

EVALUACIÓN, CALIDAD Y BUENA ADMINISTRACIÓN

TOMO II

**Eddy De la Guerra Zúñiga
Álvaro R. Mejía Salazar
Lina Parra Cortés**

DIRECTORES - EDITORES

NOTA SOBRE LA PRESENTE TRANSCRIPCIÓN

La composición reproduce la paginación, la disposición tipográfica y el aparato de notas del original. El trabajo se ha realizado con autorización de los editores y del autor. Se distribuye como instrumento auxiliar de lectura, búsqueda y cita. Ante cualquier discrepancia prevalece la edición impresa.

EVALUACIÓN, CALIDAD Y BUENA ADMINISTRACIÓN

TOMO II

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	XI
---------------	----

BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BASADA EN LA EVALUACIÓN

Del menor precio al mejor valor por dinero: Contratación pública, calidad del gasto y buena administración en el Ecuador	3
--	---

Luis Alberto Andrade Polanco (Ecuador)

De los datos al valor público: Hacia una gobernanza inteligente con enfoque de relevancia social	17
--	----

Analía Antik (Argentina)

Evaluar con sentido común: La clave de una Administración pública que funciona	33
--	----

Inés María Baldeón Barriga (Ecuador)

La participación ciudadana en la institucionalidad democrática de Panamá: Desafíos presentes	53
--	----

Víctor Leonel Benavides Pinilla (Panamá)

Plan de gobierno y planificación: La legitimidad democrática y el control social por resultados	73
---	----

Christian Campos Monge (Costa Rica)

La responsabilidad disciplinaria: Instituto inherente al principio de juridicidad, la buena administración y la forma republicana de gobierno	95
---	----

Fernando Comadira (Argentina)

Evaluación y buena administración: La necesidad de la proporcionalidad procedimental para las decisiones de efecto estructural de la Administración pública	133
---	-----

Erick Cuba Meneses (Perú)

La ley de contratos del sector público como marco habilitador de la contratación pública basada en valor	149
<i>María del Carmen de Guerrero Manso (España)</i>	
Gestión basada en datos y buena Administración pública	165
<i>Eddy De la Guerra Zúñiga (Ecuador)</i>	
Buena administración pública basada en la evaluación: Participación ciudadana	185
<i>Augusto Durán Martínez (Uruguay)</i>	
Evaluar para mejorar: La asignatura pendiente de los contratos administrativos	199
<i>Juan Francisco Díaz Colmachi (Ecuador)</i>	
La prueba en los procedimientos de auditoría gubernamental y de determinación de responsabilidades a cargo de la Contraloría General del Estado del Ecuador: Presunción de inocencia, carga probatoria reforzada y los criterios de suficiencia, competencia y pertinencia	211
<i>Marco Valentín Elizalde Jalil (Ecuador)</i>	
Entes locales y comunidades energéticas en el Estado español: Participación ciudadana, entre el control social y el gobierno abierto	225
<i>Josep Ramon Fuentes i Gasó (España)</i>	
Estándares interamericanos para la evaluación de la actuación administrativa con especial referencia a la regulación, supervisión y fiscalización de la actividad privada	241
<i>María Paula Garat (Uruguay)</i>	
Evaluación sanitaria en El Salvador: Un sistema regulatorio basado en la buena administración	257
<i>Noe Geovanni García Iraheta (El Salvador)</i>	
Percepción ciudadana de la gestión pública: Reflexiones desde el ámbito municipal	283
<i>Miguel Ángel Gavilánez Guerrero, Lina Victoria Parra Cortés y Eddy María de la Guerra Zúñiga (Ecuador)</i>	

Claves para la gobernanza digital: Innovación digital y gobernanza basada en datos	305
<i>Nancy Nelly González Sanmiguel (México)</i>	
La participación ciudadana como forma de control de la actuación de la Administración en Colombia	317
<i>Ciro Nolberto Güechá Medina (Colombia)</i>	
Los principios de la gobernanza en internet: ¿Nuevas reglas de juego para la participación ciudadana?	331
<i>Diego Sebastián Gutiérrez (Argentina)</i>	
El control social: ¿Es una exigencia convencional?	345
<i>Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono (Argentina)</i>	
Regulación normativa y derecho a la buena administración pública: El COA, un ejemplo crítico en el caso ecuatoriano	357
<i>Álvaro R. Mejía Salazar (Ecuador)</i>	
El principio de buena administración en el derecho administrativo de la Unión Europea	377
<i>Carlos Francisco Molina del Pozo (España)</i>	
Niveles de servicio en concesiones y efectos de su incumplimiento	415
<i>Claudio Moraga Klenner (Chile)</i>	
La expansión del control externo sobre la discrecionalidad administrativa y su impacto en la burocracia defensiva en Perú	431
<i>Juan Carlos Morón Urbina (Perú)</i>	
Herramientas de evaluación para una gestión pública centrada en el usuario, especialmente en el ámbito de la tramitación digital en Chile	459
<i>Natalia Marina Muñoz Chiu (Chile)</i>	
Evaluación, calidad y buena administración en la función pública en Nicaragua	475
<i>Karlos Navarro Medal (Nicaragua)</i>	

