

## **El principio de eficacia administrativa como criterio complementario del principio de legalidad en el Derecho administrativo**

### **The principle of administrative efficiency as a complementary criterion of the principle of legality in administrative law**

#### **Resumen**

El presente artículo desarrolla una investigación sustentada en fuentes documentales que buscan evidenciar la importancia de observar el principio de eficacia administrativa como criterio complementario al de legalidad en el Derecho administrativo. Para alcanzar tal objetivo se estudia la positivización, contenido y alcance de dicho postulado, así como algunas condiciones para promover su materialización desde la ciencia jurídico-administrativa. Todo ello con la finalidad de consolidar al ordenamiento administrativo como un instrumento eficaz para el logro de su teleología.

**Palabras clave:** Derecho Administrativo; Poder Ejecutivo y Administración pública, Principio de legalidad; Eficacia administrativa.

#### **Sumario**

**I.** Introducción. **II.** El principio de legalidad en la función administrativa del Estado. **III.** La visión legalista en el Derecho Administrativo e importancia de la eficacia administrativa. **IV.** La eficacia administrativa y su positivización como principio jurídico. **V.** Algunas condiciones que contribuyen al logro del principio de eficacia administrativa. **VI.** La articulación del principio de legalidad y de eficacia administrativa. **VII.** Conclusiones. **VIII.** Bibliografía.

## **Abstract**

This article develops an investigation supported by documentary sources that seek to demonstrate the importance of observing the principle of administrative efficiency as complementary to that of legality in administrative law approach. To achieve this objective the positivization, content and scope of this postulate, as well as some conditions to promote their realization from the legal and administrative science is studied. All this in order to consolidate the administrative system as an effective means for achieving its teleology instrument.

**Keywords:** Administrative law; Executive Branch and Public administration, Principle of legality; Administrative efficiency.

## **Summary**

**I.** Introduction. **II.** The principle of legality in the administrative function of the State. **III.** The legalistic view on Administrative Law and importance of administrative efficiency. **IV.** Administrative efficiency and positivization as a legal principle. **V.** Some conditions that contribute to achieving the principle of administrative efficiency. **VI.** The articulation of the principle of legality and administrative efficiency. **VII.** Conclusions. **VIII.** Bibliography.

## **I. Introducción**

La función ejecutiva del Estado sufrió en los últimos años cambios significativos derivados del fenómeno de globalización, cuya consecuencia fue la aparición de nuevos modelos de organización administrativa, de gobierno y de prestación de

servicios públicos, que caracterizan la nueva etapa del Derecho Administrativo denominada del *trabajo en común*<sup>1</sup>, también conocida como del *Estado cooperativo*<sup>2</sup>.

Una de las preocupaciones centrales de esta nueva etapa es complementar la legalidad de la función ejecutiva estatal, con la búsqueda de otros criterios que proporcionen información acerca de los efectos del Derecho Administrativo en la realidad, ya que la exclusiva observancia de dicho postulado es insuficiente para dar cuenta de ello. De este modo, se busca contribuir a que el ordenamiento administrativo se consolide como un instrumento efectivo en el logro de sus fines.

Para lograr tal propósito, diversos tratadistas<sup>3</sup> consideran que es indispensable complementar el postulado clásico de legalidad, bajo el cual se califica jurídicamente la actuación de los órganos del Poder Ejecutivo del Estado, con el de eficacia administrativa, cuyo contenido se refiere a la idoneidad de la Administración Pública para cumplir sus fines y al resultado inducido desde dicha cualidad, que se traduce en la satisfacción del interés general<sup>4</sup>.

Ahora bien, la citada complementación exige, entre otras cosas, el estudio de las implicaciones que produce la positivización de la eficacia administrativa, así como la forma en que puede promoverse y evaluarse a través del Derecho Administrativo, lo cual implica además, un cambio de visión y método para abordar los problemas

---

<sup>1</sup> BARNES VÁSQUEZ, J., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, 1ª. Ed., Sevilla, España, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011 pp. 23-26. Fuente de información: [https://www.researchgate.net/publication/280529470\\_Las\\_transformaciones\\_cientificas\\_del\\_Derecho\\_Administrativo\\_Historia\\_y\\_retos\\_del\\_Derecho\\_Administrativo\\_contemporaneo\\_Libro\\_en\\_formato\\_electronico\\_en\\_pdf](https://www.researchgate.net/publication/280529470_Las_transformaciones_cientificas_del_Derecho_Administrativo_Historia_y_retos_del_Derecho_Administrativo_contemporaneo_Libro_en_formato_electronico_en_pdf).

<sup>2</sup> SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, 1ª. ed. en español, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2003, pp. 36-40.

<sup>3</sup> Tales como: Hoffman-Riem, Schmidt-Assmann, Barnés Vázquez y Luciano Parejo.

<sup>4</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, 1ª. Ed., Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1995, p. 105.

sociales desde la ciencia jurídico-administrativa, contexto en el que se enmarca el presente trabajo de investigación.

De esta manera, se pretende dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿Por qué es indispensable complementar la observancia del principio de legalidad con la valoración de la eficacia administrativa?, ¿Cuáles son las implicaciones de la positivización de la eficacia administrativa?, ¿Cómo puede promoverse la materialización de dicho postulado desde el ámbito jurídico? y, ¿En qué forma, la complementación de ambos principios consolida al Derecho Administrativo como un instrumento efectivo para conseguir su teleología?

Asimismo, los objetivos que se pretenden alcanzar son: demostrar la necesidad de complementar el principio de legalidad con el de eficacia administrativa, conocer las implicaciones de la positivización de dicha eficacia, examinar algunas condiciones que pueden contribuir a lograrla desde el terreno jurídico y demostrar que la complementación de ambos postulados consolida al Derecho Administrativo como un instrumento efectivo para el logro de sus fines.

En tales condiciones, se analiza primeramente el principio de legalidad en la función administrativa del Estado y la importancia de la eficacia administrativa para su complementación, a continuación se estudia su positivización como principio jurídico, así como algunas condiciones que debe considerar la ciencia jurídico-administrativa para contribuir a su materialización y, finalmente, se examina la trascendencia que tiene la articulación de ambos postulados para la referida consolidación del Derecho Administrativo.

## **II. El principio de legalidad en la función administrativa del Estado**

El principio de legalidad constituye el eje conductor de la función administrativa en un Estado de Derecho y constituye su fundamento característico. Su cumplimiento exige el sometimiento de los órganos de gobierno al ordenamiento legal, lo cual se verifica

mediante el establecimiento de pautas, límites y condiciones de actuación a dichos entes públicos. Luego entonces, la existencia de este principio resulta fundamental para la vida jurídica de un Estado.

De acuerdo con Vignolo Cueva, este postulado surge de la confluencia de dos supuestos liberales originados en los siglos XVIII y XIX; por un lado, el imperio de la ley, mediante el cual se buscó que el sistema de gobierno fuera general y objetivo, y dejara de sustentarse en las decisiones subjetivas del príncipe absolutista y, por otro, el traslado de la soberanía hacia el pueblo y sus representantes elegidos democráticamente, que generó la vinculación obligatoria de los representados a la ley<sup>5</sup>. Por esta última razón se afirma que *la representación y la legitimidad* son fundamentos que conforman la esencia del citado principio<sup>6</sup>.

En este contexto, el origen del principio en estudio se asocia al sometimiento de los órganos del Estado a la ley, ya sea para limitar los poderes del Monarca, como sucedió en el caso de Alemania, o como fundamento de legitimidad para la ordenación de los poderes del Estado, según lo ocurrido en Francia<sup>7</sup>. Por tanto, su reconocimiento jurídico implica el facultamiento previo de la actuación de los órganos del Estado, quienes por su calidad de entes públicos se orientan bajo la regla general de que sólo pueden realizar válidamente aquello que les está permitido por la ley y, de forma extensiva, por el ordenamiento jurídico en su conjunto.

