

De la Administración Global a la Heterarquía Regulatoria: crítica ontológica y propuesta para el Derecho Público contemporáneo.

Luis Manuel Segura-Sánchez
lsegura@ufidelitas.ac.cr
Carrera de Derecho, Universidad Fidélitas, Costa Rica

Abstract

The cross-border dimension of regulation, as a phenomenon in the supra-state sphere, remains undeniable. This is what theorists advocating for the existence of Global Administrative Law have termed as “Global Administration”. This work critically examines this conceptualization by employing criteria that the apologetic literature neither develops nor exhausts. Since “Global Administration” fails to meet such criteria, it becomes necessary to migrate to a different model for understanding the phenomenon. One that allows Law to develop a more adequate theoretical framework addressing legal regulation in meta-state space. This article proposes the concept of “regulatory heterarchy”, which describes better what is empirically observable and constable, without importing elements of Administrative Law that, despite their superficial resemblance, lack real foundations when examined more closely.

Keywords: Global Administrative Law, Public Law, Global Administration, Administrative Law.

Resumen

La arista transfronteriza de la regulación, como fenómeno del espacio supraestatal, es innegable. A esto es a lo que los teóricos que propugnan la existencia del Derecho Administrativo Global han denominado “Administración Global”. En este trabajo, se examina críticamente esa conceptualización, a partir de una serie de criterios que la literatura apologista no se esmera en profundizar ni agotar. A raíz de la falencia de la “Administración Global” para satisfacer tales criterios, es menester migrar a un modelo de comprensión distinta del fenómeno que le permita al Derecho desarrollar una teorización más adecuada de cara al abordaje jurídico de la regulación en el espacio meta estatal. Se propone el de una “heterarquía regulatoria”, el cual describe de mejor manera lo observable y constatable, sin la traslación de elementos del Derecho Administrativo que, amén de su similitud en la lejanía, al analizarse más cercanamente carecen de sustento real.

Palabras clave: Derecho Administrativo Global, Derecho Público, Administración Global, Derecho Administrativo.

1. Introducción

Todo campo de conocimiento jurídico necesita de objeto bivalente: implica un elemento de estudio comprensible a través de procesos racionales, al cual se le puede caracterizar y conceptualizar; pero además comprende las manifestaciones físicas empíricamente comprobables de ese elemento de estudio. Así, por ejemplo, para el Derecho del Trabajo las relaciones de trabajo son, simultáneamente, un concepto comprensible desde un punto de vista racional y un fenómeno que es experimentable en el mundo de los hechos. Por otro lado, en lo tocante al Derecho Mercantil, el comercio corresponde a una categoría teórica explicable desde proposiciones racionales, pero cuya práctica diaria permite observarlo como fenómeno empíricamente comprobable en una base diaria.

Bajo esa misma línea argumentativa, el Derecho Administrativo también puede ser sometido al mismo razonamiento propuesto supra, donde Gordillo aporta que la respuesta sería el ejercicio de la función administrativa, incluyendo a quién la ejerce, cómo y con qué fundamento lo hace, hasta las limitaciones con las que debe lidiar (Gordillo, 2017). Pese a que no se critica que la delimitación planteada por Gordillo sea errada, lo que sí debe señalarse es que parte de definir al objeto de estudio del Derecho Administrativo a

partir del fenómeno de la función que ejerce la autoridad, pero descarta sin mayor explicación una serie de perspectivas que vale la pena retomar de cara a la finalidad que persigue el presente trabajo.

Pacheco-Reyes (2017), se plantea una reflexión más profunda sobre este particular, concluyendo que el cuestionamiento sobre el objeto de estudio del Derecho Administrativo se puede abordar desde tres tipos de teorías: las subjetivas, las objetivas y las mixtas (Pacheco-Reyes, 2017). Las teorías subjetivas identifican su objeto de estudio con la Administración Pública, con las manifestaciones empíricamente comprobables de la autoridad, es decir, de una estructura procedente del Poder Ejecutivo, con ramificaciones fuera de este pero que conservan una serie de caracteres ontológicos homologables con la proveniente del poder central del Estado (Pacheco-Reyes, 2017).

Mucho más cercanas a lo expresado por Gordillo, las teorías objetivas centran su objeto de estudio en el concepto racional de la Administración Pública, es decir, ya no como conjunto orgánico sino como una actividad del poder (Pacheco-Reyes, 2017). Otros autores sostienen que el sentido objetivo de la Administración Pública es el conjunto de actos y operaciones que realiza el Estado Constitucional, como parte de su función administrativa para la satisfacción concreta y continua de fines o intereses públicos (Araujo-Juárez, 2022). Parada (2012) parece suscribir esta posición al citar expresamente a Zanobini, quien considera que el objeto de estudio del Derecho Administrativo incluye la organización, la actividad y las relaciones jurídicas que se constituyen alrededor de las administraciones públicas (Parada, 2012). No obstante, unas cuantas líneas después es posible leer una frase del mismo Parada, quien reconoce una intrínseca simbiosis entre ambos tipos de teorías antes explicados, al señalar que las normas del Derecho Administrativo tienen como destinatario a una Administración Pública, siendo imposible comprenderlas o categorizarlas como tales en ausencia de ese espacio de desarrollo (Parada, 2012).

