentido, se podrá objetar que el Derecho Administrativo Interamericano resulta en exceso ambicioso, pues pretende construir un sistema en realidades jurídicas muy disímiles. Sin embargo, debemos aclarar que aun cuando la construcción del Derecho Administrativo Interamericano como sistema es una propuesta, esta propuesta toma en cuenta una realidad, cual es la existencia del ordenamiento jurídico interamericano. En efecto, la Carta de la OEA, las Convenciones Interamericanas y demás instrumentos, aplican al Derecho Administrativo de Estados Unidos, Canadá y ALC. El mejor ejemplo es la CICC y la labor del MESICIC, que favorece la recopilación de buenas prácticas en los Estados parte de la OEA. En suma, esto responde a un ejercicio práctico de Derecho Comparado que no solo permite identificar principios comunes sino, además, favorece a la convergencia de normas y principios en materia de corrupción.

3. A modo de recapitulación: hacia *ius gentium* administrativo interamericano

Las limitaciones del método comparado en el Derecho Administrativo, junto a la propensión a realzar las raíces comunes en América Latina e Iberoamérica, han atenuado el estudio del Derecho Administrativo en América (de nuevo, en referencia al continente). Quizás a ello haya contribuido también la creencia de que los modelos del *civil law* y del *common law* pertenecen a familias separadas del Derecho. Pero como observamos, el método comparado ha permitido identificar un importante grado de confluencia en esas familias, siendo que además ellas tienen elementos convergentes que derivan del *ius commune*. La propuesta

³⁶ Jinesta, Ernesto, "La construcción de un Derecho Administrativo común interamericano, reformulación de las fuentes del Derecho Administrativo con la constitucionalización del Derecho Internacional de los derechos humanos", *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 11, N° 11, Costa Rica, 2011, pp. 112 y ss.

³⁷ Durán Martínez, Augusto, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la perspectiva del Derecho Administrativo: especial referencia al caso Gelman vs. Uruguay", en *Revista de Investigações Constitucionais*, Vol. 1, N° 2, 2014, Curitiba, pp. 103 y ss.

del Derecho Administrativo Interamericano, precisamente, se basa en estas apreciaciones.

Así, por un lado, existen importantes elementos de convergencia entre los modelos de Derecho Administrativo inspirados en el *civil law* (América Latina) y del *common law* (Estados Unidos, Canadá y El Caribe). Instrumentos como la CICC y la CDI permiten apreciar, así, que más allá de las diferencias, hay elementos de convergencia. Por el otro lado, la Declaración recuerda las raíces comunes que existen en los países del continente, y que parten de la centralidad de la dignidad humana, como se amplía en la siguiente sección. Con lo cual, tanto desde la perspectiva de los elementos de coincidencia como desde las raíces comunes, es posible –y necesario– avanzar en la construcción sistemática del Derecho Administrativo Interamericano.

Especialmente desde la Declaración, además, es posible ubicar a normas que, más allá de los ordenamientos domésticos, rigen en todos los Estado partes y que pivotan en el reconocimiento de derechos inherentes de la persona humana orientados a su plena realización material y espiritual. Esto permite identificar un *ius gentium interamericano*, recogido en la Declaración pero que de hecho le antecede. Estas normas comunes a los Estado parte abarcan normas y principios de Derecho Administrativo que, como veremos en la segunda parte, se basan en el concepto de bien común³⁸.

Así, la perspectiva interamericana facilita el método comparado en el estudio de la actividad de los Estados parte orientada a la gestión concreta de cometidos públicos a través de relaciones jurídico-administrativas. Esta gestión concreta resulta de los mandatos contenidos en la Carta y la Declaración, por los cuales los Estados deben promover el desarrollo humano centrado en la dignidad humana y orientado al bien común. Esos mandatos solo pueden cumplirse a través de la actividad administrativa, entendida como aquella que procura la gestión concreta del bien común. De allí que el método comparado permite identificar rasgos coincidentes en lo que hemos llamado el *Estado administrativo interamericano*.

En tanto propuesta de sistematización, el estudio del Derecho Administrativo Interamericano, en esta fase aproximativa, no considera su grado de efectividad. La propuesta, así, considera el ámbito de *iure*, o sea, las fuentes de Derecho Internacional Público dentro del ordenamiento jurídico interamericano, incluyendo las normas y principios de Derecho Administrativo identificadas por el método comparado. Asunto

³⁸ Haggemacher, Peter, "Sources in the Scholastic Legacy: *Ius Naturae* and *Ius Gentium* Revisited by Theologians", en d'Aspremont, Jean, y Besson, Samantha, *The Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 45 y ss.

del todo distinto es su grado de eficacia –ámbito *de facto*– lo que está condicionado por diversos factores, entre ellos, la fragilidad institucional del ordenamiento jurídico interamericano ante la ausencia de mecanismos de cumplimiento con cierto grado de coacción. En el ámbito de la Carta de la OEA, ello ha dado lugar a mecanismos indirectos de seguimiento, como el MESICIC. Estos mecanismos no están presentes en la CDI, lo que puede explicar su limitada aplicación práctica. Incluso en el ámbito de la Convención, y a pesar de su fuerza normativa, es posible encontrar signos de fragilidad en cuanto a su implementación efectiva. Pero lejos de contradecir la propuesta, esta fragilidad otorga razones adicionales para avanzar en el estudio del Derecho Administrativo Interamericano.

II. El bien común en el Derecho Administrativo Interamericano y la dignidad humana

En la sección anterior explicamos que, en el ordenamiento jurídico interamericano como ordenamiento concéntrico, es posible ubicar normas y principios que inciden en las relaciones jurídico-administrativas de los Estados partes. Debido a la heterogeneidad y dispersión de ese ordenamiento, la identificación de esas normas y principios puede ser tarea difícil. Pero no es una tarea imposible, como lo demuestra la aplicación práctica de esas normas y principios en el MESICIC, por ejemplo, o en un ámbito mucho más concreto, en la Convención y la jurisprudencia de la Corte IDH³⁹. A través del método del Derecho Administrativo Global es posible, por ello, identificar esas normas y principios.