---

<sup>5</sup> Cfr. BENDA, E., *El Estado social de derecho*, (2001), citado por VIGNOLO CUEVA, O., "La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. XLIV, núm. 131, mayo-agosto, Distrito Federal, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 791. Fuente de información: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42721161010>.

<sup>6</sup> Cfr. REY CANTOR, E., "Principio de Legalidad y Derechos Humanos. Análisis desde la perspectiva del Derecho Constitucional Procesal", en VEGA GÓMEZ, J., y CORZO SOSA E. (Coords.), *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional*, 1ª. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 562. Fuente de información: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=344>.

<sup>7</sup> Cfr. ROLDAN XOPA, J., *Derecho Administrativo*, 2ª. Reimpresión, México, D.F., Oxford University Press, 2012, p. 99.

Con la obra de Kelsen, el principio multicitado alcanza su mayor expresión, ya que dicho autor promueve la plena identificación entre el Estado y la ciencia jurídica positiva, por lo que a partir de las primeras décadas del siglo XX, el principio de legalidad y sus derivados caracterizaron el Estado de Derecho<sup>8</sup>.

Ahora bien, este postulado puede observarse tanto en un sentido restringido como en uno amplio, en el primero se concibe que los órganos públicos se encuentran sometidos exclusivamente a la ley como tipo normativo, esto es, a la norma jurídica general, abstracta y obligatoria emanada de los órganos legislativos o parlamentarios; mientras que en el segundo, la sujeción es a todas las fuentes del Derecho. De esta manera, los entes públicos están vinculados a la observancia de cualquier ordenamiento jurídico con independencia de su naturaleza formal, tales como: leyes, reglamentos, tratados internacionales, e incluso, la propia Constitución<sup>9</sup>. En este segundo caso, el fundamento en estudio es denominado *principio de juridicidad*.

Adicionalmente es importante conocer las diversas formas de sujeción de los órganos ejecutivos del Estado al multicitado principio, distinguiéndose, según Santos Rodríguez, tres clases de vinculación: *la positiva*, *la negativa*, y *la mixta*; donde la primera de ellas se presenta cuando la Administración Pública sólo puede actuar en la medida en que la ley la habilita o autoriza expresamente de manera previa, y por tanto, su actuación será inválida si no responde a una atribución legal de potestades. En el caso de la segunda, existe la posibilidad de que los órganos del Poder Ejecutivo puedan realizar los actos necesarios para conseguir sus fines ante la ausencia de leyes que delimiten con claridad sus atribuciones; y finalmente, la tercera se concibe como una visión moderna que integra a las dos anteriores y que

---

<sup>8</sup> Cfr., SANTAMARÍA PASTOR, J., *Fundamentos de derecho administrativo*, (1991), citado por VIGNOLO CUEVA, O., "La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones", *op. cit.*, pp. 788 y 789.

<sup>9</sup> Cfr., ROLDAN XOPA, J., *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 100.

consiste en una vinculación flexible de la Administración a la ley de acuerdo a la situación jurídica concreta en que ésta se encuentre<sup>10</sup>.

En el sistema jurídico mexicano el principio de legalidad se encuentra consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, de cuya interpretación sistemática se desprende la prohibición que tienen las autoridades del Estado para realizar cualquier acto privativo o de molestia al gobernado sin previo fundamento legal y, del mismo modo, la obligación de conducir en todo momento su actuación con apego a una disposición jurídica<sup>11</sup>. Así también, se encuentra contenido en diversas normas jurídicas secundarias, federales y locales que ordenan el desempeño de los órganos estatales conforme a Derecho.

En lo que se refiere a las garantías para su cumplimiento, existen en la generalidad de los sistemas jurídicos una amplia variedad de controles de diversa naturaleza, tales como: recursos administrativos, la jurisdicción contenciosa administrativa, e incluso, medios de control constitucional que de forma indirecta aseguran su observancia, como es, el juicio de amparo en el caso mexicano. Asimismo, con dichos controles concurren una serie de órganos investidos de funciones capaces de contribuir a su observancia, ejemplo de ello son los órganos de fiscalización que forman parte de los poderes públicos.

No obstante, el acatamiento exclusivo del multicitado principio por parte de las autoridades administrativas del Estado no garantiza el logro de los resultados trazados por el ordenamiento jurídico, es decir, no asegura que el Derecho alcance sus fines u objetivos, e incluso, es insuficiente para dar cuenta de ellos. Por

---

<sup>10</sup> Cfr. SANTOS RODRÍGUEZ, J., "La transformación de la vinculación de la Administración Pública a la legalidad", *Revista de Derecho del Estado* n.º 18, junio, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 173-177. Fuente de información: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/748/0>.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2016. Página web oficial: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

consiguiente, surge la necesidad de incorporar nuevos criterios que coadyuven a que el Derecho Administrativo sea un instrumento capaz de alcanzar su teleología, sin dejar de garantizar la legalidad de la función ejecutiva del Estado.

### **III. La visión legalista en el Derecho Administrativo e importancia de la eficacia administrativa.**

Uno de los principales retos de la actual etapa del Derecho Administrativo denominada del *Estado cooperativo* o *del trabajo en común*, es buscar la eficacia jurídica, ya que, como advierte Schmidh- Assmann: "...la ciencia del Derecho no puede conformarse sin más con la mera construcción dogmática de técnicas, categorías y reglas jurídicas, sino que debe ocuparse asimismo de las condiciones y presupuestos para que aquéllas resulten efectivas y eficaces..."<sup>12</sup>.

Dicha eficacia jurídica se encuentra en íntima relación con la eficacia administrativa si se considera que el Derecho Administrativo posee características especiales que lo distinguen de otras ramas jurídicas, porque su función no sólo está orientada a regular la actividad ejecutiva del Estado, sino además, se encuentra dirigida a la asignación de tareas, responsabilidades y funciones a los órganos que integran la Administración pública.

En consecuencia, bajo esta nueva concepción se exige un entendimiento del Derecho "...no sólo preocupado por la toma de decisiones administrativas en términos de validez (legalidad *versus* ilegalidad), sino también, decididamente interesada en el resultado efectivo de la acción administrativa..."<sup>13</sup>, puesto que se

---

<sup>12</sup> *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, op. cit., p. 27.*

<sup>13</sup> *Cfr. HOFFMAN-RIEM, W., La reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental, (1993); BARNÉS VÁZQUEZ, J., Per una lingua comune europea del Diritto Amministrativo, (2005); SCHMIDT-ASSMANN, E., Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos (2006), citados por AGUDO GONZÁLEZ, J., "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm.*

estima que la valoración de la función administrativa estatal exclusivamente a través de su confrontación con el ordenamiento jurídico, deja fuera de su campo visual los efectos del Derecho en lo que a su aplicación material se refiere.

Así lo concibe Estévez Araujo al indicar que la visión de una Administración sometida al principio de legalidad, mantiene ocultas, las complicaciones derivadas de la concurrencia de los criterios de eficacia y eficiencia, los cuales quedan fuera de su mirada<sup>14</sup>. De igual forma, Agudo González considera que la concepción de "... la Administración como ejecutora de la Ley, expresión clásica de los principios de separación de poderes y de legalidad, (...) no sirve para explicar los parámetros de actuación moderna..."<sup>15</sup>.