En este entendido, el autor pone sobre la palestra la posibilidad de que la ausencia de un espacio de desenvolvimiento denominado “Administración Pública” implique un *impass* en el devenir del desarrollo científico del Derecho Administrativo, o bien un problema que ataque su esencia misma. En el entendido de que se siga ese postulado, el concepto de Administración Pública como espacio fenomenológico empíricamente comprobable sería un presupuesto de existencia del Derecho Administrativo mismo. Es decir: sin un entramado institucional, el Derecho Administrativo no existe. Sobre esta última parte de lo formulado por Parada, habrá de regresarse posteriormente.

La conclusión de Parada se concreta en una tercera categoría: las teorías mixtas. En estas, el objeto del Derecho Administrativo es la Administración Pública, pero entendida como órgano y como función (Pacheco-Reyes, 2017). Debe concluirse que las perspectivas eclécticas son más adecuadas para la comprensión del Derecho Administrativo de nuestra época. Su objeto de estudio debe incluir necesariamente las relaciones jurídicas surgidas de la función pública administrativa, lo cual responde a la concepción funcional de la Administración Pública. Empero, estas relaciones carecen de sentido fuera de un ámbito de desarrollo empíricamente comprobable como lo es la Administración Pública en su concepción institucional, sea el entramado de entes que se interrelacionan unos con otros y además con los individuos. Esta conclusión se extrae no solo desde un juicio estrictamente teórico, sino que tiene sus fundamentos en el derecho administrativo positivo, al encontrarse normas que regulan no solamente las relaciones jurídico-administrativas, sino también a los entes y su condición orgánica en el entramado del poder público.

En términos normativos, el artículo 1º de la Ley N° 6227 define a la Administración Pública como un conjunto de entidades con personalidad y capacidad jurídica. No obstante, en el numeral 3 se reconoce que el Derecho Público va a regular la organización y actividad de ese entramado institucional, con lo cual pareciera que el ordenamiento costarricense manifestara la intención discursiva de incorporar los postulados de ambas teorías, en una suerte de sincretismo subjetivo-objetivo (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1978, Artículo 3). Bajo esta inteligencia, es posible que el lector se pregunte qué objeto tendría el contenido del artículo 3 sin la existencia del presupuesto fáctico del 1 del referido cuerpo normativo. Sustituyendo los conceptos técnicos de redacción jurídica, la pregunta se reduciría a la siguiente: ¿qué sentido tendría regular la organización y actividad de un entramado institucional que no existe? Es en este punto donde, efectivamente, la posición que propugna el *ligamen sine qua non* entre la existencia misma del Derecho Administrativo y el espacio institucional subjetivo denominado “Administración Pública”, adquiere firmeza racional.

La finalidad del presente trabajo, entonces, es determinar si este binomio esencial se cumple en el caso del denominado “Derecho Administrativo Global”. Este concepto se ha venido desarrollando para identificar las relaciones de gobernanza global estudiadas por Kingsbury, Stewart en la Universidad de Nueva York, que culminaron con la publicación de su obra *The Emergence of Global Administrative Law* (2005). El postulado principal del Derecho Administrativo Global se condensa en la idea de que los estándares internacionales que afectan el cumplimiento (en términos de *compliance* administrativo) de las administraciones públicas, conforman en su conjunto un ordenamiento jurídico de carácter administrativo, pero con vocación global regulatoria (Kingsbury et al., 2005). La base fenomenológica del Derecho Administrativo Global es la expansión funcional de las instituciones administrativas, sobre todo las regulatorias, para que sean ejercidas por entidades cuya naturaleza puede no ser administrativa (Franco, 2024). En anteriores trabajos se ha sostenido que el fenómeno del Derecho Administrativo Global es innegable, pues sus manifestaciones pragmáticas de la regulación global son perceptibles en una base diaria. No obstante, persiste la duda razonable acerca de la naturaleza administrativa del fenómeno, así como la del espacio subjetivo de su desarrollo: la Administración Global.

De Oliveira (2025) apunta que el concepto de administración global entraría en conflicto con lo que aviene a considerar las teorías clásicas del Derecho Internacional, en virtud de la marcada separación entre derecho interno e internacional. Es menester analizar que, en realidad, la base del pensamiento del citado autor toma como punto de partida la concepción dualista del Derecho Internacional y descarta las teorías monistas, en las cuales el Derecho Administrativo Global encontraría una más cómoda recepción con miras a su incorporación al ordenamiento jurídico. La separación entre Derecho Internacional Público y Derecho Administrativo Global se consagraría, siguiendo esta tesis, cuando no necesariamente las entidades regulatorias se encuentran amparadas a un esquema supra estatal de carácter convencional, sino que pueden tratarse de organizaciones privadas que se hayan en la posición de imponer obligaciones a las administraciones públicas estatales y someterlas a su control.

Así, Kingsbury et al. (2005), recogen al menos cinco tipos principales de regulación administrativa globalizada:

1. Administración internacional: donde figuran las organizaciones intergubernamentales de carácter formal.
2. Administración horizontal de cooperación: basada en una acción colectiva por redes transnacionales de arreglos cooperativos entre autoridades reguladoras nacionales.
3. Administración dispersa: conducida por reguladores nacionales bajo un tratado, red u otra relación cooperativa.
4. Administración híbrida: conducida por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados.
5. Administración por órganos privados: conducida por instituciones privadas con funciones reguladoras.