Precisamente como resultado de esta dispersión, el ámbito de tales normas y principios de Derecho Administrativo es muy variado. Aquí interesa identificar las normas y principios básicos, esto es, aquellas que sirven de fundamento al Derecho Administrativo Interamericano y sus diferentes ámbitos de actuación. En tal sentido, antes hemos propuesto estudiar al Derecho Administrativo Interamericano desde cuatro ámbitos, a saber: **(i)** principios relacionados al procedimiento administrativo, y que giran en torno al derecho al debido proceso y al derecho a la democracia; **(ii)** principios de la actividad administrativa de limitación, en dos áreas distintas, a saber, los principios de la potestad administrativa sancionadora, como la presunción de inocencia, y los principios generales de la actividad de limitación como la proporcionalidad. Además, encontramos **(iii)** los principios de la actividad administrativa prestacional, asociados a los estándares de satisfacción de los derechos económicos, culturales y ambientales (DESCA) y **(iv)** los principios de la jurisdicción

³⁹ Por ejemplo, Brewer-Carías, Allan, “Derecho Administrativo y Control de la Convencionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho de México Volumen 67, N° 268*, Ciudad de México, 2017, pp. 108 y ss.

contencioso-administrativa, que pivotan en torno al derecho a la tutela judicial efectiva⁴⁰.

En nuestra opinión, el principio que fundamenta o justifica estos ámbitos del Derecho Administrativo Interamericano es el bien común, definido desde la dignidad humana. De esa manera, el origen del Derecho Administrativo Interamericano puede remontarse al Derecho Indiano, y la concepción *ius naturalista* que reconoce que todas las personas gozan de dignidad, tal y como se propuso en la Revolución de Independencia de Estados Unidos, a fines del siglo XVIII⁴¹. Esta visión permeó al primer constitucionalismo en América Latina a inicios del siglo XIX, que reconoció la vigencia de derechos inherentes a la persona humana, con inspiración en el Derecho Natural⁴². Posteriormente, como quedó en evidencia con la Constitución de México de 1917, la defensa de los derechos humanos se extendió a los derechos económicos y sociales, o sea, los derechos prestacionales inspirados en el Estado Social⁴³. Tal transformación evidenció que la dignidad humana no solo requiere la defensa de derechos de libertad que restringen la actividad del Estado, sino que, además, requiere de la actividad administrativa orientada a asegurar el acceso equitativo a bienes y servicios considerados esenciales⁴⁴. Bajo esta visión, el Derecho Público no solo se limita a prevenir el abuso del Estado –especialmente mediante su actividad e inactividad administrativa– sino que, además, emplaza al Estado –y en especial, a las Administraciones– a actuar para facilitar las condiciones necesarias para la plena realización de la dignidad humana⁴⁵.

⁴⁰ Hernández G., José Ignacio, "Introducción al Derecho Administrativo Interamericano", 2022.

⁴¹ Murillo Rubiera, Fernando, *América y la dignidad del hombre*, cit., p. 273.

⁴² Brewer-Carías, Allan, *El amparo a los derechos y libertades constitucionales (Una aproximación comparativa)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993, pp. 11 y ss. Más recientemente, vid. *Constitutional protection of human rights in Latin America: a comparative study of amparo proceedings*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 13 y ss.

⁴³ Gargarella, Rafael, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 140 y ss.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, la obra colectiva *Función social de la Administración*, Tomo I, Universidad del Rosario-Grupo Editorial Ibáñez, 2016.

⁴⁵ González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 73 y ss. Toda la actividad administrativa, como bien recuerda, se orienta a la promoción de la dignidad humana (p. 202). Ello supone deberes negativos, al proscribirse formas de intervención indignas, pero también formas de actuación positiva que remuevan los obstáculos que impidan a la persona la plena realización de su existencia (pp. 30 y ss.). En América Latina, se ha observado que "las acciones para garantizar el respeto mínimo de la dignidad humana son mecanismos de intervención de un poder a favor de la inclusión social" (Carvajal Sánchez, Bernardo, *La dignidad humana como norma de derecho fundamental*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020, p. 410).

La Declaración, que desde el punto de vista sustantivo es la piedra fundacional del ordenamiento jurídico interamericano, recogió esta visión. A partir de ello, la evolución de la Carta de la OEA ha llevado a prestar atención a la calidad de las Administraciones Públicas para la promoción del derecho al desarrollo, en especial, bajo la visión pluridimensional de democracia que se desprende de la CDI. Esto lleva a que las Administraciones Públicas deban ponderar diversos intereses en juego, para lo cual el artículo 32 de la Convención emplea el concepto bien común. De allí la importancia de estudiar al bien común como fundamento o justificación del Derecho Administrativo Interamericano.

1. El bien común y el Derecho Administrativo. Su relevancia desde el Derecho Comparado, el Derecho Administrativo Global y desde el Estado administrativo interamericano

La doctrina en América Latina ha prestado atención a la relación entre bien común y Derecho Administrativo. En tal sentido, para JUAN CARLOS CASSAGNE, el bien común, de acuerdo con su formulación en Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, justifica la existencia del poder administrativo⁴⁶. PEDRO JORGE COVIELLO ha abordado la relación entre el Derecho Administrativo y el bien común desde el Derecho Natural⁴⁷. CARLOS DELPIAZZO ha observado que el bien común realza la centralidad de la dignidad humana frente a la Administración Pública⁴⁸. Asimismo, el profesor AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ ha señalado que el bien común vincula a la Administración Pública con la comunidad y por ello, con el principio de subsidiariedad, lo que realza el rol de la Administración Pública de garantizar el acceso a los bienes y servicios asociados a los DESCAs, a través del Estado subsidiario⁴⁹. Esto se opone a una visión estatista –el bien común no es el bien del Estado, ni menos el de sus funcionarios– y realza la centralidad de la persona humana y su dignidad, para su plena realización a través de la comunidad⁵⁰.

⁴⁶ Cassagne, Juan Carlos, "Reflexiones sobre el bien común y el interés público como fines y principios de la actividad estatal", en *El Derecho* N° 15.191, Buenos Aires, 2021, pp. 1 y ss.

⁴⁷ Coviello, Pedro J. J., "Una introducción iusnaturalista al Derecho Administrativo", en *Estudios de Derecho Administrativo en homenaje al Profesor Julio Rodolfo Comadira*, Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009, pp. 22 y ss.

⁴⁸ Delpiazzo, Carlos, "Bien común, sociedad y Estado", en *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* N° 11, Uruguay, 2012, pp. 83 y ss.

⁴⁹ Durán Martínez, Augusto, "El Derecho Administrativo al servicio de la casa común", en Durán Martínez, Augusto (coordinador), *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común*, Ediciones Información Jurídica, Montevideo, 2017, pp. 42 y ss.