La mitigación de sesgos cognitivos y algorítmicos como condición de la calidad decisonal en la Administración pública	491
<i>Lina Victoria Parra Cortés (Ecuador)</i>	
Notas descriptivas de la profesionalización del servicio público en la evaluación de las políticas públicas	505
<i>Yuri Pavón Romero (México)</i>	
La buena administración y la transparencia 360º: Su armonización con los principios del derecho administrativo actual en la Ley de Bases en Argentina	517
<i>Romina V. Pereyra (Argentina)</i>	
O capítulo 20 do Acordo União Europeia-MERCOSUL como referencial normativo para a avaliação da atuação administrativa em matéria de contratações públicas	533
<i>Bruno José Queiroz Ceretta (Brasil)</i>	
El control ciudadano de la gestión pública	545
<i>Luis Eduardo Rey Vázquez (Argentina)</i>	
Reforma administrativa y evaluación del rendimiento del personal al servicio de la Administración pública: Un caso de buena administración	561
<i>Jaime F. Rodríguez-Arana Muñoz (España)</i>	
Consolidados de información circularizada (y consolidados de resultados de auditorías) de la Contraloría General de la República chilena	583
<i>Cristian Román Cordero (Chile)</i>	
Buena administración en la era digital: gobernanza de datos para una gestión pública más eficiente	615
<i>Renata Fabiana Santos Silva (Brasil)</i>	
Innovación digital y gobernanza basada en datos en la era de la inteligencia artificial	627
<i>Pablo Schiavi (Uruguay)</i>	

La ética algorítmica como fundamento de la cultura evaluativa en la Administración pública	647
--	-----

Francisco Manuel Silva Banderas (Ecuador)

Gobiernos relacionales y control social en la gestión territorial: Una agenda de buena administración pública	659
---	-----

Adriana Taller (Argentina)

Violencia simbólica y consentimiento digital en videojuegos inmersivos: Propuesta preliminar de una agenda de buena administración pública basada en la evaluación	671
--	-----

María Margarita Tirado Álvarez (Colombia)

La evaluación del cumplimiento ético como eje rector de la nueva gestión pública	683
--	-----

Francisco Eduardo Velázquez Tolsá (México)

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD POSEVALUACIÓN

La evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de las políticas públicas, como herramienta para la mejora de su calidad, pertinencia, idoneidad y eficacia: Algunos ejemplos propios y foráneos	703
--	-----

Raquel Cynthia Alianak (Argentina)

De la nulidad de los actos administrativos al aprendizaje institucional en la actividad administrativa: Pautas para la mejora continua de la actuación de la Administración pública desde el control de legalidad	717
---	-----

Luis Darío Ángeles González (México)

Control de gestión local basado en la evaluación y retroalimentación	733
--	-----

Leonardo Massimino (Argentina)

La evaluación como referente preventivo de la ética en el servicio público de Puerto Rico	749
---	-----

Luis A. Pérez Vargas (Puerto Rico)

El control social: ¿Es una exigencia convencional?

Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono

<https://doi.org/10.32719/9789942566881.20>

Resumen

El derecho administrativo iberoamericano contemporáneo ha situado progresivamente la transparencia, la participación ciudadana y el control social en el centro de los debates sobre la legitimidad democrática de la actuación estatal. En los sistemas constitucionales y convencionales de Estado de derecho, la Administración pública ya no puede entenderse únicamente a través de los mecanismos tradicionales de control institucional interno o externo, sino también mediante la participación de la ciudadanía en la supervisión, incidencia y toma de decisiones públicas.

En este contexto, el control social emerge como una categoría jurídica fundamental vinculada a la realización de los principios democráticos y republicanos. Fortalece la juridicidad administrativa al promover procedimientos abiertos, transparentes y participativos que permiten a la ciudadanía fiscalizar e influir en la gestión de los asuntos públicos.