En este complejo escenario, es útil cuestionarse si el esquema binomial tutelado por las teorías mixtas del Derecho Administrativo tradicional puede ser localizado en el contexto de la administración global. Inclusive, en caso de que la respuesta fuere negativa, lo siguiente sería averiguar si ello implica la inexistencia plena del Derecho Administrativo Global o, si bien, debería hablarse de una proposición teórica diferente, reconociendo la internacionalización de la regulación y sus particularidades, pero sin enmarcarlas en un ámbito meramente administrativo. Muy poco se ha teorizado profundamente sobre la “administración global”, teniéndola por existente en criterios subjetivos, pero siendo cuestionable su conceptualización mixta, binomial y esencial.

El objetivo general de la presente investigación es tratar de juzgar si el concepto de administración global satisface los criterios subjetivos y objetivos de las teorías mixtas del Derecho Administrativo tradicional. Para tales fines, se analizarán las concepciones de administración global que se observan en doctrina mediante el contraste con sus homólogas tradicionales del Derecho Administrativo, a fin de caracterizar al espacio global de regulación de una forma clara y detallada; para finalmente proponer una serie de soluciones jurídicas a los hallazgos. Cumpliendo estos objetivos, se conseguirá aportar a la teoría general del fenómeno de la regulación global, estableciéndose principalmente si es conveniente seguir enmarcándolo dentro de la administración pública o si lo correcto es proponer una nueva categoría teórica para comprenderlo y adaptar el ordenamiento interno, de una mejor manera, a un innegable contexto transfronterizo.

2. Desarrollo

2.1. La delimitación subjetiva del concepto de “Administración Global”

No es correcto comenzar el presente estudio sin acudir nuevamente a Kingsbury et al. (2005), puesto que, en esa obra clásica del Derecho Administrativo Global, se dedica una sección completa al espacio administrativo en el que este ordenamiento transfronterizo supuestamente se desarrolla. Lo primero que es conveniente señalar es que los mismos autores de referencia, al redactar dicha sección, enuncian con claridad la sujeción del Derecho Administrativo Global al esquema esencial, binomial y mixto que impera en el tradicional. La paradigmática obra expresamente indica: “La conceptualización del derecho administrativo global presupone la existencia de una administración global o transnacional” [énfasis añadido]. (Kingsbury et al., 2005, p. 4). A partir de ese instante argumentativo, el discurso de los autores se funda en una serie de explicaciones del por qué consideran que existe suficiente administración global.

Prácticamente al final de dicha sección, los pensadores reconocen que toda su argumentación no es útil para zanjar concluyentemente la pregunta de si debe reconocerse la existencia de un espacio intersubjetivo de desarrollo del Derecho Administrativo Global, pero apuestan a que su teoría puede comprobarse por la diferenciación entre el espacio de relaciones interestatales, gobernadas por el Derecho Internacional, respecto de aquellas situadas en los estándares de accountability para la gobernanza regulatoria, los cuales de alguna forma entienden separadas de las primeras. Dos argumentos de respaldo brindados por los mismos autores son la autonomía relativa del ordenamiento regulatorio y el carácter distintivo de los órganos de toma de decisiones, cada vez más poderosos, extendiendo el concepto de “administración” a todo sujeto que participe de este espacio global regulatorio (Kingsbury et al., 2005).

En este punto, vale la pena sostener que la posición de Kingsbury y sus coautores no es plenamente pacífica, ni siquiera en el ámbito de quienes propugnan la existencia de la administración global. Por ejemplo, Darnaculleta Gardella pone de relieve que tal concepto ampliado de “administración” es propio de las teorías anglosajonas del Derecho Administrativo Global, ya que las posiciones europeas son más restrictivas y conminan los alcances subjetivos de ese espacio de gobernanza global administrativa a ciertos sujetos denominados Autoridades Públicas Internacionales que poseen: “(...) la capacidad de configurar unilateralmente la situación jurídica o de facto de otro sujeto, reduciendo o ampliando sus libertades” (Darnaculleta, 2016, p. 38). En este punto, a efectos de estudiar un espacio administrativo global en su forma más completa, se tomarán en cuenta todos los sujetos incluidos en la concepción anglosajona, considerando que la misma doctrina alemana reconoce que es posible extender los principios del Derecho Administrativo a las organizaciones que no reúnen la condición de Autoridad Pública Internacional, dada su capacidad de influencia en las administraciones internas.

Las teorías a favor de la existencia del espacio administrativo regulatorio transfronterizo, presupuesto esencial para que surja el Derecho Administrativo Global, vacían su contenido subjetivo en los siguientes actores: organizaciones intergubernamentales formales (Organización de las Naciones Unidas, p.e.), redes transnacionales de coordinación (Comité de Basilea que reúne a jefes de Bancos Centrales estatales, p.e.), agencias regulatorias domésticas dispersas (agencias regulatorias de importaciones y exportaciones de un país, p.e.), agencias híbridas (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN, p.e.) y organizaciones regulatorias privadas (ISO, p.e.). Con base en lo expuesto, la Administración Global estaría compuesta por un entramado institucional multifacético, con componentes que derivan su legitimación de un instrumento internacional y otros que la obtienen a partir de un reconocimiento de facto, institucionalizado pragmáticamente como en el caso de ISO. El único factor común de todos estos elementos subjetivos sería la vocación regulatoria, no global, sino regulatoria pura y simple. El rompimiento del maridaje “regulatorio-global” se da por las mismas argumentaciones de Kingsbury et al. (2005), quienes al referirse a las agencias domésticas dispersas reconocen lo siguiente:

Sin embargo, incluso la administración doméstica sin efectos extraterritoriales inmediatos puede ser parte del espacio administrativo global, especialmente cuando se encarga de implementar un régimen internacional. Hoy en día, los reguladores nacionales en materia ambiental que se ocupan de la conservación de la biodiversidad o de las emisiones de gases del efecto invernadero forman a menudo parte de la administración global, como también de la puramente nacional; son responsables de implementar el derecho ambiental internacional para el logro de los objetivos comunes, y sus decisiones conciernen por lo tanto a los gobiernos (y al público) de otros estados, así como también al régimen ambiental internacional que están implementando. (Kingsbury et al., 2005, p.7)

La fundamentación de los referidos autores se funda sobre una premisa con alto riesgo de provocar argumentaciones falaces: toda función regulatoria es global porque concierne a los demás estados. Tomando el ejemplo de la regulación ambiental que se pone sobre la mesa en el texto citado, es dable observar que la conclusión parece ser apresurada, ya que bajo ese alcance discursivo toda aplicación de una norma regulatoria a lo interno de un país implica transcendencia en los otros países y no solamente en el espacio internacional supraestatal. Este razonamiento es erróneo: la regulación agota su efecto en el ámbito subjetivo y objetivo de la competencia que ostenta el órgano regulador. Un sujeto ligado a otro Estado, ajeno al del órgano regulador, solamente va a percibir los efectos de dicha regulación cuando surja una relación jurídica entre ambos que necesariamente se vea permeada por el contenido normativo del objeto o la conducta regulada. En ausencia de una relación jurídica tal, la regulación empleada por un Estado no es sino - respecto de sus homólogos - un elemento anecdótico, un ejemplo de buenas prácticas; salvo que mediante instrumento internacional se haya constituido la obligación jurídica de adoptarla, en cuyo caso esa regulación sería objeto del Derecho Internacional Público y no de una rama procedente del Derecho Administrativo. Por lo tanto, a fin de delimitar el ámbito subjetivo de la administración global, este trabajo solamente considerará, amén de los otros cuatro tipos de administración global enlistadas supra, a las administraciones dispersas con vocación regulatoria global, sin tomar en cuenta la labor regulatoria meramente interna que realiza, en el caso costarricense, por ejemplo, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Las potestades administrativas regulatorias no tienen razón de ser en una relación de horizontalidad y paridad, ya que la regulación es una imposición de límites razonables y proporcionales a la autonomía de la libertad y a la persecución de los intereses de los individuos. Lo que evidentemente salta a las claras es que las funciones regulatorias no tienen un carácter doméstico, exclusivamente, sino que ostentan una arista transnacional, porque en la actualidad existen normas regulatorias para las actividades que se desarrollan en el ámbito supraestatal, como el comercio internacional, por ejemplo. Para que se pueda hablar de un espacio administrativo global, esas funciones regulatorias aplicadas en el derecho interno de los Estados deben estar precedidas de un intento, cuando menos, de estandarización a partir de mínimos regulados procedentes de una entidad con vocación global. Es menester recordar que la faceta

regulatoria de la Administración Pública tradicional es naturalmente vertical y jerarquizada, por lo que la regulación global debe replicar tales condiciones so pena de incurrir en una analogía impropia.

Considerando lo anterior, ¿es posible localizar los elementos del binomio mixto en la conceptualización anterior de “Administración Pública Global”? ¿Es realmente posible hablar de una Administración Pública para referirse al entramado subjetivo de entidades tan variopintas que participan del ámbito regulatorio?

2.2. El espacio global no es administración.

Darnaculleta (2016) y Franco (2024) son ejemplos de pensadores que han cuestionado con amplísima luz al Derecho Administrativo Global, respecto de la validez de sus presupuestos teóricos. No obstante, resulta prudente detenerse en el trabajo de la segunda autora, quien empleó la Teoría General del Derecho, específicamente los pensamientos de Hart sobre la validez del sistema normativo, para analizar crítica y objetivamente los postulados de esta llamada nueva rama del Derecho Administrativo. El resultado del examen fue negativo, ya que el Derecho Administrativo Global no superó el criterio de “regla de reconocimiento” de Hart, y que se refiere al criterio supremo de validez que permite al operador jurídico determinar que las reglas del sistema son válidas, acreditando la existencia de esa “regla de reconocimiento” a partir de la observación y obediencia por parte de los actores del sistema (Franco, 2024). De esta forma, la regla de reconocimiento se convierte en un parangón con la que los sistemas jurídicos deben contar.

Cuando fue sometido a estudio, el Derecho Administrativo Global no pudo hallar en sus postulados una regla de reconocimiento que congloba todos los cinco tipos de administración global detallados por los proponentes, así como las distintas “normas” que algunos de ellos emiten. Marcheco y Navarro (2019) proponen que las emanaciones del Derecho Administrativo Global pueden ser fuente de Derecho Administrativo interno, ostentando validez frente al resto de sus congéneres, en la medida en que sean adoptadas y cumplidas por las autoridades estatales, sobre todo cuando no existe vínculo convencional entre entidad reguladora y autoridad interna. Esta aclaración resulta importante, ya que si ese vínculo existe se estaría frente al cumplimiento de un instrumento internacional que, al menos en el caso de Costa Rica, forma parte de las normas escritas del ordenamiento jurídico público. A este análisis de los pensadores cubanos, ha de adicionarse que el mismo destino tendrán las emanaciones del Derecho Administrativo Global que, por disposición expresa de carácter interno, sea cual fuere el nivel de la norma que la integra, estén incorporadas al ordenamiento jurídico, independientemente de la intencionalidad normativa o no del acto global del que se trate.