⁵⁰ Durán Martínez, Augusto, *Estudios de Derecho Público, Volumen III*, Montevideo, 2008, pp. 266 y ss., de acuerdo con lo señalado por Delpiazzo, Carlos, "Estado de Derecho y bien común", en *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común*, cit. pp. 340 y ss. Véase también, de Durán Martínez, "El derecho

De estas consideraciones emergen algunas conclusiones sobre el concepto y rol del bien común en el Derecho Administrativo que conviene resumir.

Así, en *primer* lugar, el elemento nuclear del concepto de bien común es el de comunidad política, que surge como resultado natural de la convivencia social basada en la fraternidad⁵¹. De ello se desprende una *segunda* conclusión, que es el concepto de persona, distinto como tal al concepto de individuo⁵². Así, lo que caracteriza a la persona es, precisamente, que su plena realización requiere de relaciones sociales basadas en la fraternidad, lo que expresa los fundamentos *ius naturalistas* de la comunidad.

De esa manera, y, en *tercer* lugar, la existencia de comunidad política precisa de una autoridad que atienda a los costos de coordinación de la acción colectiva que se precisa en esa comunidad. Por ello, y, en *cuarto* lugar, la autoridad se justifica por el bienestar de la comunidad, todo lo cual precisa preservar la naturaleza humana de la persona, que reside en su dignidad. Con lo cual, y en *quinto* lugar, la autoridad debe estar centrada en la dignidad humana⁵³.

La *sexta* conclusión, que resume todas las conclusiones anteriores, es que la autoridad se justifica en el bienestar de la comunidad, que es el bien común. Esto es importante pues el concepto de bien común descansa en un criterio cuantitativo y no cualitativo. El bien común no es la sumatoria de los intereses individuales –como suele valorarse en el concepto de interés general– ni tampoco se define en oposición al interés individual. En realidad, no hay contradicción alguna entre el bien común y la persona, en tanto el bienestar de la comunidad se logra mediante la plena realización de la dignidad de la persona⁵⁴.

administrativo entre legalidad y derechos fundamentales”, en *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* N° 12, Vol. 6, 2007, pp. 134 y ss.

⁵¹ Finnis, John, *Natural Law & Natural Rights*, Oxford University Press, 2011, pp. 134 y ss.

⁵² Maritain, Jacques, *The person and the common good*, University of Notre Dame Press, Indiana, 2012, pp. 47 y ss., así como *Christianity and Democracy-The rights of man and the natural law*, Ignatius Press, San Francisco, 2011, pp. 100 y ss.

⁵³ La dignidad humana es fundamento de los derechos humanos, y es también un derecho humano en sí. Desde una perspectiva ontológica, la dignidad humana puede ser definida como la capacidad del ser humano a alcanzar su plena realización, material y espiritual, entendiéndose que la persona es un fin en sí mismo, y no solo un medio. Vid. Gross Espiell, Héctor, “La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos. Volumen 4*, 2003, pp. 193 y ss.

⁵⁴ Sobre este aspecto, son de utilidad las reflexiones recientes de Vermeule, Adrian, *Common good Constitutionalism*, cit. Véase también, de Casey, Conor y Vermeule, Adrian, “Myths of common good constitutionalism”, en *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Volume 45, 2022, pp. 104 y ss. La introducción del concepto de bien común en el Derecho Constitucional de Estados Unidos ha ocasionado cierta

La séptima conclusión es que la relación entre la comunidad y la autoridad se basa en los principios de subsidiariedad y solidaridad. Por un lado, la autoridad no puede adoptar tareas que la comunidad, libre y organizada, puede asumir. De otro lado, la actuación de la comunidad debe orientarse a promover la plena realización de todas personas de manera solidaria.

Frente al Derecho Administrativo, estas conclusiones realzan el concepto vicarial de la Administración Pública, orientada al servicio efectivo de los ciudadanos mediante los estándares de la buena administración⁵⁵. Así, lo que define a la Administración no son sus privilegios y prerrogativas, sino la procura del bien común guiado por la centralidad de la dignidad humana. Bajo la visión del bien común, la Administración es el instrumento del cual se vale el Estado para servir a los ciudadanos de manera objetiva⁵⁶. Nótese que, en el Estado, este rol es privativo de la Administración Pública, lo que permite comprender por qué la promoción del bien común es particularmente relevante en el Derecho Administrativo⁵⁷.

No es inherente al concepto del Derecho Administrativo del bien común el modelo bajo el cual se organiza ese Derecho. Como ya explicamos, las rígidas diferencias entre las familias del *civil law* y del *common law* aparecen hoy matizadas, de lo cual resulta que la perspectiva del bien común es aplicable más allá de las diferencias sobre cómo se organiza el Derecho Administrativo. Ciertamente, los modelos basados en el *civil law* e inspirados en el régimen francés, son más propensos a ser estudiados desde la perspectiva del bien común, en tanto esta perspectiva encuadra con conceptos asociados a los privilegios y prerrogativas de las Administraciones Públicas. Pero lo cierto es que las exigencias del

polémica, por la poca tradición *ius naturalista* del Derecho Público en ese país, en especial, en el último medio siglo.

⁵⁵ Durán Martínez, Augusto, "La buena administración", *Estudios de Derecho Administrativo N° 1*, La Ley, 2010, pp. 109 y ss., Véase igualmente, en relación con los estándares de la buena administración y el bien común, a Meilán Gil, José Luis, "El paradigma de la buena administración", en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, Número 17*, 2013, pp. 233 y ss., y Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, "El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas", en *Revista de Derecho Público N° 113*, Caracas, 2008, pp. 31 y ss.

⁵⁶ Durán Martínez, "El derecho administrativo entre legalidad y derechos fundamentales", cit. Véase también, del autor, *vid. Derecho Administrativo. Otra forma de verlo*, La Ley, Montevideo, 2017, pp. 27 y ss.

⁵⁷ Sobre el concepto vicarial de Administración Pública, véase lo expuesto en nuestro libro Hernández G., José Ignacio, *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 45 y ss.

moderno Estado administrativo también facilitan el estudio del Derecho Administrativo en países del *common law* bajo el bien común⁵⁸.

En realidad, el principio de no-intervención refrendado en la Carta garantiza a cada Estado organizar su Derecho Administrativo de acuerdo con el modelo que estime más idóneos. Pero al mismo tiempo, el ordenamiento jurídico interamericano contiene obligaciones que los Estados Parte solamente pueden cumplir por medio de su actividad administrativa. Por el método comparado, la actividad administrativa en los Estados Parte puede definirse como aquella por medio de la cual el Estado entraba relaciones jurídicas con las personas para la gestión concreta de los cometidos públicos o, mejor aún, para la gestión concreta del bien común. Los Estados Parte pueden decidir cómo organizar esa actividad. Pero lo que no pueden decidir es si despliegan o no tal actividad. De allí que el método comparado permite identificar rasgos coincidentes en lo que hemos llamado el *Estado administrativo interamericano*.