En consecuencia, el control social deja de ser concebido únicamente como un mecanismo complementario de supervisión y pasa a constituirse en un componente esencial de la calidad institucional y de la protección de los derechos humanos.

Este análisis examina los fundamentos convencionales del control social dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el debido proceso en sede administrativa y la doctrina de la tutela administrativa efectiva.

Desde esta perspectiva, las administraciones públicas están obligadas no solo a respetar formalmente los derechos fundamentales, sino también a adecuar sus procedimientos y prácticas institucionales a los estándares derivados del control de convencionalidad y del deber estatal de garantía.

En definitiva, el control social funciona tanto como un derecho colectivo como un deber cívico orientado a la realización del bien común, fortaleciendo la legitimidad democrática, la rendición de cuentas y la protección de los derechos colectivos, sociales y ambientales en las democracias contemporáneas.

Abstract

Contemporary Ibero-American administrative law has increasingly placed transparency, citizen participation, and social oversight at the center of discussions concerning the democratic legitimacy of state action. Within constitutional and conventional rule-of-law systems, public administration can no longer be understood solely through traditional mechanisms of internal or external

institutional control, but also through the active involvement of citizens in monitoring, influencing, and participating in public decision-making processes.

In this context, social oversight emerges as a fundamental legal category linked to the realization of democratic and republican principles. It strengthens administrative legality by promoting open, transparent, and participatory procedures that allow citizens to supervise and influence the management of public affairs. Consequently, social oversight is no longer viewed merely as a complementary supervisory mechanism, but rather as an essential component of institutional quality and the protection of human rights.

This analysis examines the conventional foundations of social oversight within the Inter-American Human Rights System, particularly through the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights concerning due process in administrative proceedings and the doctrine of effective administrative protection.

From this perspective, public administrations are required not only to respect fundamental rights formally, but also to adapt their procedures and institutional practices to the standards derived from conventionality control and the state's duty to guarantee rights.

Ultimately, social oversight functions both as a collective right and as a civic duty aimed at achieving the common good, strengthening democratic legitimacy, accountability, and the protection of collective, social, and environmental rights in contemporary democracies.

Palabras clave: control social. derechos humanos. transparencia. tutela administrativa efectiva. control de convencionalidad

Keywords: social control. human rights, transparency. effective administrative protection. control of conventionality

Introducción

El control social de la gestión pública, en nuestro entender, es un realizador de principios constitucionales mayores como el republicano y el democrático, al tiempo que es una exigencia convencional. El acceso a la información, la posibilidad de incidir en las decisiones estatales, la participación ciudadana, la libertad de prensa y la difusión de las ideas son derechos de máxima protección ya que sin ellos la democracia se debilita sensiblemente.¹

Todos ellos se nutren de la transparencia al mismo tiempo que son realizadores de la transparencia como principio republicano en un Estado de derecho. El deber de responder del Estado, la motivación de los actos estatales, la razonabilidad de las decisiones, la sostenibilidad de las políticas públicas y el control de los poderes públicos, entre otras obligaciones estatales, hacen a la esencia del Estado de derecho.

Ciertamente el típico control orgánico (interno y externo) es exigencia de la calidad institucional, aunque es insuficiente. El control de la propia ciudadanía (directa o indirectamente organizada) aparece como exigencia del orden ético, constitucional y convencional

1 Hemos abordado el tema en Pablo Gutiérrez Colantuono, *Control de convencionalidad en la Administración pública* (Buenos Aires: Astrea, 2022); y en la versión en portugués revisada, modificada, ampliada y actualizada: *Control de Convencionalidade Na Administração Pública, Contracorrente* (São Paulo: Editora Contracorrent, 2024).

de nuestras democracias. No es tan solo un mecanismo complementario nacido ante la disfunción de los controles orgánicos; antes bien un verdadero legitimante de estos y expresión de los derechos a peticionar a las autoridades, participar, incidir y exigir rendición de cuentas, entre otros.

1. El control social y la tutela administrativa efectiva

Los aspectos procedimentales en la toma de decisión aparecen relevantes en el contexto del control social, ya que serán estos aquellos que permitirán participar, incidir, exigir y, en definitiva, controlar. La tutela administrativa efectiva adquiere así una relevancia mayor ya que no solo es una garantía individual, sino que también lo es ya en términos generales que efectiviza el control social.