En la obra, *Situación jurídica y funcional de las buenas prácticas estadísticas de OCDE en el ordenamiento jurídico administrativo de Costa Rica* (Segura, 2024), ya se había arribado a la conclusión de que las buenas prácticas emitidas por OCDE, actor del Derecho Administrativo Global, no ostentan un mecanismo de validez propio del sistema que se propugna, sino que requerían de su incorporación al ordenamiento jurídico interno por medio de una de tres vías: norma típica del ordenamiento jurídico público (enlistada en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública), norma técnica adoptada por una entidad especializada (pero su ingreso se da en virtud de comprobación ex post de su carácter unívoco, en virtud del artículo 16.1 de la Ley General de la Administración Pública) o bien a través de una serie de presupuestos fácticos en virtud de los cuales se active el principio de adaptabilidad del servicio público (acuñado como “norma válvula” en el texto de la obra y que opera por imperio del artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública), escenarios todos en los que media la incorporación formal al ordenamiento por parte de una norma de derecho interno (Segura, 2024). Así las cosas, las emanaciones de los componentes de esa “Administración Global”, que no reúnan alguno de los tres criterios anteriores, carecerán de regla de validez y de incorporación al sistema normativo, quedando estas en una especie de limbo donde la única esperanza sería que de facto opere una regla de reconocimiento por parte de los Estados.

Es en este punto donde cabe preguntarse si esa “esperanza” de un reconocimiento pragmático *de facto* y la ampliación de los principios del Derecho Administrativo a estas entidades con vocación regulatoria global, constituyen *per se* el criterio supremo de reconocimiento y validez del sistema propuesto por Kingsbury et al. (2005). Aunque la argumentación en tal sentido es sumamente válida, debe considerarse que lo observable en este momento no es que esos principios se hayan trasladado plenamente al espacio global. Por ejemplo, no es aceptado que frente a OCDE o frente a ISO sea posible ejercer un reclamo por trasgresión a las normas del debido proceso o por interdicción de la arbitrariedad; es más, alcanzaría para llenar libros enteros sobre la discusión de la jurisdicción que reúne los criterios de competencia objetiva y subjetiva para resolver tal litigio. Lo cual sí ocurre en alguna medida, por ejemplo, con otros actores del fenómeno global administrativo como la Agencia Mundial Antidopaje, que por su naturaleza jurídica convencional sí ostenta una traslación de principios elementales del Derecho Público y Administrativo Sancionador, conservando peculiaridades que no hacen más que abundar en complejidad. En estos términos dispares, no es posible reconocer la existencia de una administración global tal cual como la entienden Kingsbury et al. (2005), puesto que no existe un orden coherente, fundado en principios de reconocimiento y validez jurídica, que enlace a la totalidad del entramado institucional al que se le pretende endilgar el título de “administración global”, como sí ocurre con la también variopinta institucionalidad pública regulada por el derecho interno. Considerar que este requerimiento de coherencia interna es una analogía impropia y que la Administración Global responde a una forma distinta de organización, es reconocer una generalización precipitada. Bajo tal argumento se reduciría el concepto de “administración” a cualquier entramado institucional, sea cual sea su naturaleza, al que lo une una función común (coherencia externa o de su conducta) pero en el que no se detecta una regla de principio que vincule a todas las entidades de forma interna, como un sistema, un “todo ordenado”.

Como aporte adicional a lo que se propugna en los anteriores trabajos ya citados y en lo expuesto en el párrafo anterior, el concepto de Administración Global propugnado por Kingsbury et al. (2005) es difuso en cuanto a quién, dentro de todo ese entramado institucional complejo, ostenta la posición de garante último del interés público. No existe una consolidación de principios que estatuya en forma jerárquica y piramidal cuál de todas esas instituciones globales, sean formales o no, ejerce la posición armonizadora del superior jerárquico supremo tradicional. En este punto, se estaría frente a una administración global irresponsable, porque el presupuesto básico de la responsabilidad objetiva de la Administración Pública es, precisamente, la posición de garante del funcionario frente a los intereses públicos y los derechos fundamentales de los administrados. Sin esta determinación, se estaría acercando al régimen subjetivo de responsabilidad aquiliana, donde sería necesario demostrar el dolo o la culpa de la institución internacional en la causación del resultado lesivo, desnaturalizando la teoría de la responsabilidad de la Administración Pública y asemejándose a la responsabilidad extracontractual de una persona jurídica de derecho privado.