Aquí es importante insistir en que el concepto de bien común no es equivalente al de interés general, ni mucho menos justifica una visión estatista y autoritaria del Derecho Administrativo. La centralidad de la dignidad humana se opone a técnicas administrativas que desconozcan la primacía de la comunidad, todo lo cual exige repensar ciertas figuras claves del Derecho Administrativo inspirado en el modelo francés, como es el servicio público. En su formulación tradicional en América Latina, el concepto de servicio público se aparta del principio de subsidiariedad y propone una concepción autoritaria en la cual las actividades consideradas o declaradas como servicio público, se extraen del ámbito de la comunidad –y de la acción humana– para pasar a residenciarse exclusivamente en el ámbito de la actividad administrativa.

La perspectiva del bien común también refuerza el método del Derecho Administrativo Global, en tanto es preciso recordar que junto a las comunidades nacionales hay también comunidades transnacionales, cuyo estudio puede abordarse desde el bien común. Asimismo, la globalización ha puesto en evidencia que existen riesgos transnacionales al bien común, como es el caso en especial del calentamiento global y los riesgos al medioambiente. Como el profesor AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ ha señalado, en un mundo globalizado “*los intereses colectivos a los que sirve el Derecho Administrativo no se circunscriben a las estrictas fronteras de los viejos Estados Nacionales*”⁵⁹.

⁵⁸ Desde Estados Unidos, vid. Vermeule, Adrian, *Common good constitutionalism*, cit.

⁵⁹ Durán Martínez, Augusto, “El Derecho Administrativo al servicio de la casa común”, cit., p. 17.

El mejor ejemplo, sin duda, es la pandemia de la COVID-19. Por un lado, la pandemia demostró que no es posible proteger la salud individual sino se protege la salud de la comunidad, todo lo cual realza la importancia del bien común. Por el otro lado, la pandemia demostró que el bienestar de la comunidad nacional no puede alcanzarse sino se promueve el bienestar de las comunidades transnacionales⁶⁰. La Organización Mundial de la Salud, así, es el mejor ejemplo de cómo el bien común debe promoverse en el espacio global. Así, esa Organización se basó en el principio de subsidiariedad al confiar en la acción de las autoridades sanitarias domésticas. Pero por el otro lado, esa Organización promovió la solidaridad por medio del mecanismo COVAX de vacunación⁶¹.

El bien común, por todo lo anterior, realza la necesidad del Estado y, más en concreto, de la Administración, pues solo a ésta le corresponde servir efectivamente a los ciudadanos. Esto hace que el bien común sea especialmente importante en ALC. Así, ALC es –como ha recordado el BID– la región más desigual del mundo⁶². De otro lado, la región se caracteriza por Estados frágiles, sin capacidad suficiente para cumplir con los ambiciosos cometidos que derivan del ordenamiento jurídico interamericano, y que dejan a salvo los cometidos –más o menos ambiciosos– que se desprenden del Derecho Constitucional⁶³. No es sorprendente que el Derecho Público en ALC sea transformador, tratándose de la región más desigual del mundo. Ello, a su vez, realza la importancia de fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad civil para cumplir, efectivamente, con los mandatos de transformación⁶⁴.

Para lograr la promoción del desarrollo inclusivo luego de la pandemia, y de acuerdo con los estudios del BID, se requiere fortalecer la capacidad de las Administraciones Públicas. Administraciones Públicas fuertes no son aquellas que unilateralmente definen el interés general, sino aquellas que promueven el bien común desde la centralidad de la persona. En este sentido, el principio de subsidiariedad no solo ayuda a delimitar, negativamente, el ámbito de actuación de la Administración, sino que también le impone a ésta mandatos positivos para interactuar

⁶⁰ Allen, Danielle, *Democracy in the time of coronavirus*, The University of Chicago Press, 2022, pp. 2 y ss.

⁶¹ Así lo hemos explicado en Hernández G., José Ignacio, *El Derecho Administrativo en América Latina frente a la pandemia de la COVID-19*, cit.

⁶² Del BID, véase: Busso, Matías y Messina, Julián, “Sociedades fracturadas”, en Busso, Matías y Messina, Julián (editores), *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, pp. 1 y ss.

⁶³ Para América Latina, véase Mazzuca, Sebastián, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, Yale University Press, New Haven, 2021, pp. 387 y ss.

⁶⁴ Hernández G., José Ignacio, “Capacidad estatal, emergencias complejas y derechos sociales”, en *Constitucionalismo transformador, inclusión y derechos sociales*, Editora JusPodium, Salvador, 2019, p. 681.

con la comunidad hacia la promoción del bien común. Esto entronca con el concepto de Estado garante, en el sentido que las Administraciones Públicas deben facilitar la promoción del bien común desde la comunidad, y deben reducir los costos de la coordinación a través de procedimientos administrativos abiertos y participativos.

2. El rol del bien común en el Derecho Administrativo Interamericano, la dignidad humana y los estándares de la buena administración en el Estado administrativo interamericano

Uno de los obstáculos para el estudio sistemático del Derecho Administrativo Interamericano es, como hemos visto, su dispersión y heterogeneidad, ante lo cual puede pensarse que no existen elementos transversales que permitan avanzar en su estudio sistemático. Quizás por ello el impacto del ordenamiento interamericano se ha concretado en América Latina, en especial, a través de la Convención. Pero lo cierto es que es posible encontrar, en las normas y principios de Derecho Administrativo del ordenamiento interamericano, elementos transversales que pivotan en torno al concepto de buena administración y su relación con la dignidad humana, definidos desde el bien común.

Así, la Declaración, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, recoge la tradición del Derecho Natural en América, a través de la concepción de derechos inherentes a la persona humana⁶⁵. En todo caso, como se resalta en su considerando, estos derechos inherentes a la persona humana no se asumen desde una posición individualista:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad.

Como se observa, la dignidad humana no se define desde la libertad absoluta individual, sino desde el progreso espiritual y material, lo que entronca con el concepto del bien común, y más en concreto, con la idea de la búsqueda de la felicidad de LOCKE, reflejada entre otros instrumentos en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1775⁶⁶. Con estas bases, la Declaración reconoce que el

⁶⁵ Murillo Rubiera, Fernando, *América y la dignidad del hombre*, cit.