Incluso, Javier Barnes argumenta que el respeto exclusivo al principio de legalidad está vinculado a una perspectiva de "patología" del Derecho Administrativo, cuya causa, afirma, es el método jurídico tradicional que se sustenta en una forma de pensar y contemplar el Derecho únicamente en términos de legalidad o ilegalidad, en donde la primera se circunscribe al respeto de los límites y presupuestos, sin considerar otros criterios para su valoración<sup>16</sup>.

Para Doménech Pascual, una de las causas de este fenómeno es que el Derecho se enseña tradicionalmente para resolver problemas desde una perspectiva de *lege data*, y no de *lege ferenda*, donde habitualmente el estudiante no se sitúa en el papel

---

41-42, Zaragoza, España, 2013, p. 125. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4486255>

<sup>14</sup> Cfr. ESTÉVEZ ARAUJO, J., "La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración", *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, Barcelona, España, 1990, p. 114. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142181>.

<sup>15</sup> Cfr. "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración", *op. cit.*, p. 148.

<sup>16</sup> *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, *op. cit.*, p. 49.

de un legislador, o de un constituyente, cuya tarea principal es tratar de regular una materia de la forma más acertada posible, sino exclusivamente en el de un juez, que ha de precisar la solución para un caso concreto de acuerdo con el ordenamiento jurídico, o quizás, en el de un abogado, que partiendo del Derecho positivo identifica la disposición normativa pertinente para interpretarla y aplicarla según los intereses de su cliente <sup>17</sup>.

En este orden de ideas es evidente que el método jurídico tradicional no está diseñado para proporcionar herramientas al jurista que permitan identificar o evaluar la eficacia administrativa, sino, exclusivamente habilidades hermenéuticas y de sistematización que caracterizan una visión positivista, la cual se ve reflejada en las distintas ramas del conocimiento jurídico, entre ellas, el Derecho Administrativo.

Así, se puede concluir que la visión jurídica tradicional que aprecia la acción administrativa del Estado, según su conformidad o disconformidad con el ordenamiento, es limitada y propicia el alejamiento del Derecho con la realidad, tal como sostiene Doménech Pascual, al aseverar que la ausencia de uso de métodos empíricos para evaluar los efectos reales de las normas jurídicas propicia que nuestro conocimiento resulte muchas veces asistemático, fragmentario, especulativo, intuitivo y, en definitiva, carente del deseable rigor científico<sup>18</sup>.

Ante tal escenario, resulta substancial implantar criterios que no sólo den cuenta de la validez jurídico-formal de la acción administrativa estatal, sino que también estén orientados a la búsqueda de la eficacia administrativa, ya que en la medida en que el

---

<sup>17</sup> Cfr. DOMÉNECH PASCUAL, G., "El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (Administrativo)", en PIÑAR MAÑAS, J., (Coord.) *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Actas del XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo Universidad San Pablo-CEU, 18 a 20 de octubre 2012, Madrid, España, 2013, p. 392. Fuente de información: [http://www.academia.edu/9773635/El\\_impacto\\_de\\_la\\_crisis\\_economica\\_sobre\\_el\\_metodo\\_juridico\\_administrativo](http://www.academia.edu/9773635/El_impacto_de_la_crisis_economica_sobre_el_metodo_juridico_administrativo)

<sup>18</sup> Cfr., *Ibíd.*, pp. 393 y 394.

ordenamiento jurídico logre alcanzar sus fines, podrá contribuir efectivamente a la tutela del bien común y a la satisfacción del interés general. Esto último bajo el entendido de que, "...la estimación de la eficacia administrativa requiere un parámetro distinto al utilizado para medir la legalidad de la actuación de la Administración..."<sup>19</sup>.

Por las razones apuntadas, es indispensable complementar la observancia del principio de legalidad en el Derecho Administrativo a través de la valoración de la eficacia administrativa, porque esto permitirá superar la visión legalista que predomina en la ciencia jurídico-administrativa, e incorporar un nuevo enfoque, que posibilite también, el análisis de los retos y desafíos que implica garantizar la multicitada eficacia.

Un ejemplo que ilustra lo antes dicho es el análisis realizado por Rodríguez Padilla sobre los resultados de los *Contratos de Servicios Múltiples*, modalidad de contratación administrativa que fue utilizada por el Estado Mexicano a partir del año 2004, con la finalidad de incrementar las reservas y la producción de gas no asociado y evitar su creciente importación. Al respecto el autor asevera que existen fuertes contrastes entre los propósitos buscados por el Estado Mexicano y los resultados alcanzados, ya que afirma, el volumen de gas entregado por los contratistas quedó muy por debajo de las metas anuales, el costo de producción superó el precio del gas importado, y, en seis de nueve contratos que fueron objeto de análisis, el organismo público pierde dinero después del pago de impuestos<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> DESCALZO GONZÁLEZ, A. "Eficacia Administrativa", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, marzo-agosto, 2012, p. 149. Fuente de información: [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2\\_Descalzo\\_final.pdf](http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2_Descalzo_final.pdf)

<sup>20</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PADILLA, V., "Contratos de servicios múltiples en Pemex: eficacia, eficiencia y rentabilidad", *Revista Problemas del Desarrollo*, 163 (41) octubre-diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, pp. 119 y 121. Fuente de información: [www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/23513/22215-](http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/23513/22215)

Para sustentar tales afirmaciones, Rodríguez Padilla examinó el desempeño económico de los referidos pactos, con base en datos oficiales suministrados por la empresa Petróleos Mexicanos a los órganos de fiscalización del Congreso de la Unión, en respuesta a preguntas específicas sobre los objetivos de dichas convenciones y los resultados concretos alcanzados en el periodo comprendido de los años 2004 al 2007<sup>21</sup>.

De esta manera, es evidente la importancia de generar la comunicación entre el ámbito formal del Derecho, y su dimensión real o sociológica, ya que sólo de esta forma se podrán conocer los efectos de las instituciones jurídicas en la realidad y, del mismo modo, contar con una base sólida que permita determinar la viabilidad de su permanencia, modificación o exclusión del sistema jurídico administrativo.

En este orden de ideas, la eficacia administrativa constituye el criterio por excelencia para observar y entender el Derecho desde un enfoque sociológico, esto es, como un hecho o fenómeno social, en oposición a una visión puramente formal o legal, como atinadamente lo distinguen Pablo Navarro y José Juan Moreso al advertir que mientras la dimensión normativa del Derecho se asocia a los conceptos de validez, fuerza obligatoria y aplicabilidad de las normas jurídicas, la dimensión social del derecho requiere, al menos, del análisis de la eficacia de las mismas<sup>22</sup>.

Por tanto, el reto del Derecho Administrativo consiste en brindar resultados concretos y comprobables, lo cual sólo se logrará mediante la comprobación empírica de sus resultados a través de criterios que permitan evaluar los efectos objetivos que la Administración pública produce en una determinada sociedad, desde una perspectiva crítica.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 121.

<sup>22</sup> *Cfr.* NAVARRO LÓPEZ, P, y MORESO J., “Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, No. 5/ Octubre, 1996, p. 119. Fuente de información: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcc82n1>

#### IV. La eficacia administrativa y su positivización como principio jurídico

Inicialmente se puede afirmar que la eficacia administrativa es un criterio que conduce de manera natural la actuación de los órganos que integran la Administración Pública, en virtud de que la comprensión de la función ejecutiva del Estado debe partir de la premisa de que tal actividad de gobierno se encuentra orientada por una serie de principios que delimitan su organización y su modo de actuar, dentro de los cuales la eficacia es su eje medular<sup>23</sup>.