De allí la importancia de la incorporación reciente en el derecho argentino como parte del procedimiento del acto administrativo, previo a calificarlo de uno de los principios fundamentales que rigen a la actividad administrativa estatal.²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha realizado una construcción y consolidación sostenida en el tiempo del debido proceso en los ámbitos no judiciales. A veces, bajo la expresión actividad “materialmente jurisdiccional”, otras invocando los ámbitos de discrecionalidad administrativa y tantas veces bajo la potestad sancionatoria. En todos ellos aparece la obligación del debido proceso legal en los ámbitos no judiciales bajo el formato de la tutela administrativa efectiva que incluye una serie de garantías dentro de ella. Así, lo ha expresado la Corte IDH en diversos pronunciamientos:

La discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Asimismo, el Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, las adopte con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de aplicar a los procedimientos administrativos disciplinarios las garantías del debido proceso.³

2 Esto se establece en Argentina, *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, Ley 27.742, Boletín Oficial de la República, 8 de julio de 2024. Sobre el impacto de dicha ley en el derecho administrativo sugerimos consultar la obra de Enrique Alonso Regueira, ed., *Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025[?]). Por su parte Cassagne explica que: “El derecho administrativo es, sin duda, el terreno más fértil y propicio para la aplicación e integración de los principios generales del derecho. Así se desprende de su propia naturaleza como rama no codificada ni codificable en su totalidad que, en sus orígenes y aún hoy en algunos de los principales países de Europa, es de creación eminentemente pretoriana. Esto explica, de algún modo, la trascendencia del papel que cumplen los principios generales y “su contribución a forzar la coherencia del orden normativo”, así como su “utilidad para llenar las lagunas del derecho”. Juan Carlos Cassagne, “Los principios generales en el derecho administrativo”, *El Derecho. Diario* 230 (2008): 963 y ss, <https://www.cassagne.com.ar/los-principios-generales-en-el-derecho-administrativo/>. Aparte de la tutela administrativa efectiva, la Ley Bases incorporó como principios fundamentales, entre otros: 1. la Confianza Legítima, sugerimos a Pedro Coviello, *La protección de la confianza del Administrado* (Buenos Aires: LexisNexis / Abeledo Perrot, 2004); 2. la buena administración de cuyo concepto, contenido y alcance siempre remitimos a Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Curso de derecho administrativo español*, Tomo I (A Coruña: Colex, 2024), 77.

3 Corte IDH, “Sentencia caso “Mina Cuero vs. Ecuador”, *Sentencia de Excepción, Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, 7 de septiembre de 2022; entre muchos posibles de ser citados.

Ello es consecuencia de la interpretación evolutiva de los derechos humanos que explica los alcances del debido proceso judicial (tutela judicial efectiva) hacia los ámbitos extrajudiciales (tutela administrativa efectiva) por la aplicación directa de la garantía contenida en el Pacto de San José de Costa Rica (en adelante, PSJCR), en su artículo 8, expresa tal garantía; a su vez, el mandato general de prevención contenido en el marco obligacional de los artículos 1.1 y 2 del PSJCR.

Tal como lo he sostenido hace tiempo, es exigible a las Administraciones públicas en sus propios ámbitos activar las medidas administrativas que salvaguarden los derechos humanos y, llegado el caso, remuevan aquellas decisiones que obstaculizan su realización. Esta obligación de adecuación, de interpretación y de aplicación conforme el derecho común de los derechos humanos que ha de llevarse a cabo de manera espontánea y de buena fe. De esta forma, se adecua a la actividad materialmente administrativa a los estándares del derecho común de los derechos humanos. En síntesis, expresar la debida juridicidad mediante la correcta aplicación de la tutela administrativa efectiva.

Dentro de tal obligación general de prevención, la tutela administrativa⁴ efectiva aparece así en el sistema interno como expresión del orden jurídico convencionalizado. Y se transforma en una aplicación concreta del control de convencionalidad interno. Hace tiempo hemos desarrollado el control de convencionalidad *creado* evolutivamente por la Corte IDH. Es sabido que este impone al intérprete y aplicador interno estatal del derecho la búsqueda de la consistencia entre el derecho interno y aquel que proviene de los derechos humanos (tratados, opiniones y decisiones judiciales emitidas por la Corte IDH).⁵ Tarea ciertamente nada sencilla, pero no imposible tal cual queda demostrado en la sinergia creada en la materia por los tribunales internos y la Corte IDH. Utilizamos la expresión sinergia pues describe un proceso continuo de recíprocas influencias para evitar así posibles sospechas de imposición ascendente, descendente o, por el contrario, repeler los criterios internacionales basados en, al menos, determinados localismos un tanto sobreactuados en defensa de la *soberanía* interna (orden público interno).

En esta ocasión, deseo remarcar que el control social y de convencionalidad poseen un punto de intersección: la tutela administrativa efectiva.