⁶⁶ Gross Espiell, Héctor, "La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho americano", en *Derechos humanos y vida internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma Nacional de México, México D.F., 1995, pp. 13 y ss. Tal y como afirma, comentando la Declaración, "la justificación del Estado resulta de su aptitud para defender y proteger los derechos humanos mediante el establecimiento de un orden público fundado en el bien común".

fundamento de los derechos humanos es el Derecho Natural⁶⁷: “*Que, en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana*”.

Por ello, en el preámbulo de la Declaración se reconoce que “*todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros*”. Aquí se realza, de nuevo, el concepto de bien común a través del concepto de fraternidad que entronca con el pensamiento aristoteliano, y que realza que la dignidad humana se alcanza en una comunidad fraterna. Por ello –continúa el preámbulo– los “*derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad*”.

Estos preceptos se reflejan en los derechos humanos declarados en este texto. Allí se encuentran los derechos de derivados de la libertad general la persona, pero que no son entendidos como derechos puramente individuales, sino como derechos que se realizan a través de la comunidad, en concreto, a través de la familia como “*elemento fundamental de la sociedad*” (artículo VI). Ello encuentra reflejo en el reconocimiento de derechos prestacionales, o sea, aquellos que demandan acciones concretas de terceros, y que no se agotan en la defensa de la libertad. Tal es el caso de la protección de la maternidad (Artículo VII), la protección de la salud, alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica “*correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad*” (artículo XI); el derecho a la educación (artículo XII); el derecho a la participación cultural (Artículo XIII); el derecho al trabajo (artículo XIV); el derecho al descanso y a la recreación (artículo XV) y el derecho a la seguridad social (artículo XVI).

El artículo XXVIII fija, en este sentido, elementos de ponderación entre los derechos contenidos en la Declaración: “*Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático*”.

La frase “*las justas exigencias del bienestar general*” alude, en realidad, a las justas exigencias del bien común, en tanto los derechos inherentes a la persona humana y que determinan su dignidad, se realizan a

⁶⁷ Entre otros, vid, Díaz, Álvaro Paúl, “La génesis de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Relevancia Actual de sus Trabajos Preparatorios”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, N° XLVII, julio-diciembre, 2016, pp. 361 y ss.

través de la comunidad. Así lo reitera el artículo XXIX, de acuerdo con el cual *“toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad”*. El deber de convivencia es la base de la comunidad, como medio para alcanzar el desenvolvimiento íntegro de la personalidad. De allí deriva del deber de solidaridad (artículo XXXIV).

En tal sentido, la Declaración puede ser considerada como la piedra fundacional del ordenamiento jurídico interamericano, y por ello, uno de los pilares del Derecho Administrativo Interamericano⁶⁸. Como tal, los principios de la Declaración se proyectan sobre la Carta de la OEA, suscrita también en 1948⁶⁹. De acuerdo con el preámbulo de la Carta, el ordenamiento jurídico interamericano puede ser definido como el *“marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”*. A pesar de que la Carta es, fundamentalmente, un Tratado para ordenar la relación entre los Estados de América con base en el principio de no-intervención, ella incide en la relación entre el Estado y las personas a través del bien común. La norma clave en este sentido es el artículo 30:

Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

La promoción del desarrollo integral, desde la centralidad de los derechos humanos, es por ende un *desarrollo humano* centrado en la justicia social, tal y como se desprende del artículo 33, que identifica como la finalidad del desarrollo *“la plena realización de la persona humana”*. El desarrollo integral se basa en componentes esenciales identificados en el artículo 34, a saber, *“la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo”* (artículo 34). Ello es complementado por los derechos enunciados en el artículo 45, que parten del precepto según el cual *“el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden*

⁶⁸ Nikken, Pedro, “La Declaración Universal y la Declaración Americana. La formación del moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en *Revista Instituto Interamericano de Derechos de Humanos*, Número especial en conmemoración del 40° de la Declaración Americana de Derechos Humanos, 1989, pp. 86 y ss.

⁶⁹ Faúndez, Héctor, *El sistema interamericano de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 31 y ss.

social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz". Esto es, que la plena realización de la persona humana a través del goce efectivo de sus derechos solo puede alcanzarse en comunidad, pero no en cualquier comunidad, sino en aquella asentada por un "*orden social justo*" y, por ende, en la promoción de la dignidad humana.

En tal sentido, los derechos humanos reconocidos en la Declaración son componentes esenciales del derecho al desarrollo derivado del artículo 30 de la Carta. Así, cabe recordar que los Estados parte, en virtud de la Carta, tienen obligaciones derivadas de la vigencia universal de los derechos humanos, incluyendo aquellos derivados de la Declaración⁷⁰. Tal y como la Corte IDH concluyó en la Opinión Consultiva OC-10/89, de 4 de julio de 1989:

Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.

Así, la Carta tiene especial influencia sobre el Derecho Constitucional de los Estados parte, al realzar el rol de la democracia representativa (artículo 2, literal b). Pero la democracia no se agota en la forma del Gobierno representativo, pues se asume desde la concepción del desarrollo integral (entre otros, literal "f" del artículo 3). De acuerdo con este precepto, los Estados deben conducir su actividad no solo por cauces democráticos sino, además, para promover el desarrollo integral. Esto permite identificar, en la Carta, principios que inciden de manera especial en el Derecho Administrativo, y en especial, el principio según el cual la Administración Pública debe responder "*a los requerimientos e intereses de la comunidad*" (literal "e", artículo 45).

Este principio general fue proyectado en diversos instrumentos de la OEA, muy en especial la CDI, la cual asume un concepto pluridimensional de democracia. Así, la protección de la democracia se define en tres ámbitos, a saber, (i) las condiciones de integridad electoral; (ii) el cumplimiento efectivo de los principios de la democracia constitucional y (iii) la promoción del desarrollo. Por ello, la CDI no solo se ocupa de eventos que supongan la ruptura del orden constitucional, sino en especial, de las fallas y desviaciones de Gobiernos democráticos que impactan negativamente la capacidad de servir efectivamente a los ciudadanos⁷¹.

⁷⁰ Buergenthal, Thomas, et al., *La Protección de los derechos humanos en las Américas*, Editorial Civitas, Madrid, 1990, pp. 60 y ss.

⁷¹ Véase, de la OEA, *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*, Washington D.C., 2003.