En el ámbito jurídico, la estimación de la eficacia administrativa tiene lugar en la época del Estado social de Derecho, donde la clásica fórmula de *eficacia jurídica* que caracterizó al Estado liberal y cuyo objetivo fundamental fue ordenar externamente la convivencia social, es superada, para entenderse en una nueva dimensión, en la que se busca, ante todo, conocer el efecto real de la acción estatal. Por esta razón, en esta nueva etapa la *eficacia jurídica* se evalúa a la luz de los fines, objetivos y medios disponibles para la resolución de los problemas sociales<sup>24</sup>.

Más recientemente, en la etapa contemporánea del Derecho Administrativo denominada del *trabajo en común* o de la *cooperación necesaria* interadministrativa y público-privada, la preocupación por lograr la eficacia administrativa se acentúa. Así lo manifiesta Javier Barnes, al decir que la interdependencia social, económica, ambiental o informativa, derivada del fenómeno de globalización, exige la eficacia de

---

<sup>23</sup> Cfr. JINESTA, E., "Principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas", *Constitución y Justicia Constitucional*, Costa Rica, 2014, p. 1. Fuente de consulta:

[http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF)

<sup>24</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, L., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública." *Revista Documentación Administrativa*/nº 218-219 (abril-septiembre), Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 16. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5526>

la Administración pública, que implica no sólo el cumplimiento del plan, programa, norma o estrategia aprobada, sino además, lograr los resultados perseguidos<sup>25</sup>.

Por consiguiente, la tutela jurídica de la eficacia administrativa tiene una relevancia fundamental en la actualidad, porque dicho criterio, junto al de eficiencia, sirven para legitimar la acción estatal. Así lo sostiene Luciano Parejo al advertir que en la valoración social, política, práctica y jurídica de la Administración pública, tienen gran importancia los valores de eficacia y eficiencia, puesto que a través de la primera se exige que la Administración “resuelva” los problemas sociales, constituyendo un criterio de legitimidad de la Administración pública<sup>26</sup>.

Esta última afirmación es corroborada por Gladys Camacho, quien señala que una de las preocupaciones del agotamiento del Estado de bienestar, es la valoración de la eficacia y eficiencia con la que los poderes públicos cumplen con las tareas de gobierno, la cual, explica, surge como una necesidad de legitimar las actuaciones y decisiones públicas. Agregando que, la Administración pública es uno de los poderes más presionados por cumplir estas exigencias, porque constituye el instrumento fundamental para la actuación del Estado<sup>27</sup>.

Bajo este escenario, la positivización de la eficacia como principio jurídico es una cuestión ineludible, tanto para orientar la actuación de la Administración pública, como para validar su desempeño, sobre todo, ante la crisis de legitimación institucional que padece y, que obedece, entre otros factores, al fracaso en el logro de los fines, metas u objetivos de interés público que persigue.

---

<sup>25</sup> Cfr., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, op. cit., pp. 23-25 y 48.

<sup>26</sup> Cfr., *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, op. cit., p. 89.

<sup>27</sup> Cfr. CAMACHO CEPEDA, G. “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, en Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, *La Administración del Estado de Chile*, decenio 1990-2000, Editorial Conosur Ltda., 2000, pp. 507 y 508. Fuente de información: [http://www.academia.edu/28989746/Los\\_principios\\_de\\_eficacia\\_y\\_eficiencia\\_administrativas\\_2000\\_](http://www.academia.edu/28989746/Los_principios_de_eficacia_y_eficiencia_administrativas_2000_)

Es oportuno destacar además, que la búsqueda de la eficacia administrativa es plenamente entendible en el terreno jurídico, si se considera que los órganos del Poder Ejecutivo del Estado actúan como mandatarios de la sociedad, tal como lo concibe Gabriela Gardais cuando explica que los principios de eficiencia y eficacia han dejado de pertenecer exclusivamente a la ciencia de la administración y han traspasado al campo jurídico por la circunstancia de que la autoridad administrativa actúa como un mandatario del administrado y porque gestiona intereses de la comunidad<sup>28</sup>.

Por las razones expuestas, el estudio de la eficacia administrativa como principio jurídico constituye uno de los aspectos más relevantes para la ciencia jurídico-administrativa, siendo uno de sus principales exponentes Luciano Parejo, quien define al referido postulado como el deber jurídico que tiene la Administración pública de realizar efectivamente la situación indicada en cada caso particular por el interés general, que es el elemento clave para su enjuiciamiento<sup>29</sup>.

De tal definición se desprende que la positivización de la eficacia administrativa implica su transformación en un deber jurídico, donde la Administración Pública es el sujeto obligado a su observancia, mientras que las personas en su calidad de gobernados, son los sujetos titulares de la prerrogativa para exigir su cumplimiento. De este modo, su connotación se distingue del que le atribuyen las ciencias económicas o administrativas.

---

<sup>28</sup> GARDAIS ONDARZA, G. (2002): "El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizable", *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XXIII, Valparaíso, Chile, pp. 326 y 333. Fuente de información: [www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/511/479](http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/511/479).

Cabe destacar que la citada autora explica que tales principios son útiles para determinar si se logra el objetivo o el fin para el cual ha sido establecido el servicio público o, si se hace con medios inapropiados o desproporcionados al fin perseguido, como lo exige el interés general.

<sup>29</sup> Cfr., *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, op. cit., p. 125.

Uno de los aspectos de gran relevancia en torno a la citada conceptualización, es que el interés general es un concepto de contenido variable e indeterminado, que exige acudir al estudio de cada caso particular para su debida identificación, por lo que su determinación es una labor que puede resultar compleja<sup>30</sup>. No obstante, debe tenerse presente lo sentenciado por Gladys Camacho al manifestar que al adquirir la eficacia la calidad de un deber jurídico, la aplicación y calificación de las circunstancias en las que opera, no admite más que una solución: se da o no se da la eficacia en la actuación de la Administración, y por tanto, se ha cumplido o se ha faltado a ella<sup>31</sup>.

Con la finalidad de dar mayor precisión al contenido y alcance del citado principio, Luciano Parejo ha analizado su aplicación de acuerdo con las principales formas de la actuación administrativa, afirmando inicialmente que es en la *Administración de carácter o de contenido económicos*, en la que con mayor medida se percibe este principio, ya que en este tipo de actividades es evidente la relación medios-objetivos/fines. Posteriormente señala que en el caso de la *Administración prestacional* ésta no se agota en la eficiencia, ya que no basta dicho criterio para su valoración, porque junto a él aparecen usualmente otros fines sustantivos o cualitativos a satisfacer. Finalmente, en lo que se refiere a la *Administración de imperium o autoridad* apunta que la eficacia se pondera, sobre todo, en función de los fines alcanzados, argumentando que así lo acreditan las reglas tradicionales en el Derecho de la política del orden y la seguridad<sup>32</sup>.

Asimismo, debe decirse que la positivización de la eficacia administrativa implica también el desafío para el Derecho de convertirse en un instrumento para su promoción, tal como lo entiende Ponce Solé al vincular el nuevo enfoque de la

---

<sup>30</sup> Cfr., *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, op. cit., pp.125 y 126.

<sup>31</sup> Cfr., “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, op. cit., p. 525.

<sup>32</sup> Cfr., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública”, op. cit., pp. 54-61.

doctrina administrativista con una reivindicación creciente del papel del Derecho administrativo en la gestión pública, como un instrumento habilitador de la calidad de ésta; afirmando que, el Derecho administrativo no debe agotarse en el control judicial, sino que debe recuperar su papel en el concierto de las ciencias sociales con aportaciones sobre el diseño de políticas públicas a fin de garantizar el buen gobierno y la buena administración<sup>33</sup>.