4 “Se observa que la reforma ha desplazado una terminología que posee una gran tradición en el derecho público argentino, especialmente constitucional y administrativo, por la de tutela administrativa efectiva, si bien explicitando a través de esta categoría jurídica una amplitud garantística mayor, que surge de nuestro ordenamiento constitucional y convencional contemporáneo, otorgando una dinámica connatural a esos principios que ahora se ven positivizados”. Osvaldo Héctor Bezzi y Martín Renato Espinoza Molla, “Comentarios preliminares a la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Con referencia especial a su impacto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, *El Derecho Administrativo*, n.º 8 (2024): 2.

5 “Por otro lado, la Corte ha señalado que el artículo 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de esta para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos”. Corte IDH, “Sentencia caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras”, *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*, 31 de agosto de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf.

2. El control social y el control de convencionalidad desde la tutela administrativa

La tutela administrativa efectiva debe entenderse como parte de la actividad preventiva administrativa. Oponer la tutela administrativa efectiva a la actividad estatal, en especial, las discrecionales es una suerte de escudo de la juridicidad frente a posibles arbitrariedades en el uso de las competencias derivadas de esos poderes en las esferas no judiciales.

En este sentido, las Administraciones públicas despliegan su función en el marco que le fija la propia constitución. Dentro de este marco, se encuentran los derechos humanos compuestos por el derecho interno juntamente con el proveniente del derecho global de los derechos humanos.⁶

Esta es la juridicidad que se aplica de oficio, de manera espontánea y de buena fe bajo el deber genérico de garantía. La Corte IDH, en este sentido, ha sido consistente en señalar que en los Estados está el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones a los derechos humanos.⁷ Es este deber de prevención una expresión del deber de garantía genérico del PSJCR el cual recae en los Estados.⁸ Consistente en la obligación de las Administraciones públicas de adecuar sus competencias, su organización burocrática y sus dispositivos procedimentales a la tutela preventiva administrativa en la protección, promoción y efectividad de los derechos, las garantías y las libertades integrantes del derecho global de los derechos humanos.

Lo aquí analizado supone una interpretación de la juridicidad administrativa adecuada al parámetro constitucional. Este incluye a los tratados de derechos humanos. Las Administraciones públicas al interpretar la sistemática constitucional vigente en su actividad administrativa habitual están ejerciendo una especie de control de convencionalidad en su propia sede. Esa especie consiste en la aplicación e interpretación en la propia sede administrativa de manera tal de lograr la consistencia entre las normas e interpretaciones convencionales con las internas.

La tutela administrativa efectiva propone, a nuestro criterio, un salto cualitativo en la calidad institucional de nuestras Administraciones públicas. La construcción de las decisiones administrativas, muy especialmente en los sistemas fuertemente presidencialistas, desde el núcleo duro de las garantías englobadas en la tutela administrativa efectiva genera un atenuador de tal realidad.

6 Gordillo supo indicar, con su precisión habitual, “la progresiva convergencia de los ordenamientos jurídicos nacionales hacia un eventual sistema jurídico cada vez más globalizado se realiza en un contexto donde tienden a primar los valores por encima de las normas, sean ellas constitucionales, legales o desde luego reglamentarias”. Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 2 (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012), Cap. XXII-27.

7 Corte IDH, “Sentencia caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, *Sentencia de Fondo*, 29 de julio de 1988, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf.

8 La Corte IDH ha dicho: “Una manifestación del deber de garantía es el deber de prevención que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”; Corte IDH, “Sentencia caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México”, *Sentencia de Excepción, Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, 16 de noviembre de 2009; entre otros.

Así, el control social mediante la herramienta de la tutela administrativa efectiva viabiliza el control de la propia juridicidad de la actividad estatal. La legitimación en términos estrictamente técnicos procesales parece flexibilizarse.

3. El anclaje convencional del derecho al control social

Es convencionalmente exigible internamente a los Estados, a sus Administraciones públicas y a las personas, la concurrencia de los deberes humanos en un mismo espacio con finalidades similares: la coestión del bienestar general. Este es uno de los aportes que, según creo, uno de los de mayor significancia del PSJCR en el campo de las Administraciones públicas y la relación con la ciudadanía. Es que ha dejado de ser una construcción axiológica o del ámbito doctrinario la concurrencia de una y otra en la realización del bienestar general.

No se trata de un planteo filosófico, ni valorativo; por el contrario, es un mandato del orden de la convencionalidad internamente exigible por parte del derecho interno.