Esta es, también, la visión de la CICC, la cual se interesa no solo por los delitos transnacionales de corrupción, sino también, por reforzar los principios que promueven la calidad de los Gobiernos para servir a los ciudadanos. La definición pluridimensional de la democracia y la protección de los principios que promueven la capacidad de los Gobiernos de servir a los ciudadanos, se decantan en la promoción de la gobernanza democrática, esto es, la implementación de procesos de toma de decisiones que eleven la calidad del servicio a los ciudadanos. Este aspecto cuantitativo de la actividad administrativa es especialmente relevante, pues el cumplimiento de los mandatos para la promoción del desarrollo inclusivo que derivan de la Carta requiere de Gobiernos capaces, a los fines de poder ponderar, con objetividad y eficiencia, los distintos intereses en juego.

En tal sentido, el concepto de desarrollo que deriva de la Declaración, de la Carta y de la CDI, es la del desarrollo humano, o sea, la promoción de condiciones de igualdad material que permitan a la persona y las comunidades desplegar sus capacidades. Tal es el concepto promovido por AMARTYA SEN, y que se contrapone al concepto estatista de desarrollo, en el cual la promoción de condiciones de igualdad es tarea exclusiva del Estado a través de sus Administraciones Públicas, todo lo cual se traduce en técnicas de planificación central⁷². En el ordenamiento jurídico interamericano, por el contrario, el desarrollo pivota en torno a la dignidad humana, y por ello, debe basarse en el principio de subsidiariedad⁷³. De esa manera, la obligación de los Estados, bajo la Carta, no es asumir para sí las tareas de promoción del desarrollo, sino facilitar y garantizar las condiciones que permitan a la comunidad organizarse para promover su desarrollo, de nuevo, bajo la centralidad de la dignidad humana.

Estos principios se refuerzan en el ámbito más específico de la Convención. Así, a pesar de que no existe un derecho al desarrollo dentro del catálogo de DESCAs reconocidos al amparo de la Convención, lo cierto es que el desarrollo humano es un parámetro de interpretación de los DESCAs. Por ello, la Corte IDH ha aclarado que la oferta de bienes y servicios orientados a dar satisfacción a los DESCAs pueden ser asumidos por la iniciativa privada, bajo el control y supervisión de los Gobiernos, o sea, de las Administraciones Públicas⁷⁴. De igual manera, la Corte ha

⁷² Sen, Amartya, *Development and freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999, pp. 13 y ss.

⁷³ El principio de subsidiariedad no encuentra expreso reflejo en el ordenamiento jurídico interamericano, pero es posible derivarlo de su interpretación holística. Desde ese plano, la subsidiariedad se traduce en obligaciones de resultado, no de medio, en tanto el ordenamiento jurídico interamericano no emplaza a los Estados a asumir la gestión directa de ninguna actividad.

⁷⁴ Sentencia de 19-11-1999 (fondo) en el caso "*Niños de la Calle*" (*Villagrán Morales y otros*) vs. *Guatemala*, Serie C N° 63, párrafo 144; sentencia de 04-07-2006, Serie C

señalado que el concepto de democracia es empleado “*en términos interpretativos*” en el marco del artículo 29 de la Convención⁷⁵.

En tal sentido, una norma de fundamental importancia es el artículo 32.2 de la Convención. De acuerdo con él: “*los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”. Tal norma integra todo el acervo que se desprende de la Declaración, al realzar que los derechos inherentes a la persona, incluyendo su dignidad, se realizan a través de la comunidad, todo lo cual justifica la acción del Estado administrativo orientado a atender las justas exigencias del bien común para ponderar derechos individuales. No se asume, por ello, una visión individualista de los derechos humanos, ni tampoco una visión ilimitada de la libertad general del ciudadano. Antes por el contrario, los derechos humanos, inherentes a la persona, se justifican y limitan en el bien común. Como ha afirmado la Corte Interamericana⁷⁶:

Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana.

El bien común no equivale a la expansión de los poderes del Estado, ni a una visión estatista de la sociedad. Por el contrario, el bien común se opone a tal expansión, en la medida en que el accionar del Estado no se orienta a promover el florecimiento de la comunidad, sino al beneficio personal de los gobernantes. Por ello, la Corte recientemente ha señalado que “*las exigencias del bien común requieren que se establezcan salvaguardas a la democracia, como lo es la prohibición de la reelección presidencial indefinida*”⁷⁷.

No. 149, caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, cuyo párrafo 92; sentencia de 22-11-2019, caso *Hernández vs. Argentina*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Serie C 395, párrafo 77, y sentencia de 06-02-2020, caso *Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, Serie C N° 400, párrafo 221. Específicamente sobre la participación público-privada en la garantía del derecho a la salud, desde la perspectiva de la dignidad humana, vid. Delpiazzo, Carlos, *Dignidad humana y Derecho*, Montevideo, 2001, pp. 90 y ss.

⁷⁵ Sentencia de 05-08-2008, caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Serie C N° 82, párrafos 221 y 222.

⁷⁶ Opinión Consultiva OC-5/85 de 13-11-1985, Serie A N° 5, párrafo 66.

⁷⁷ Opinión Consultiva OC-28/21, de 07-06-2021, sobre la figura de la reelección presidencial, párrafo 125.

La interpretación concordada de la Declaración, la Carta de la OEA, la CDI, la CICC y la Convención, permiten concluir que en el ordenamiento jurídico interamericano, la promoción del desarrollo humano y del bien común requiere de Estados, y especial, de Administraciones Públicas. Así, solo las Administraciones Públicas, por medio de la gestión concreta del bien común, pueden promover el desarrollo en el marco de la concepción pluridimensional de la democracia. Las Administraciones Públicas son, así, indispensables para la plena realización del ordenamiento jurídico interamericano. Empero, no se trata de cualquier tipo de Administración, sino de aquella que actúe para la conciliación de los diversos intereses en juego por medio de mecanismos de gobernanza democrática orientados a afianzar la calidad de su actividad servicial.

De allí que los estándares de la buena administración resultan fundamentales en el ordenamiento jurídico interamericano. Ciertamente, y por los momentos, el concepto de la buena administración no se ha reconocido expresamente en ese ordenamiento, pero resulta plenamente compatible con él, si recordamos la importancia de la dignidad humana y el bien común. Así, los Estados, para cumplir con las obligaciones derivadas de la Carta de la OEA, especialmente en lo que corresponde a la promoción del desarrollo, precisan de Administraciones orientadas al servicio efectivo de las personas. Esto es, Administraciones Públicas que, en el marco del Estado garante, aseguren el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales, siempre de acuerdo con los principios de subsidiariedad y menor intervención. Solo las Administraciones Públicas pueden cumplir ese rol. Así, al Poder Legislativo le corresponde fijar las reglas dentro de las cuales podrán ejercerse los derechos humanos, mientras que el Poder Judicial debe ofrecer remedios judiciales efectivos para la tutela efectiva de esos derechos. Pero el servicio a los ciudadanos para la plena realización de la dignidad humana es una tarea que únicamente puede alcanzar la Administración Pública.