Igualmente, para Javier Barnes la incorporación de la eficacia administrativa como principio jurídico obligatorio para las Administraciones públicas implica no sólo un cambio de perspectiva en la construcción del Derecho Administrativo, sino también, de método, de manera que ésta rama jurídica transite de ser exclusivamente de ejecución o aplicación, a ser también, de ejecución de políticas públicas<sup>34</sup>.

Como conclusión de esta apartado se puede decir que la positivización de la eficacia administrativa como principio jurídico general es una necesidad ineludible en la actualidad y para su cabal comprensión es necesario un cambio en el modo de entendimiento del Derecho Administrativo, a fin de que éste pueda garantizar efectivamente la observancia de dicho postulado y, a su vez, promover las condiciones que permitan su materialización. Todo lo cual exige un cambio en la metodología para abordar y resolver los problemas sociales desde la ciencia jurídico-administrativa.

---

<sup>33</sup> Cfr. PONCE SOLÉ, J., 2014 "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva época, núm. 11 enero-junio, 2014. Fuente de información: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10176&path%5B%5D=10794>

<sup>34</sup> Cfr., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, op. cit., p. 17.

## V. Algunas condiciones que contribuyen al logro del principio de eficacia administrativa

Como quedó anotado, el reconocimiento de la eficacia administrativa como principio jurídico supone diversos retos para el Derecho Administrativo, uno de los principales consiste en contribuir a su materialización, para lo cual el Derecho constituye una herramienta muy útil. De igual modo, es conveniente indagar acerca de los métodos para evaluar el cumplimiento de tal deber jurídico por parte de la Administración Pública.

En relación al primero de los desafíos, Schmidth-Assmann, en su obra denominada *Teoría general del Derecho Administrativo como Sistema*, realiza un estudio acerca de algunas condiciones que deben considerarse para contribuir a lograr la eficacia jurídica, misma que se encuentra estrechamente vinculada con la eficacia administrativa según lo expuesto en el apartado anterior. Por esta razón, las proposiciones que formula Schmidth-Assmann son atendibles para contribuir a materializar el referido principio de eficacia administrativa desde el ámbito de la ciencia jurídica.

Así, el citado tratadista afirma que un primer elemento a tomarse en cuenta es el *grado de juridificación* de la función administrativa del Estado, esto es, la intensidad con que el Derecho la reglamenta o regula y que comprende, en un primer momento, el establecimiento de programas de carácter *material* que sean capaces de recoger los intereses y problemas específicos de cada ámbito de la realidad que se pretende disciplinar<sup>35</sup>.

De ello se desprende que una de las condiciones esenciales para promover el logro de la eficacia administrativa es una correcta juridificación de los diversos aspectos de

---

<sup>35</sup> Cfr., SCHMIDTH- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. pp. 63 y 64.

la realidad que son objeto del Derecho Administrativo. Javier Barnes comparte tal aseveración al destacar las ventajas que ofrece una adecuada regulación de la función ejecutiva del Estado, explicando que de ella se producen múltiples efectos para la sociedad y la economía. Además enfatiza que ésta debe responder y satisfacer necesidades de interés general, fundarse en razones sólidas y diseñarse de tal modo que sea capaz de lograr los propósitos y objetivos que persiga<sup>36</sup>.

Del mismo modo, la autora Chilena Gladys Camacho al hablar sobre los condicionantes más importantes para el logro de los principios de eficacia y eficiencia de la Administración, señala que uno de los aspectos más importantes es la racionalización o simplificación normativa, explicando que: "...urge la realización de un esfuerzo especial por ordenar, sistematizar y simplificar el ordenamiento jurídico. Concomitante con lo anterior, la adopción de una técnica más rigurosa y precisa para la elaboración de las normas, así como comprometerse con una mayor permanencia de las normas."<sup>37</sup>

Resulta oportuno destacar que uno de los elementos indispensables de una buena regulación es fijar con claridad los objetivos, metas o fines que persigue la Administración pública, pues como advierte Santamaría Pastor, existe una confusión para aplicar el nuevo esquema de valoración administrativa en virtud de que los fines u objetivos y medios de la actuación administrativa, que fija el ordenamiento jurídico-público, padecen de la falta de claridad, coherencia y precisión que resultan de la complejidad, vastedad y falta de racionalidad de dicho ordenamiento<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr., *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth (Draft Report)*, OCDE, (2010), citado por *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, op. cit., p. 51.

<sup>37</sup> Gladys Camacho, (págs. 21 y 22)

<sup>38</sup> Cfr., *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, op. cit., p. 90.

Esta última problemática también es apuntada por Luciano Parejo al aseverar que no debe perderse de vista la incidencia que sobre la actuación administrativa tiene la claridad, precisión y certeza de los fines legales de ésta, es decir, la correcta integración del ordenamiento jurídico<sup>39</sup>, aunque también puntualiza que puede ser normal u ordinario que la programación legal de los fines permita, e incluso requiera, ulteriores precisiones para hacerla operativa, como son: el establecimiento de prioridades y la formulación de objetivos concretos en función de los medios disponibles<sup>40</sup>.

A mayor abundamiento, la fijación de los fines u objetivos por el ordenamiento jurídico es también un factor indispensable para evaluar el cumplimiento de la acción administrativa. Al respecto, Gladys Camacho explica que uno de los problemas estructurales causantes de la ineficiencia de ésta es *la "ambigüedad de los objetivos de la gestión de los organismos públicos"*, que trae como consecuencia la *"ausencia de evaluación de la gestión"*. Lo cual dice, se percibe, en la medida en que los programas gubernamentales en marcha no se contrastan con sus objetivos iniciales, ni existen balances periódicos, ni se evalúa o sanciona la gestión de las autoridades superiores, ni el desempeño de los funcionarios<sup>41</sup>.

Un segundo aspecto que caracteriza una correcta regulación, de acuerdo con Schmidh-Assmann, es incluir en el ordenamiento jurídico administrativo un adecuado orden procedimental, sancionador y fiscalizador que permita la aplicación de los parámetros materiales<sup>42</sup>. En relación al primero de estos condicionantes, Gladys Camacho señala que urge trabajar en la simplificación procedimental en dos

---

<sup>39</sup> Cfr., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *op. cit.*, pp. 37 y 38.

<sup>40</sup> Cfr., *Ídem.*, p. 41.

<sup>41</sup> Cfr., "Modernización de la Gestión Pública en Chile. Antecedentes, Orientaciones Actuales y Avances", *Revista Gobierno Regional y Municipal*, (1998), citado por CAMACHO CEPEDA, G. "Los principios de eficacia y eficiencia administrativas", *op. cit.*, p. 526

<sup>42</sup> Cfr., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, *op. cit.*, p. 64.

expresiones básicas: la reducción de la abundante y frondosa gama de procedimientos administrativos existentes y la simplificación de las etapas o actuaciones excesivas a los que éstos obligan, aligerando los copiosos trámites que deben cumplirse en cada uno de ellos<sup>43</sup>.

Por su parte, Javier Barnes, usando conceptos de mayor amplitud, subraya la importancia que tiene en el propósito multicitado, contar con una adecuada legislación de *organización* y *procedimiento*, la cual, afirma, posee una relevancia regulatoria excepcional, puesto que predeterminan, el modo de ser y el modo de decidir y actuar de los sujetos públicos y privados<sup>44</sup>.

En torno a éstas dos clases de legislación, Luciano Parejo indica por una parte, que la Administración Pública es una organización heterónoma en lo que se refiere a su estructura, medios, funcionamiento y actividad, por lo que corresponde al legislador, decidir en cada caso, cuál es la organización más idónea para servir los intereses generales de que se trate<sup>45</sup>. Por otro lado explica que es indispensable contar con la existencia de un procedimiento adecuado para cada tipo de ámbito administrativo, a fin de evitar incurrir en los mismos defectos que se presentan al fijar el interés general<sup>46</sup>.