De mayor trascendencia resulta el hecho de que el principio sobre el cual se erige el sistema normativo público es el de legalidad, entendida como el respeto al bloque de juridicidad. Este principio nació como respuesta a la necesidad de resguardar de la arbitrariedad a las funciones públicas, lo que se consiguió a partir del desplazamiento de la voluntad individual del gobernante que vendría a ser sustituida por la voluntad previa y expresa del legislador. Sobre el particular, Islas (2009) señala:

Dos son los extremos que combate este principio. Por una parte se opone al irracional apego a la ley, es decir que el principio de legalidad exige la conformidad de actuación al orden normativo, pero sin que se entienda que las leyes que lo conforman son simples ecuaciones matemáticas cuyo resultado debe ser exacto, derivado de procedimientos meramente mecánicos. Por la otra, también se opone al capricho en su aplicación, porque no tolera que el humor, el antojo o el gusto de la autoridad influyan en el resultado. (p. 102)

La extensión del inicial concepto de “apego a la ley” evolucionó para entender que la sujeción del poder público no implicaba exclusivamente el concepto de ley formal, sino además el bloque pleno del ordenamiento jurídico. Así, las administraciones públicas se encuentran vinculadas por la doble dimensión del principio de legalidad: la dimensión positiva, caracterizada por ser la norma habilitante de la actividad del poder público; la dimensión negativa, entendiendo el ordenamiento en la forma de un límite a la actividad del poder público. De todo lo anterior, es dable comprender que la verticalidad del ordenamiento jurídico público implica una jerarquización de las fuentes que componen el bloque de juridicidad, por lo que una de estas será considerada el baremo supremo de corrección y el parámetro de validez de las restantes.

¿Cuál es el bloque de juridicidad al que se encuentra sujeta la administración global y qué norma es la que ostenta supremacía? Ante emanaciones institucionales que no son normas en sentido estricto, pero que tienen tal vocación, la conformación de un bloque de legalidad absolutamente detectable es naturalmente imposible. Entonces el sistema que debería engarzar a cada una de las instituciones en una sola administración no tiene un problema de eficiencia ni de eficacia, sino de existencia. Si, cuando menos, la traslación de los principios y formas del Derecho Administrativo a escala global regulatoria fuese completa, podría vislumbrarse que existe un ordenamiento incipiente, un bloque de juridicidad vago, pero coherente. No siendo esto posible, ni teórica ni pragmáticamente, es difícil abordar una barca hacia otro puerto distinto al de la negación absoluta de un ordenamiento jurídico global y de una administración que lo subsuma.

Inclusive en el supuesto de que pudiese hallarse una administración global engarzada por un ordenamiento incipiente, compuesto exclusivamente por principios y formas, sería difícil suponer un escenario hipotético en el cual se armonizara la regulación globalmente. Es dudable que la administración global pueda armonizar todos los ordenamientos internos para que las emanaciones normativas de la entidad reguladora transnacional resulten aplicables a los Estados de la comunidad global. Por lo tanto, siempre habrá normas de derecho interno que no resulten armonizables con la regulación transnacional: ¿Puede hablarse de un sistema normativo coherente en ese sentido o más bien de un ordenamiento jurídico imposible? Aplicando el derecho de los tratados, en una suerte de analogía apresurada, podría permitirse el desarrollo de reservas por parte de los Estados para la preservación de su coherencia normativa interna, pero a costa de la coherencia regulatoria global y sin el propósito de armonización que se persigue y propugna.

Sin un ordenamiento establecido, entonces, es imposible que la Administración Global emita actos administrativos en sentido estricto. Como manifestaciones unilaterales de la voluntad, los actos administrativos son, por antonomasia, el modelo de conducta institucional. En la teoría que se ha desarrollado sobre el Derecho Administrativo Global, se estima curioso que no exista una categoría denominada “acto administrativo global”, siendo lo más cercano a esto el concepto tangencial de “decisiones administrativas de las administraciones globales” (Kingsbury et al., 2005, p. 38). No debe confundirse el acto administrativo global con el “acto administrativo transnacional”, que es aquél dictado conforme a las normas internas de un Estado, pero para que sea eficaz en el ámbito de competencia territorial de otro Estado, dependiendo su validez no del Estado receptor de los efectos sino del ordenamiento

del Estado emisor (Agudo, 2018). En este tipo de actos, sean los transnacionales, el operador del derecho se halla frente a una Administración Pública tradicional, de cara al principio de legalidad vinculado a un ordenamiento jurídico definido y en operación de los demás principios que informan al Derecho Administrativo. El supuesto que busca el Derecho Administrativo Global es otro: una conducta administrativa generada en el ámbito supraestatal para que desde allí descienda hacia los ordenamientos internos en armonización regulatoria, lo cual es muy distinto al acto transnacional.

Una parte de la doctrina va más allá de esto y sostiene que la dicotomía norma-acto, pensamiento fundacional del Derecho Administrativo moderno y democrático, es imposible de conseguir en el Derecho Administrativo Global, al carecerse de un sustrato político en el ámbito normativo y ejecutivo global. En adición, debe sostenerse que las conductas de la Administración Global son de carácter pseudo normativo: se ha conversado de aspectos regulatorios, de buenas prácticas y sus formas de integración al ordenamiento, de estandarización, entre otras categorías de emanaciones con tendencia normativista. Justamente, todo el Derecho Administrativo Global y su teorización se funda en el supuesto de que existen entidades supra estatales que participan de la regulación a través de la emisión de estándares internacionales con finalidad armonizadora. Esto significa que la actuación típica de las administraciones globales es precisamente la regulación pseudo normativa, lo que en sus homólogos internas sería más bien la excepción a la regla.