De esa manera, la Declaración y la Carta de la OEA crean obligaciones en cabeza de los Estados cuyo cumplimiento solo es posible por medio de las Administraciones Públicas, o sea, las organizaciones que por medio de actividades materiales se orientan a la *"creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad"* mediante relaciones jurídicas concretas con las personas. Los estándares de la buena administración realzan, por un lado, que el centro de esa actividad administrativa debe ser el ciudadano y su dignidad; por el otro lado, y conforme al principio de subsidiariedad, la actividad administrativa no puede desplazar a la comunidad, sino que debe orientarse a fortalecer la capacidad de la comunidad para que, por medio de sus propios medios, pueda alcanzar el progreso espiritual y material.

Los estándares de la buena administración, además, condicionan el procedimiento a través del cual las Administraciones Públicas deben cumplir esas tareas, pues en el ordenamiento jurídico interamericano solo se admite la gestión del bien común por medio de la democracia. Esto requiere, así, que la conducción de las Administraciones Públicas –a través del Gobierno– responda a autoridades electas en procesos comiciales justos y libres. Adicionalmente, la actuación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en la separación de poderes y en el principio de legalidad, tal y como se desprende de los artículos 3 y 4 de la CDI. Medidas autoritarias, clientelares o predatorias, no son consistentes con los deberes que los Estados deben cumplir a través de sus Administraciones Públicas.

Ninguno de esos postulados, advertimos, exige Administraciones Públicas reducidas. En realidad, en el ordenamiento jurídico interamericano lo relevante no es el aspecto cuantitativo de las Administraciones Públicas, sino el elemento cualitativo. Pero aun así, lo cierto es que el cumplimiento de los deberes derivados del ordenamiento jurídico precisa de organizaciones administrativas capaces para atender el cúmulo de tareas asociadas a la promoción del desarrollo. Esto quiere decir que el Estado administrativo –la forma de Estado en la cual las Administraciones Públicas desarrollan tareas propias y de relevancia, como instrumentos para la consecución del bien común– es un presupuesto en el ordenamiento jurídico interamericano. Estado administrativo, en todo caso, bajo la fórmula del Estado garante, pues el ordenamiento jurídico interamericano no se opone a que la comunidad libremente organizada asuma la gestión de actividades asociadas a los DESCAs. Por el contrario, el principio de subsidiariedad emplaza a la primacía de la comunidad.

De lo anterior resulta un Derecho Administrativo que no está centrado en el poder sino en el servicio a los ciudadanos, y de nuevo, en su dignidad⁷⁸. Es el ciudadano, como ser racional e integrado a la comunidad, quien debe tener capacidad efectiva para definir su plan de vida, orientado a su plena realización. Ello no significa que la acción humana individual sea ilimitada, pues como recuerda el citado artículo 32 de la Convención, esa acción es legítima en tanto se oriente al bien común. De otro lado, tampoco esa acción puede justificarse para atentar contra la dignidad, debiendo recordar que la persona es un fin en sí mismo. Asimismo, y ante las condiciones de desigualdad imperantes –que son crónicas en América Latina y el Caribe– corresponde a las Administraciones remover los obstáculos que impiden el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales, a través de la actividad administrativa llamada a transformar las condiciones socioeconómicas de desigualdad, pero siempre con el propósito último de expandir las capacidades de la persona para

⁷⁸ Rodríguez-Arana, Jaime, *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Reus, Madrid, 2012.

que, con sus propios medios, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, pueda orientarse a promover su plena realización. La centralidad de la persona, bajo estos postulados del ordenamiento jurídico interamericano, permite entonces hablar de “personalismo solidario”⁷⁹.

De esa manera, y en resumen, la dignidad humana y la promoción del bien común, de acuerdo con la Declaración y la Carta –y en mayor medida, la Convención– imponen obligaciones a los Estados parte que solo pueden cumplirse por medio de su actividad administrativa, definida por el método comparado como aquella por medio de la cual el Estado entabla relaciones jurídicas con las personas para la gestión concreta de los cometidos públicos o, mejor aún, para la gestión concreta del bien común. Los Estados parte pueden decidir cómo organizar esa actividad, incluyendo las particularidades de la organización administrativa, los poderes confiados a éstas, el régimen jurídico aplicable y los remedios de las personas frente a la actividad e inactividad administrativa. Pero lo que no pueden decidir es si despliegan o no tal actividad, ni tampoco si la actividad administrativa se conduce por los cauces de la gobernanza democrática. De allí que el método comparado permite identificar rasgos coincidentes en lo que hemos llamado el Estado administrativo interamericano, que solo puede conducir su actividad por medio de la gobernanza democrática o, más específicamente, los estándares de la buena administración.

Conclusiones

Hacia finales del siglo XIX comenzó un proceso de integración americana, impulsado especialmente por la necesidad de replantear las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. De manera paulatina, sin embargo, este proceso también sirvió para rescatar el acervo jurídico común en América que, con influencia en el *ius commune* medioeval, reconoció la relevancia de la dignidad humana como un derecho inherente a toda persona, y consecuentemente, el deber de los Gobiernos de orientar su actividad al servicio de esa dignidad. Tal visión quedó muy bien plasmada en la Declaración, y quizás en menor medida, en la Carta de la OEA, aprobadas en 1948.

⁷⁹ Santiago, Alfonso, “El concepto del bien común en el sistema constitucional argentino. El personalismo solidario como techo ideológico de nuestra Constitución”, en *Colección N° 7(12)*, 2001, pp. 239 y ss., quien señala que “*la persona es inseparable de la sociedad humana en la que vive y se desarrolla*” (261), de lo cual resulta que la persona se realiza en la comunidad por medio del principio de solidaridad. Es por ello que el bien común se opone a dos extremos: el individualismo y el totalitarismo (De Koninck, Charles, *On the primacy of the common good against the personalists and the principle of the new order*, The Aquinas Review, Volume IV, 1997, pp. 64 y ss.).

Tal es el origen inmediato del ordenamiento jurídico interamericano, que ha evolucionado para incorporar otros instrumentos orientados a reforzar la buena gestión del bien común bajo la centralidad de la dignidad humana, como es el caso de la CDI y la CICC. Destaca, asimismo, la creación del BID en 1959, orientado a la promoción del desarrollo humano. Dentro de este ordenamiento, y a partir de 1969, comenzó a formarse otro ordenamiento más específico, basado en la Convención y la tutela judicial de los derechos humanos a cargo de la Corte IDH.