Los deberes humanos conectan a los derechos con la realización social de estos. Los derechos asumen el desafío de su propia dimensión comunitaria y de humanidad, y no tan solo en la dimensión liberal de los mismos. Aparecen los deberes humanos, los cuales se proyectan desde los derechos hacia la familia, la comunidad y la humanidad. Y estos poseen rango de convencionalidad.⁹

Aparece así la coestión del mismo interés por la ciudadanía y las Administraciones públicas, como mandato convencional. Este interés consiste en la realización del bienestar común en tanto ampliación de derechos de la comunidad toda y de la propia humanidad.¹⁰ Estos son rasgos que caracterizan una función novedosa ya constitucional y convencional de nuestras Administraciones públicas que hemos denominado rol preventivo.

En tal contexto normativo e interpretativo es que se reconocen los derechos siempre en dimensión de las limitaciones que provienen de los deberes. Deberes que son aquellos que las personas poseen respecto a su familia, comunidad y humanidad. A su vez, tales deberes se conectan con las previsiones del art. 32 inc. 2 del PSJCR al decir: “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”.¹¹

Cierto es que se debe describir la finalidad legítima que es posible perseguir en la intervención administrativa preventiva según el propio PSJCR. En las restricciones a los derechos es donde aparece explicado estas finalidades legítimas. Si bien los tratados brindan cierto margen de apreciación a los Estados al momento de establecer restricciones,¹²

9 OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, 22 de noviembre de 1969, art. 32, inc. 2, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

10 “En definitiva ni el titular del poder –Gobierno o Administración– debe apropiarse del interés general o el interés público, como si fueran dominio de ellos, ni pueden desentenderse a favor del interés privado, abdicando ilegítimamente de su función [...]”. José Luis Meilán Gil, “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del derecho público español”, *Direito Administrativo & Constitucional-A&C*, n.º 161 (2003): 74.

11 OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 32, inc. 2.

12 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Sentencia caso Brualla Gómez de la Torre vs. España”, 19 de diciembre de 1997, párr. 33.

posibilitando los arts. 30 y 32.2 de la Convención Americana la persecución del interés general, la seguridad de todos o el bien común por una sociedad democrática, es importante hacer algunas precisiones en este plano para evitar llegar a conclusiones equivocadas.

La armónica interpretación efectuada por la Corte IDH lleva a desechar esa posibilidad, pues en términos convencionales el bien común en una sociedad democrática es el disfrute de los derechos en dimensión individual, colectiva y universal. Para la Corte IDH, el bien común “ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad”.¹³ Esa protección de los “derechos de los demás” está prevista en el art. 32.2 de la Convención Americana como fundamento de las limitaciones del fin que el Estado debe exhibir cuando quiere ingresar en el círculo de derechos que reconocen al individuo las constituciones y tratados. Conforme tales premisas, debe considerarse que: “en la confrontación entre privilegios de la Administración y derechos fundamentales de la persona prevalecen estos. De otro modo la Administración no estaría utilizando su potestad al servicio del interés general, definido primariamente por los derechos fundamentales [...]”.¹⁴ Las actividades de las Administraciones públicas deben visualizar los derechos de las personas y articularlos con los deberes.

En esta reconceptualización aparece la coestión con la ciudadanía, una nueva dimensión social de la realización institucional del bienestar común en tanto ampliación de derechos de la comunidad toda.

Estamos frente a un derecho ciudadano, pero que también es parte de los deberes asumidos. El derecho a incidir y controlar posee su propia contracara en materia de deberes. Es un deber humano de la persona contribuir efectivamente en lograr el bien común según se desprende del mismo texto del PSJCR.

Conclusiones

Los deberes humanos indican la obligación convencional en concurrencia con las competencias de las Administraciones públicas en la coestión ciudadana del bienestar general.

El control social se expresa, en parte, mediante la tutela administrativa efectiva, la cual, a su vez, es aplicación del control de convencionalidad. Esto permite sostener el derecho de la comunidad de fiscalizar como un derecho colectivo la convencionalidad y constitucionalidad de la actividad estatal administrativa.

El control implica fiscalización, pero al mismo tiempo también significa injerencia válida y eficaz sobre aquello que se controla.¹⁵ Esto incluye a las políticas públicas vincu-

13 Corte IDH, “La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay”, *Opinión Consultiva OC-6/869*, 9 de mayo de 1986.