Por lo tanto, es detectable una confusión esencial (en el ámbito global) entre la actividad administrativa normativa y la actividad administrativa ejecutiva, ya que las conductas regulatorias de lo que se pretendió denominar “Administración Global” se tomaron como prueba inequívoca de un entramado subjetivo que serviría de sustrato al Derecho Administrativo Global. He ahí una de las posibles causas de que el fenómeno regulatorio global haya sido tomado como extensión del Derecho Administrativo a un sustrato relacional supraestatal. En conclusión, en la realidad actual no resulta posible entender la existencia de una Administración Pública Global en términos del binomio propuesto por la teoría mixta, con lo cual se discrepa de Kingsbury y los demás coautores que acuñaron el término en 2005. Allí donde el Derecho Administrativo, por naturaleza, requiere verticalidad y jerarquía, con un principio de legalidad bivalentemente operativo, el fenómeno global bajo examen lo que ofrece es un entramado enmarañado, horizontal y continuo, sin vértice, sin un fundamento común de validez.

La tesis propugnada por Kingsbury et al. desde 2005, sobre la existencia de una administración global, no logra sostenerse. La idea naufraga por carecer de la mínima arquitectura jurídica: un centro de imputación, un bloque de juridicidad y un orden normativo que determine la supremacía de una de las normas integradoras. Al carecer de estos elementos, solamente existen dos caminos posibles: denegar la condición de Administración Pública al espacio global; o bien reformular la teoría del Derecho Administrativo para que se ajuste a la realidad de dicho espacio global.

Aunque la decisión evidentemente se decanta por la primera opción, el fenómeno de globalización regulatoria no deja por ello de existir. Por ello, conviene analizarlo de cara proponer soluciones sobre el tratamiento técnico que debe de brindársele.

3. Conclusiones

La participación global de la regulación evidentemente existe. No obstante, ha sido catalogada incorrectamente a raíz de tres presuposiciones exacerbadas que se detallan de seguido en la tesis que propugna la existencia del Derecho Administrativo Global.

En primer lugar, presupone un binomio mixto de administración y ordenamiento análogo al de órgano y función del Derecho Administrativo interno, sostenido por un bloque de juridicidad una regla de reconocimiento válida; lo cual no se ha demostrado a lo largo de más de veinte años de teorización. Presupone, además, un principio de legalidad trasladable, bivalente, capaz de articular una responsabilidad de la entidad global imputable objetivamente a una entidad en posición de garante; fundado de forma equívoca en un sistema no jurídico. Finalmente, presupone la existencia de un sistema integrado mediante un ordenamiento global coherente de índole administrativa; sistema y ordenamiento que tampoco se ha preocupado por probar.

Si no se pueden comprobar estas presuposiciones, deben tenerse por exacerbadas y por inequívocamente errónea la consideración de que el espacio regulatorio global sea considerada una Administración Pública.

No es dable negar categóricamente la posibilidad de que la globalización regulatoria alcance el estatus de una Administración Global, eventualmente y en un supuesto donde se cambien las condiciones actuales. El óbice no es temporal, sino sustantivo: en términos del Derecho Administrativo, la administración no nace a partir de la acumulación pragmática en combinación con la densidad regulatoria, sino por la existencia y conjunción de los componentes que se han venido tratando en líneas superiores.

El traslado de esas categorías desde el ámbito interno del Derecho Administrativo hacia la escala global representaría un salto ontológico que no resulta viable en el estado actual de las cosas. Ni siquiera si se viviese un desarrollo creciente de estandarización regulatoria, la desembocadura de ese proceso comunicaría directamente a la existencia de una Administración Global, ya que el aumento cuantitativo del fenómeno no hace nacer, por generación espontánea, los componentes esenciales relacionados con el ordenamiento jurídico organizador. Estándar no significa poder público, sino intento de armonización, salvo que se encuentre dentro

de los supuestos de integración al ordenamiento interno por medio de la “norma válvula” propuesta en la obra supra referenciada. Lo regulatorio global, entonces, no se encuentra en comunión con las ramificaciones del Derecho Administrativo, por lo que ese espacio no puede llamarse una administración en sentido jurídico estricto.

Bajo la tesis expuesta, el camino actual tampoco conduce a un futuro en el que se compartan los principios del Derecho Administrativo en el ámbito global, sino a un espacio regulatorio con múltiples centros disgregados, de carácter horizontal y sin mecanismos de validez internos. Es decir, a perpetuar o magnificar lo que en este momento puede verificarse en el espacio global. Así, la globalidad se dirige al esfuerzo por la estandarización regulatoria, no a la administración de intereses en sentido estricto. Si se consiguiera, de alguna forma, que este ámbito reúna las condiciones de Administración Pública formal, a través de los caminos que hoy por hoy se siguen, sería más una serendipia que un resultado adecuado a un método epistémicamente válido. Es decir, sería más imputable a la suerte y al devenir que a un proceso razonado. ¿De qué se trata entonces el fenómeno observado y acuñado en 2005?

Actualmente, el espacio global regulatorio puede definirse como un ámbito de interconexión, en términos de Darnaculleta Gardella, entre sistemas normativos nacionales, regionales, supranacionales, transnacionales e internacionales (2016). Esto significa que es un ámbito meta estatal donde se producen conductas que tienden a la armonización regulatoria desde una ambición gubernativa, pero sin infraestructura política. Esa pretensión de institucionalidad formal busca ser alcanzada a través de un entramado público y privado que no está vinculado internamente por un sistema jurídico coherente.