El método comparado del Derecho Administrativo permite identificar, en ese ordenamiento jurídico, normas y principios de Derecho Administrativo, que por tanto inciden en relaciones jurídico-administrativas de los Estados Parte. Empleando la técnica del Derecho Administrativo Global, es posible afirmar que las Administraciones Públicas en América se someten al complejo entramado normativo que deriva del ordenamiento jurídico interamericano.

A través del método inductivo y deductivo, estas normas y principios pueden ser estudiadas, sistemáticamente, como Derecho Administrativo Interamericano. La heterogeneidad y dispersión de esas normas y principios –y en especial, su irregular efecto jurídico– ha afectado el estudio sistemático de tal Derecho, al tiempo que la atención se ha centrado en el estudio del Derecho Común en América Latina. Empero, a partir de la Declaración y la Carta, es posible –y necesario– avanzar en la sistematización del Derecho Administrativo Interamericano empleando para ello el método comparado y el marco teórico del Derecho Administrativo Global.

Esto permite comprender que el Derecho Administrativo Interamericano se forma a partir de un diálogo en doble vía. Por un lado, las normas y principios del ordenamiento jurídico interamericano inciden en la actividad administrativa de los Estados parte. De otro lado, los principios generales del Derecho Administrativo en el continente americano constituyen fuentes supletorias de ese ordenamiento de conformidad con el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Esto permite identificar un *ius gentium interamericano*, recogido en la Declaración pero que de hecho le antecede. Estas normas comunes a los Estado Parte abarcan normas y principios de Derecho Administrativo que se basan en el concepto de bien común.

En tal sentido, a través del método comparado, el criterio que permite identificar a las normas y principios de Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico interamericano es la actividad de los Estados parte basada en relaciones jurídicas con las personas para la gestión concreta del bien común. Esto quiere decir que las normas y principios que inciden en esa actividad estatal, conforman –desde un punto de vista subjetivo y objetivo– al Derecho Administrativo Interamericano. El

principio de no-intervención garantiza a cada Estado parte el derecho a diseñar el marco institucional de esa actividad administrativa. Empero, bajo el ordenamiento jurídico interamericano, los Estados Parte deben desplegar una actividad orientada a la gestión concreta del bien común, inspirada en la centralidad de la dignidad humana y los estándares de la buena administración. De allí que el método comparado permite identificar rasgos coincidentes en lo que hemos llamado el Estado administrativo interamericano⁸⁰.

La Declaración realza la centralidad de la dignidad humana inherente a toda persona y, por ello, realza que los Estados deben promover la *"creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad"*. Este deber de los Estados solo puede actualizarse a través de sus Administraciones Públicas, en tanto éstas son el instrumento para la gestión concreta de los cometidos públicos. Ello no significa, sin embargo, que las Administraciones Públicas asuman la tarea de crear tales condiciones de manera exclusiva. Antes por el contrario, como se deriva del artículo XI de la Declaración, debe regir aquí el principio de subsidiariedad, en el sentido que la comunidad libre y organizada es quien debe asumir tal tarea, de acuerdo con sus propias capacidades.

Esto quiere decir que la actividad administrativa que se desprende de la Declaración se inspira en la figura del Estado garante, todo lo cual lleva a las Administraciones Públicas a ponderar los distintos intereses en juego de conformidad con las justas exigencias del bien común, según se desprende del artículo XXVIII de la Declaración y 32 de la Convención. El bien común es, de esa manera, la justificación de la actividad administrativa, especialmente, para la promoción del desarrollo humano, como se desprende del artículo 30 de la Carta de la OEA.

El bien común, como justificación primera de la actividad administrativa, conecta con el concepto de gobernanza democrática y con los estándares de la buena administración, materia tratada en especial en la CDI y la CICC. Lo que caracteriza a la actividad administrativa en el Derecho Administrativo Interamericano no es ciertamente los privilegios y prerrogativas, sino el servicio a los ciudadanos mediante la adecuada ponderación de todos los intereses en juego. El Derecho Administrativo Interamericano, por ello, no se preocupa tanto del aspecto cuantitativo de las Administraciones Públicas –materia que en todo caso no le es ajena– sino del aspecto cualitativo.

⁸⁰ La fragilidad estatal ha realzado el rol del principio de no-intervención y la defensa de la doctrina Calvo. Vid.: Grossman, Claudio, "Latin American contribution to International Law", *Proceedings of the Annual Meeting - American Society of International Law* N° 94, 2000, p. 45.

Con lo cual, bajo el Derecho Administrativo Interamericano, el debate en torno a la pertinencia o necesidad de la intervención administrativa es irrelevante. Así, las Administraciones Públicas son una institución indispensable para el pleno cumplimiento de la Declaración y la Carta de la OEA. No se trata, por supuesto, de cualquier tipo de Administración, sino de aquella organizada desde la centralidad de la persona humana. Esto justifica la configuración del Estado administrativo, bajo el cual la plena realización de la persona humana a la cual alude el artículo 33 de la Carta debe procurarse a través de la actividad administrativa.

Lo anterior no justifica el despliegue de técnicas totalitarias de la actividad administrativa que desconozcan la separación entre el Estado y la sociedad, ni mucho menos técnicas colectivistas que, impulsadas por la retórica populista, justifican una concepción colectivista de la persona. El principio de subsidiariedad y la dignidad humana son las primeras barreras frente al abuso de la actividad administrativa. Empero, el Derecho Administrativo Interamericano no puede limitarse solo a proscribir tales abusos, pues también debe emplazar a las Administraciones Públicas a actuar para la eliminación de la pobreza crítica y la promoción de la distribución equitativa de la riqueza (artículo 34 de la Carta), recordando que *“el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz”* (artículo 45).

La pandemia de la COVID-19 ha demostrado la pertinencia de esta observación. Así, una de las principales lecciones que la pandemia está dejando, especialmente en ALC, es que la inactividad administrativa puede ser mucho más lesiva que los abusos en la actividad administrativa. Inactividad administrativa vinculada, en especial, a la fragilidad de las Administraciones Públicas para cumplir con las ambiciosas tareas que derivan del Derecho Administrativo Interamericano. Uno de los principales retos en la región, a partir de la postpandemia, es atender a esa fragilidad, cerrando las brechas de capacidad estatal que, en buena medida, han promovido que la región sea la más desigual del mundo. Para cumplir esta tarea es necesario avanzar en la sistematización del Derecho Administrativo Interamericano. ■