14 Meilán Gil, *Intereses generales e interés público*, 182.

15 Ver la opinión de Miriam Ivanega, *Control público*, 2a ed. (Buenos Aires: Astrea, 2025). Como señala Meilán Gil: “La consecución del interés general requiere, en definitiva, una relación de Estado y sociedad que no se encuentre perturbada por el radicalismo de uno u otro sentido. Sobre esta relación público-privada, pesan planteamientos ideológicos que no han de ignorarse. Es deseable una colaboración” Para, finalmente, afirmar: “Volvemos a la noción del bien común mencionada al principio “como idea integradora de intereses públicos y privados”. Si el Estado se desentendiese del interés general, no sería social, si lo monopolizase, no sería democrático. Meilán Gil, *Intereses generales e interés público*, 197-8.

ladas al desarrollo económico, social y cultural de la sociedad. El principio de igualdad¹⁶ y trato no discriminatorio permite, entre otros, fiscalizar cualquier acto de gobierno en términos generales con el fin de corregir las asimetrías existentes. Sostener lo contrario importa vedar a la ciudadanía la posibilidad de verificar los niveles de acatamiento del poder al deber de garantizar y remover cualquier obstáculo estatal en la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Y ello en tanto infracción de las obligaciones marco del PSJCR, permite que el afectado directo y/o quienes representan el interés de un sector vulnerable puedan acudir eficazmente ante las autoridades en la tutela administrativa efectiva de sus derechos o el del grupo afectado en términos de desigualdad y políticas discriminatorias. Desde tal conceptualización, se puede hablar de la exigibilidad de determinados mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. Consecuentemente, para incorporar al control social como un derecho convencionalmente contenido.

Tal como lo hemos expuesto, la ciudadanía concurre en la gestión del bienestar general junto a las Administraciones públicas. Estamos frente a la realización de aquel en tanto ampliación de derechos de la comunidad y humanidad toda en intersección con la finalidad del obrar administrativo que gestiona ese mismo interés. Encierra, a mi criterio, al principio de solidaridad propio de la formulación social de los Estados constitucionales y convencionales de derecho.

La armonización de los derechos individuales desde el deber que la misma persona posee para con su comunidad y la humanidad permite realizar la prueba de razonabilidad. Entre otros, el de proporcionalidad de medidas adoptadas por las Administraciones públicas en la concreción del bienestar general. Bienestar general que no es una abstracción, sino, tal como lo hemos indicado, es objetivo deducible desde la constitucionalidad y convencionalidad bajo la centralidad de la dignidad de la persona.¹⁷

16 Tal como lo ha expresado la Corte IDH en su OC 18/03: “La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona”, por lo que “No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza [...]”. Para afirmar “Si ello es así, y el propio preámbulo de ese Pacto lo reafirma, la calidad de nacional de un Estado no es un elemento que en la dinámica de la Convención Americana permita justificar un menor resguardo de derechos. En otros términos, como expresa la Corte Interamericana el principio de la igualdad y no discriminación [...] significa que los ciudadanos deben ser tratados justamente en el sistema legal y que se les debe garantizar un trato igual ante la ley, así como el disfrute por igual de los derechos disponibles para todos los demás ciudadanos [...]”. Finalmente, razona “El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*”. Corte IDH, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos”, *Opinión Consultiva OC-18/03*, 17 de septiembre de 2003.

17 Pérez Hualde complementa la idea: “Principios de profunda raigambre en los cimientos del derecho como lo son el ‘pro homine’, el ‘pro actione’ y el ‘pro debilis’ han irrumpido con fuerza inusitada en nuestra interpretación constitucional y aun en su texto. Y con mayor contundencia en estos últimos tiempos el protagonismo del derecho humano fundamental a la “dignidad” como soporte imprescindible de todos los demás derechos reconocidos y con muy especial impacto en el derecho administrativo”, Alejandro Pérez Hualde, “Contencioso administrativo: buena administración y novedades en contratación en tiempos de crisis”, en *Desafíos del derecho contencioso administrativo y la buena administración*, dir. Ciro Güenchá Medina (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2024), 431.

Así, el control social asoma como una manera también de legitimar las decisiones estatales más allá de los períodos eleccionarios. La ciudadanía, en estos tiempos, es activa e interpela a una participación democrática sustancial y no meramente formal. Esa misma ciudadanía es la que toma también distancia de sus dirigentes cuando estos cierran esas puertas de incidencia y participación en las decisiones públicas. La participación, en este sentido, no es tan solo una exigencia del orden interno ni estatal. Por el contrario, proyecta su aspecto procedimental en la toma de decisión tanto en ámbitos más allá del Estado y más allá del sector público. De allí que podamos y debamos hablar del control social en el ámbito público y también en relación con la actividad titularizada por privados como podría ser, entre otros supuestos, el de los concesionarios de servicios públicos.