En este orden de ideas, el espacio global al que se le pretende denominar “Administración”, puede categorizarse como una “Heterarquía regulatoria global”, una tendencia de gobernanza fragmentada y caracterizada por la horizontalidad relacional o bien por la ausencia de verticalidad. La heterarquía es un concepto introducido en las relaciones internacionales como rompimiento de la dicotomía “jerarquía-anarquía”, con la finalidad de: “(...) constatar la multiplicación y heterogeneidad de los centros de poder, su jerarquía variada, la fragmentación de las normas regionales y el papel cada vez más importante de los actores transnacionales y no estatales” (Meier, 2022). Si bien en términos etimológicos o inclusive sociológicos la “heterarquía” ostenta elementos que no se verifican en el fenómeno regulatorio global, al menos de forma prístina, su empleo en el contexto internacionalista parece ser aceptado para describirlo. Este instituto, ajeno al Derecho Administrativo, por supuesto, pareciera ser la caracterización dada por las relaciones internacionales al problema observado en la gobernanza regulatoria global.

En lo que se aviene a denominar “Heterarquía regulatoria global”, se verifica la ausencia de un centro único de mando o de una cúspide jerárquica, sin vinculaciones verticales sino horizontales y fluctuantes. Horizontales, porque no existe relación interorgánica de poder entre unos y otros entes globales de regulación; fluctuantes, en tanto no son estables ni estructurados, dependen del reconocimiento y las relaciones de poder internacionales, generando alianzas y relaciones sumamente contingentes que aparecen, desaparecen o se reconfiguran sin que exista una estructuración institucional.

La conceptualización propuesta describe de mejor manera el fenómeno detectado, ya que suprime las tres presuposiciones exacerbadas que el concepto de “Administración Global” incorpora en su contenido. La presente propuesta, en la forma de una clarificación epistémica, reconoce lo que sí existe: un espacio meta estatal de regulación integrado por actores públicos y privados, en ejercicio de una coordinación funcional dentro de una arquitectura que es distinta a aquella en que se desarrolla el Derecho Administrativo. De esta manera, la analogía compleja que se acusó entre la Administración Pública interna y el espacio regulatorio global se desactiva inocuamente, sin demeritar la existencia misma y la trascendencia global del fenómeno bajo estudio.

Si se considera el espacio global como una heterarquía, se emancipa dicho fenómeno de una categoría inadecuada que limita su desarrollo epistémico, enfrascándola en una bizantina discusión sobre cuestiones adjetivas y descartando la necesaria teorización sustantiva. A fin de evitar el insalvable obstáculo de la imposibilidad de armonización de los ordenamientos internos, el espacio regulatorio global debería cifrar sus esfuerzos en la unicidad técnica de sus criterios y de conseguir la infraestructura política necesaria, más que en pretender ser el sujeto pasivo de una serie de principios jurídicos y potestades de gobierno que no le son propias, ni adaptables. Sin esa plataforma política, de la cual sí gozan las administraciones internas, el espacio global no recibirá un calificativo distinto al que ya tiene, ni tampoco se desarrollará en la forma en que la sociedad mundial lo merece.

4. Referencias

Agudo, J. (2018). La superación del paradigma territorial y sus efectos en el Derecho Administrativo. Bases normativas del Derecho

Administrativo transnacional. *Revista de Derecho Político*, I(103), 155–191. <https://doi.org/10.5944/rdp.103.2018.23200>

Araujo-Juárez, J. (2022). *La administración pública. Organización administrativa. Empleo público. Responsabilidad patrimonial*.

Ediciones Olejnik. <https://elibro.net/es/ereader/ufidelitas/250316>

- Darnaculleta, M. (2016). El Derecho Administrativo Global. ¿Un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo? *Revista de Administración Pública*, (199), 11–50. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.199.01>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). Ley 6227 de 1978. *Ley General de la Administración Pública*. La Gaceta 102, Alcance 90 de 30 de mayo de 1978. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231
- De Oliveira, G. (2025). Direito Administrativo Global: Um estudio a partir do Banco Mundial. *Revista Foco*, 18(4), 1–16. <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n4-118>
- Franco, A. M. (2024). Reflexiones respecto de la validez en el Derecho Administrativo Global a la luz del concepto de regla de reconocimiento de H.L.A. Hart. *Revista de Derecho*, 23(46), 241–252. <https://doi.org/10.47274/DERUM/46.8>
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte General*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Islas, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario De Derecho Constitucional Latinoamericano*, XV (XV), 97–108. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>
- Kingsbury, B., Krisch, N., & Stewart, R. B. (2005). The Emergence Of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*, 68 (15), 15–61. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp>
- Marcheco, B., & Navarro, R. (2019). El Derecho Administrativo Global y las fuentes del Derecho Administrativo. *Revista Derechos en Acción*, 4 (13), 154–189. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/redea/article/viewFile/38760/35623>
- Meier, D. (2022, febrero). El nacimiento de la heterarquía. *Le Monde diplomatique en español*. <https://mondiplo.com/el-nacimiento-de-la-heterarquia>
- Pacheco-Reyes, R. (2017). Aproximación al estudio del objeto del derecho administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (18), 23–63. <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.04>
- Parada, R. (2012). *Concepto y fuentes del Derecho Administrativo (2ª ed.)*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788497689991.pdf>
- Segura, L. M. (2024). Situación jurídica y funcional de las buenas prácticas estadísticas de OCDE en el ordenamiento jurídico administrativo de Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 165 (165), 1–18. <https://doi.org/10.15517/rcj.2024.62101>