Otros factores cardinales que deben contemplarse para la ejecución del postulado de eficacia administrativa desde el ámbito jurídico, es contar con las condiciones que hagan posible la imposición efectiva del Derecho, tales como: una interpretación judicial clara y precisa, la aplicación oportuna del Derecho, una adecuada

---

<sup>43</sup> Cfr., “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, *op. cit.*, p. 534.

<sup>44</sup> Cfr., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, *op. cit.* pp. 52 y 53.

<sup>45</sup> Cfr., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

<sup>46</sup> Cfr., *Ídem*, pp. 48 y 49.

organización administrativa y una dotación suficiente de personal<sup>47</sup>, a lo que debe agregarse, contar con los medios financieros suficientes para desarrollar las tareas o actividades que fija el ordenamiento legal.

Algunos de estos condicionantes merecen también la formulación de ciertas precisiones. Así por ejemplo, Gladys Camacho señala que el factor temporal influye en la productividad de la Administración, y es de especial importancia para determinar la eficacia y eficiencia de su actuación, por lo que la mayor celeridad posible constituye uno de los objetivos prioritarios que debe materializarse, especialmente, en el procedimiento administrativo donde se exige cada vez más a la Administración actuar en plazos señalados por las leyes<sup>48</sup>.

En relación a la exigencia de una adecuada organización administrativa, la misma autora asevera que ésta es un presupuesto *sine qua non* para lograr la eficiencia administrativa, y propone trabajar en su racionalización o simplificación, de manera que haya mejores condiciones para que, técnicas como las de coordinación administrativa funcionen y no se produzcan la duplicidad y traslape de competencias con el consiguiente perjuicio al administrado<sup>49</sup>.

En cuanto a la importancia de los medios personales, Luciano Parejo alude a ellos con referencia especial al artículo 103.3 de la Constitución Española que consagra el principio de eficacia administrativa, señalando que dicho precepto orienta también el modelo de organización del régimen del personal al servicio de las administraciones públicas, en virtud de que condiciona la política de personal, especialmente en sus aspectos de selección, retribución y gestión<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p. 68.

<sup>48</sup> Cfr., “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, *op. cit.*, p. 519.

<sup>49</sup> Cfr., *Ídem*, p. 531.

<sup>50</sup> Cfr., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *op. cit.* pp. 46 y 47.

Por lo que se refiere a los medios financieros, este último autor señala también que los mismos deben estar sujetos plenamente en su gestión al régimen que deriva de los principios de legalidad tributaria, legalidad presupuestaria, control y fiscalización jurisdiccional y parlamentaria, precisando que el principio de eficacia de la actuación administrativa en modo alguno puede entenderse establecido al margen y prescindiendo de estas peculiaridades organizativas, de clara repercusión en el funcionamiento interno y en la actividad *ad extra* de la Administración pública<sup>51</sup>.

En otro orden de ideas, y en lo que atañe a los métodos para la evaluación de la eficacia jurídica, Doménech Pacual, indica que para poder estimar con la mayor precisión y seguridad posible los efectos reales de las normas jurídicas, se debe utilizar métodos empíricos que permitan conocer con el mejor rigor científico posible los hechos sociales, destacando entre ellos a la estadística, la econometría y otras técnicas de investigación social<sup>52</sup>. Por su parte, Martín Mateo afirma que entre los métodos para la evaluación de la eficacia administrativa tiene una especial relevancia el llamado método de la calidad total, que implica una permanente evaluación de las organizaciones públicas a través de criterios estandarizados que permitan la competencia entre ellas<sup>53</sup>.

Sobre este particular, Montoro Chiner destaca la utilidad de las denominadas *técnicas de evaluación normativa*, tanto de carácter *prospectivo* como *retrospectivo*, las cuales son complementarias y se dirigen a comprobar tanto si el legislador parte de una base sólida, real y debidamente informada del fenómeno social a regular, esto es, si dota a la Administración del marco necesario para una actuación concreta

---

<sup>51</sup> Cfr., *Ídem*, pp. 47 y 48.

<sup>52</sup> Cfr., “El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (Administrativo)” *op. cit.* p. 393.

<sup>53</sup> Cfr., MARTÍN MATEO, R. “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1994, pp. 14-24. Fuente de información: [www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjM...](http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjM...)

y eficiente, como también a determinar si el ordenamiento tiene contempladas reglas de modificación para adaptar las normas jurídicas a nuevas circunstancias que eventualmente pudieran presentarse, o al menos, para disminuir sus costos. Todo lo cual pone de relieve las relaciones causales entre la acción legislativa y su efecto en la realidad y en la Administración Pública<sup>54</sup>.

De igual manera, Javier Barnes subraya la trascendencia de trabajar en la valoración previa y posterior de la norma jurídica, como un factor de evaluación que influye en el logro de la eficacia jurídica, al destacar la importancia de implementar técnicas de impacto regulatorio *ex ante* y *ex post*<sup>55</sup>. Al respecto, es preciso subrayar que para el logro tal fin se requiere contar con conocimientos de otras ciencias sociales para llevar a cabo una correcta evaluación normativa.

Un último componente que contribuye a la realización de la multicitada eficacia, es al que alude Agudo González cuando afirma que ésta depende también de la cooperación de entidades y de organismos, y especialmente de la voluntad colaborativa de los destinatarios de la actividad de la Administración, explicando que las prohibiciones y obligaciones jurídicas, así como la amenaza de sanciones en muchas ocasiones resultan insuficientes, mostrándose más efectiva la aceptación y conformidad previa con la decisión por el destinatario de la misma<sup>56</sup>.

Este último aspecto también es destacado por Schmidh-Assmann al aseverar que "...La exigencia de eficacia en la ejecución no significa que la Administración no deba dedicar esfuerzo y tiempo a que los particulares acepten voluntariamente sus

---

<sup>54</sup> Cfr. MONTORO CHINER, M. "Técnica Legislativa y Evaluación de las Normas", *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 6-7, España, 2000-2001, pp. 163-170. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=206585>

<sup>55</sup> Cfr., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, op. cit. p. 51.

<sup>56</sup> Cfr., "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración", op. cit. p. 127.

decisiones....”<sup>57</sup>. Por esta razón, las autoridades administrativas oficiales se deben ocupar también de la búsqueda del consenso y aceptación del ordenamiento jurídico por parte de sus destinatarios.

Con base en las fuentes documentales citadas en este apartado, se esquematizan a continuación algunas de las principales condiciones jurídicas y extrajurídicas que coadyuvan a la materialización y evaluación del principio de eficacia administrativa, así como algunos aspectos que comprenden, mismas que deberán considerarse por el operador jurídico si se aspira a incidir verdaderamente en la realidad.

<b>Condición jurídica</b>	<b>Aspectos a considerar</b>
<b>Adecuada regulación o juridificación de la actividad administrativa del Estado.</b>	<p><b>a)</b> Recoger y regular adecuadamente los intereses y problemas de cada ámbito de la realidad que se pretenda disciplinar<sup>58</sup>.</p> <p><b>b)</b> Definir con la mayor precisión posible los fines u objetivos que el ordenamiento jurídico fija a la Administración Pública<sup>59</sup>.</p> <p><b>c)</b> Reglamentar un adecuado régimen procedimental, sancionador y de fiscalización<sup>60</sup>.</p> <p><b>d)</b> Regular un apropiado régimen de organización administrativa<sup>61</sup>.</p>

<sup>57</sup> Cfr., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. p. 69.

<sup>58</sup> Cfr., *Ídem.*, op. cit., pp. 63 y 64.