En síntesis, el control social es aquella actividad que llevada adelante por la propia comunidad permite incidir, fiscalizar y legitimar las decisiones estatales y aquellas otras propias de actividades cuyo objeto sea la realización del bienestar general. La manera de llevarlo adelante es por mecanismos que la propia ciudadanía adopta. El Estado debe promover dicha participación.

En caso de regularla, siempre lo será para ampliar y fortalecer el control social. Nunca para limitarla, debilitarla o negarla pues ello anunciaría una vocación autoritaria y no democrática por quien adoptase conductas con tales fines. El control social en nuestros actuales tiempos posee mayor relevancia aún a partir de la construcción evolutiva de los tribunales internacionales de derechos humanos especialmente vinculada a los nuevos derechos de alcance colectivo. Así los derechos al ambiente¹⁸ y al clima¹⁹ poseen dimensiones individuales y colectivas al tiempo que se encuentran atravesadas por la equidad intergeneracional. Una multiplicidad de obligaciones recae tanto en el Estado como en ámbitos sectoriales privados sujetos a las debidas y de la propia ciudadanía vinculada a ambos derechos. Por tanto, participar, incidir y controlar socialmente será fundamental para prevenir nuevas afectaciones a los mismos como así también para mitigar los daños causados.

18 *Opinión Consultiva OC-23/17*: “El derecho humano a un ambiente sano se ha entendido como un derecho fundamental para la existencia de la humanidad, con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, este derecho constituye un interés universal, que se debe a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros”. Corte IDH, “Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia”, *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017.

19 *Opinión Consultiva OC-32/2*: “un derecho al clima sano que protege el componente del ambiente directamente afectado en el marco de la emergencia climática, esto es, el sistema climático global [...] La Corte resalta, en ese sentido, que la afectación del sistema climático constituye una forma de daño ambiental que, aunque relacionada, puede y debe distinguirse de otras formas de daño ambiental como aquellas resultantes de la contaminación o de la afectación de la biodiversidad”. Corte IDH, “Emergencia climática y derechos humanos, solicitada por la República de Chile y la República de Colombia”, *Opinión Consultiva OC-32/25*, 29 de mayo de 2025.

Bibliografía

Argentina. *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, Ley 27.742. Boletín Oficial de la República, 8 de julio de 2024.

Alonso Regueira, Enrique, ed. *Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

Bezzi, Osvaldo Héctor y Martín Renato Espinoza Molla. “Comentarios preliminares a la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Con referencia especial a su impacto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”. *El Derecho Administrativo*, n.º 8 (2024): 2-16. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/170113>.

Cassagne, Juan Carlos. “Los principios generales en el Derecho Administrativo”. *El Derecho, Diario* 230 (2008): 963 y ss. <https://www.cassagne.com.ar/los-principios-generales-en-el-derecho-administrativo/>.

Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-32/25. Emergencia climática y derechos humanos, solicitada por la República de Chile y la República de Colombia*, 29 de mayo de 2025.

———. “Sentencia caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras”. *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*, 31 de agosto de 2021. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf.

———. “Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia”. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017.

———. “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos”. *Opinión Consultiva OC-18/03*, 17 de septiembre de 2003.

———. “Sentencia caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”. *Sentencia sobre Fondo*, 29 de julio de 1988. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf.

———. “La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay”. *Opinión Consultiva OC-6/869*, 9 de mayo de 1986.

Coviello, Pedro. *La protección de la confianza del Administrado*. Buenos Aires: LexisNexis / Abeledo Perrot, 2004.

Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012.

Gutiérrez Colantuono, Pablo. *Control de convencionalidad en la Administración pública*. Buenos Aires: Astrea, 2022.

———. *Control de Convencionalidade Na Administração Pública, Contracorrente*. São Paulo: Editora Contracorrent, 2024.

Ivanega, Miriam. *Control público*, 2a ed. Buenos Aires: Astrea, 2025.

Meilán Gil, José Luis. “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho Público español”. *Revista de Administración Pública*, n.º 161 (2003): 74 y ss.

OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Pérez Hualde, Alejandro. “Contencioso administrativo: buena administración y novedades en contratación en tiempos de crisis”. En *Desafíos del derecho contencioso administrativo y la buena administración*, dirigido por Ciro Guencha Medina, 427-48. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2024.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Curso de derecho administrativo español*, Tomo I. A Coruña: Colex, 2024.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. “Sentencia caso Brualla Gómez de la Torre vs. España”, 19 de diciembre de 1997.