<sup>59</sup> Cfr., PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, op. cit., pp. 37 y 38.

<sup>60</sup> Cfr., SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. p. 64.

	e) Trabajar en la racionalización o simplificación normativa <sup>62</sup> .
<b>Evaluación ex ante de la norma jurídico administrativa.</b>	Incorporar el uso de métodos que permitan determinar si el legislador parte de una base sólida, real y debidamente informada del fenómeno social a regular <sup>63</sup> .
<b>Evaluación ex post de la norma jurídico administrativa.</b>	Utilizar mecanismos que permitan la evaluación de la norma jurídica durante su vigencia, preferentemente contar con un sistema permanente de evaluación mediante el uso de métodos empíricos <sup>64</sup> .
<b>Garantizar la aplicación oportuna del Derecho</b>	Salvaguardar que la aplicación del Derecho Administrativo se realice en los tiempos fijados por el

<sup>61</sup> Cfr., BARNES VÁSQUEZ, J., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, op. cit. pp. 52 y 53; y, PAREJO ALFONSO, L. "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", op. cit., pp. 43 y 44.

<sup>62</sup> Cfr. CAMACHO CEPEDA, G. "Los principios de eficacia y eficiencia administrativas", op. cit. pp. 527 y 528.

<sup>63</sup> Cfr. MONTORO CHINER, M. "Técnica Legislativa y Evaluación de las Normas", op. cit., pp. 163-170.

<sup>64</sup> Cfr., DOMÉNECH PASCUAL, G. "El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (Administrativo)" op. cit. p. 393; y, MARTÍN MATEO, R. "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", op. cit., pp. 14-24.

<b>Administrativo.</b>	ordenamiento jurídico y evitar, en lo posible, dilaciones procedimentales <sup>65</sup> .
<b>Interpretación adecuada del Derecho Administrativo.</b>	Buscar que la interpretación de la norma jurídico administrativa promueva o facilite la ejecución del Derecho Administrativo <sup>66</sup> .
<b>Condición extrajurídica</b>	<b>Aspectos a considerar</b>
<b>Adecuada organización administrativa.</b>	Determinar si existe una organización administrativa que permita el cumplimiento de las tareas, actividades o funciones perseguidas por la norma jurídico-administrativa <sup>67</sup> .
<b>Recursos humanos idóneos y suficientes.</b>	Evaluar si existen los recursos humanos suficientes para alcanzar los fines perseguidos por el Derecho

<sup>65</sup> Cfr., SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. p. 68; y, CAMACHO CEPEDA, G. “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, op. cit. p. 507 y 519.

<sup>66</sup> Cfr., SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. p. 68

<sup>67</sup> Cfr., SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. p. 68; CAMACHO CEPEDA, G. “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, op. cit. p. 519; y, PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, op. cit., pp. 43 y 44.

	Administrativo, e implementar una adecuada política de selección, retribución y gestión de personal <sup>68</sup> .
<b>Medios financieros adecuados y ejercicio eficiente del gasto.</b>	Determinar si se cuenta con los medios económicos necesarios para lograr los objetivos fijados por el ordenamiento jurídico administrativo, así como garantizar eficazmente la aplicación de los principios de legalidad tributaria, legalidad presupuestaria, y control y fiscalización jurisdiccional y parlamentaria en la gestión del gasto público <sup>69</sup> .
<b>Promover la colaboración y la concertación de los destinatarios de la norma jurídica.</b>	Fomentar la colaboración entre los diversos sujetos públicos, privados o sociales implicados en la ejecución de la norma jurídica administrativa, así como, contemplar instrumentos que permitan la búsqueda de su consenso <sup>70</sup> .

Como nota final de este apartado, debe decirse que uno de los principales retos para promover las citadas condiciones de eficacia, es entablar un diálogo permanente entre el Derecho y otras ciencias sociales, tales como la economía, la administración

<sup>68</sup> Cfr., SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit. p. 68; y, PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, op. cit. pp. 46 y 47.

<sup>69</sup> PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, op. cit. pp. 47 y 48.

<sup>70</sup> Cfr., AGUDO GONZÁLEZ, J., “Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración”, op. cit., p. 127; y SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, op. cit., p. 69.

y la ciencia política, de las que normalmente el operador jurídico desconoce sus métodos y técnicas, pero cuya contribución es indispensable para el logro del multicitado propósito.

## **VI. La articulación del principio de legalidad y de eficacia administrativa**

Como quedó demostrado, el principio de legalidad es el pilar fundamental en que descansa un Estado de Derecho porque su observancia genera seguridad jurídica para los gobernados evitando que se cometan actos arbitrarios en su perjuicio. Por ello, cualquier enfoque que pretenda abordar el estudio del fenómeno social desde la perspectiva jurídica debe considerarlo, pues su ausencia es fuente de abusos y arbitrariedades por parte de la clase gobernante como afirma Martín Mateo, al decir que: "...es un sin sentido, propio de la inmadurez de ciertas disciplinas sociales, el descalificar el modelo normativo (...), que no es otro que el derivado de los imperativos del Estado de Derecho, a extramuros del cual sólo existe el autoritarismo político o tecnocrático, que suelen coincidir, por cierto, o el caos"<sup>71</sup>.

Además, en el ámbito del Derecho Administrativo el principio de legalidad tiene especial relevancia para regular y conducir la función ejecutiva que desarrollan los órganos que integran la Administración pública, por lo que se debe contribuir a que este postulado sea debidamente salvaguardado y se consolide como una fuente por excelencia de la actuación administrativa gubernamental.

Sin embargo, la salvaguarda del citado postulado no debe limitar la capacidad crítica al ordenamiento jurídico, ni la posibilidad de innovar nuevos modelos que permitan alcanzar la eficacia administrativa, puesto que como apunta Martín Mateo, una cosa es respetar el principio de imperio de la Ley, y otra es aceptar que el mismo deba

---

<sup>71</sup> "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", *op. cit.*, p. 20.

sustituir la creatividad de las organizaciones públicas<sup>72</sup>. De este modo, importa no sólo una Administración correcta legalmente en su actuación sino una que responda con oportunidad al cumplimiento de sus fines<sup>73</sup>.

En este orden de ideas se estima que el principio de eficacia administrativa es complementario del principio de legalidad, si se considera que la citada eficacia no puede comprenderse al margen de la legalidad, ya que como atinadamente afirma Luciano Parejo “ni la eficacia puede nunca comprender exigencia de renuncia a conquista alguna del Estado de Derecho, (...) ni el sometimiento a la Ley y al Derecho puede llegar a comportar condicionamientos y requerimientos que hagan impracticable una actuación eficaz...”<sup>74</sup>, es decir, la multicitada eficacia debe llevarse a cabo dentro del marco del ordenamiento jurídico.

De esta forma, el Derecho Administrativo tiene la obligación de garantizar la eficacia de la función administrativa al lado de su función tradicional de marcar límites y pautas al ejercicio del poder, de modo que esta rama del Derecho debe satisfacer la doble finalidad de ordenar, disciplinar y limitar el poder, al mismo tiempo de garantizar la eficacia y efectividad de la acción administrativa, lo cual obliga no sólo a prohibir el exceso, sino también el defecto<sup>75</sup>.

De igual manera, Agudo González explica que si bien, bajo la concepción del Derecho Administrativo como ciencia de la dirección, éste aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales y se encuentra decididamente interesado en el resultado efectivo de la acción administrativa, esto no quiere decir que la eficacia de la acción administrativa pueda ser alcanzada con desconsideración del principio de legalidad,

---

<sup>72</sup> Cfr., *ídem.*, p. 21.

<sup>73</sup> Cfr., “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, *op. cit.*, p. 514.

<sup>74</sup> *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, *op. cit.*, p. 109.

<sup>75</sup> Cfr., SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, *op. cit.*, p. 26.

ya que la misma es una fuente no excluyente de legitimación de la actividad administrativa<sup>76</sup>.

Así, de acuerdo al enfoque epistemológico de este trabajo se pone en evidencia la articulación entre el principio de legalidad y el de eficacia administrativa, pues mientras el primero permite asegurar que las autoridades administrativas del Estado desplieguen una actividad legitimada por el ordenamiento jurídico, el segundo posibilita tener una visión crítica capaz de identificar las deficiencias del ordenamiento jurídico administrativo en cuanto al logro de sus fines se refiere.

Por ende, se puede concluir que, para que el Derecho Administrativo sea un instrumento efectivo en su teleología, la observancia del principio de legalidad por parte de las autoridades administrativas del Estado debe ser complementada con la observancia del principio de eficacia administrativa. De otro modo, el ordenamiento jurídico administrativo estará condenado a perder legitimidad por su ineficacia en el logro de sus objetivos.

## **VII. Conclusiones**

De acuerdo al estudio realizado en el presente artículo de investigación, se puede concluir que en la etapa contemporánea del Derecho Administrativo denominada del *estado cooperativo*, o del *trabajo en común*, es indispensable complementar el principio de legalidad como criterio de valoración jurídica tradicional de la acción administrativa gubernamental, con nuevos criterios que permitan evaluar los efectos del ordenamiento jurídico administrativo en la realidad.

Para ello, la eficacia administrativa representa el criterio por excelencia para alcanzar tal fin, al estar orientado precisamente a evaluar si la Administración Pública

---

<sup>76</sup> Cfr., "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración" *op. cit.*, p. 125.

consigue los fines u objetivos trazados, además de constituir uno de los principales criterios que legitima la actuación administrativa. Por consiguiente, su positivización como principio jurídico es ineludible, ya que proporciona a los administrados la garantía a una correcta gestión pública, al otorgarles la posibilidad de exigir jurídicamente su cumplimiento.

Para el logro de tal propósito es necesario innovar el modo de entendimiento del Derecho Administrativo, buscando que éste se convierta en un Derecho no sólo de aplicación, sino también de ejecución de políticas públicas que promueva las condiciones que permitan alcanzar la eficacia administrativa. Lo que supone, además, un cambio en la metodología para abordar los problemas sociales desde la ciencia jurídica administrativa, donde el diálogo con otras ciencias sociales resulta indispensable.

Así también, la búsqueda del multicitado principio permitirá al operado jurídico tener una visión crítica, a través de la cual será posible identificar las deficiencias del Derecho Administrativo en cuanto al alcance de sus objetivos, y con ello poder contribuir a una mejora constante de los distintos ordenamientos jurídico-administrativos para consolidarlo como un instrumento verdaderamente eficaz para el logro de sus fines.

Por lo anterior, resulta de gran importancia complementar el método jurídico tradicional que se sustenta en el respeto al principio de legalidad, con el principio de eficacia administrativa que utiliza métodos empíricos para determinar los resultados del Derecho Administrativo. Esto último, bajo el entendido de que ambos postulados son complementarios y deben articularse adecuadamente, puesto que la búsqueda de la eficacia no puede comprenderse al margen de la legalidad.

## VIII. Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, J., “Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, Zaragoza, España, 2013. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4486255>.

BARNES VÁSQUEZ, J., *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, 1ª. Ed., Sevilla, España, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011. Fuente de información: [https://www.researchgate.net/publication/280529470\\_Las\\_transformaciones\\_cientificas\\_del\\_Derecho\\_Administrativo\\_Historia\\_y\\_retos\\_del\\_Derecho\\_Administrativo\\_contemporaneo\\_Libro\\_en\\_formato\\_electronico\\_en\\_pdf](https://www.researchgate.net/publication/280529470_Las_transformaciones_cientificas_del_Derecho_Administrativo_Historia_y_retos_del_Derecho_Administrativo_contemporaneo_Libro_en_formato_electronico_en_pdf).

CAMACHO CEPEDA, G. “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, en Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, *La Administración del Estado de Chile*, decenio 1990-2000, Editorial Conosur Ltda., 2000. Fuente de información: [http://www.academia.edu/28989746/Los\\_principios\\_de\\_eficacia\\_y\\_eficiencia\\_administrativas\\_2000\\_](http://www.academia.edu/28989746/Los_principios_de_eficacia_y_eficiencia_administrativas_2000_)

DESCALZO GONZÁLEZ, A. “Eficacia Administrativa”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, marzo-agosto, 2012. Fuente de información: [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2\\_Descalzo\\_final.pdf](http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2_Descalzo_final.pdf)

DOMÉNECH PASCUAL, G., “El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (Administrativo)”, en PIÑAR MAÑAS, J., (Coord.) *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Actas del XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo Universidad San Pablo-CEU, 18 a 20 de octubre 2012, Madrid, España, 2013. Fuente de

información:

[http://www.academia.edu/9773635/El\\_impacto\\_de\\_la\\_crisis\\_economica\\_sobre\\_el\\_metodo\\_juridico\\_administrativo\\_](http://www.academia.edu/9773635/El_impacto_de_la_crisis_economica_sobre_el_metodo_juridico_administrativo_)

ESTÉVEZ ARAUJO, J., “La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, Barcelona, España, 1990. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142181>.

GARDAIS ONDARZA, G. (2002): “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizable”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XXIII, Valparaíso, Chile. Fuente de información: [www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/511/479](http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/511/479).

JINESTA, E., “Principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas”, *Constitución y Justicia Constitucional*, Costa Rica, 2014. Fuente de consulta: <http://www.ernestojinesta.com/REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF>.

MARTÍN MATEO, R. “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1994. Fuente de información: [www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjM...](http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjM...)

MONTORO CHINER, M. “Técnica Legislativa y Evaluación de las Normas”, *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 6-7, España, 2000-2001. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=206585>.

NAVARRO LÓPEZ, P, y MORESO J., “Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, No. 5/ Octubre, 1996. Fuente de información: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcc82n1>.

PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública.” *Revista Documentación Administrativa*/nº 218-219 (abril-septiembre), Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. Fuente de información: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5526>.

- *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, 1ª. Ed., Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1995.

PONCE SOLÉ, J., 2014 “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva época, núm. 11 enero-junio, 2014. Fuente de información: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10176&path%5B%5D=10794>

REY CANTOR, E., “Principio de Legalidad y Derechos Humanos. Análisis desde la perspectiva del Derecho Constitucional Procesal”, en VEGA GÓMEZ, J., y CORZO SOSA E. (Coords.), *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional*, 1ª. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 562. Fuente de información: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=344>.

RODRÍGUEZ PADILLA, V., “Contratos de servicios múltiples en Pemex: eficacia, eficiencia y rentabilidad”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 163 (41) octubre-diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, pp. 119 y 121. Fuente de información: [www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/23513/22215](http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/23513/22215)-

ROLDAN XOPA, J., *Derecho Administrativo*, 2ª. Reimpresión, México, D.F., Oxford University Press, 2012.

SANTOS RODRÍGUEZ, J., “La transformación de la vinculación de la Administración Pública a la legalidad”, *Revista de Derecho del Estado* n.º 18, junio, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2006. Fuente de información: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/748/0>

SCHMIDT- ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, 1ª. ed. en español, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2003.

VIGNOLO CUEVA, O., “La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. XLIV, núm. 131, mayo-agosto, Distrito Federal, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. Fuente de información: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42721161010>.

### **Otras fuentes**

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2016. Página web oficial: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>