

ORÍGENES DEL ESTADO Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO


Por Dr. Gustavo Spacarotel

SUMARIO

I. El concepto de Derecho, Estado y justicia	01
II. Concepto de Derecho Administrativo	04
III. Antecedentes del Derecho Administrativo	05
IV. Nacimiento y evolución del Derecho Administrativo	06
V. El Arrêt Blanco	09
VI. Conclusiones	11

I. EL CONCEPTO DE DERECHO, ESTADO Y JUSTICIA

En Grecia no hubo propiamente una instrumentación comprensiva de la organización jurídica que vinculara a los habitantes con el territorio, aunque la idea se hallaba subyacente en el concepto de polis.

Los romanos llamaron con el nombre de *civitas* al Estado-Ciudad, utilizando finalmente la noción de res pública para aludir a la existencia de la propia comunidad política.

La institucionalización del Estado constituye la culminación de un proceso que se inicia en las principales ciudades italianas (Florencia, Génova, etc.) durante el siglo XV. Allí aparece la expresión *lo stato* para designar en general a toda organización jurídico-política y su forma de gobierno, ya fuera que esta última tuviera carácter monárquico o republicano. La consolidación territorial de los estados, operada a partir del siglo XVII, junto a la aparición de numerosos sistemas políticos y filosóficos, dio lugar a las más variadas concepciones acerca del Estado.

El concepto de Estado como la perfecta organización jurídico-política de la comunidad que procura el bien común y su consideración como un objeto real, no ideal, constituye la concepción con mayor arraigo en el campo de las doctrinas que se inspiran en la filosofía cristiana.

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia primordialmente la organización y la actuación del Estado en sus relaciones Jurídicas con los particulares, y el control judicial de aquella (CASSAGNE).

El Estado no es otra cosa que una sociedad políticamente organizada, y no puede haber sociedad sin organización política; la realidad del Estado, de la sociedad civil, no es la sociedad ni el orden político por sí solos, sino su compuesto inescindible de manera que entre Estado y Sociedad no existe ninguna separación real.

La característica esencial que distingue al Estado de otras comunidades, de acuerdo con la concepción aristotélica, es su “autarquía o autosuficiencia”, en el sentido de que el Estado se halla integrado de tal forma que no precisa ni depende de otra comunidad para la realización de sus fines.

La comunidad constituye el género próximo de Estado mientras que el calificativo “soberana o perfecta” permite diferenciarla de otras asociaciones, significando la alianza o unión estable, consciente y voluntaria de personas para alcanzar el fin común. Lo específico del Estado reposa en la cualidad de “perfecta o soberana” que posee tal comunidad al bastarse a sí misma.

El Estado es la institución necesaria y fundamental que deriva de la naturaleza del hombre. Su finalidad es establecer el buen orden de la vida y, sin relegar el fin sobrenatural del hombre ni sus condiciones morales, considera que la persona humana no puede alcanzar la perfección si no se supedita a los medios y fines de la comunidad estatal.

El principio que unifica y otorga coherencia a la organización estatal es el de la “autoridad”, que se mantiene por intermedio del “poder”, el cual actúa con el fin de asegurar el orden social fundamentalmente a través de la ley, que siempre debe ser justa, conforme con la naturaleza y apropiada a las costumbres del país.

* Causas y elementos del Estado.

Las causas del ser estatal, constituyen los principios que explican el ser y condicionan su existencia. Se dividen en

- intrínsecas o inmanentes
- causas material
- causa formal
- extrínsecas o trascendentes
- causa eficiente
- causa eficiente remota o mediata
- causa eficiente, próxima o inmediata
- causa final

El principio generador del ser es la causa eficiente que puede ser remota o próxima. La causa eficiente remota o mediata del Estado es Dios. La causa eficiente, próxima o inmediata, indica que el Estado es una entidad natural producto de la industria humana, que obedece a la sociabilidad natural y que se realiza como una obra de la libertad del hombre, obra de razón y de virtud.

La causa material del Estado está constituida por el pueblo y el territorio. El pueblo no es la suma de individuos indeterminados sino la unidad que los aglutina en la idea de un ser común, se trata, en otros términos, de una multitud humana concretada en una Nación y ordenada por la virtud unitiva de un fin. Este conjunto de personas requiere de un territorio que determina, junto con el pueblo, la causa material de la existencia del Estado. Estos elementos, se hallan integrados en una “unión u orden” que es la causa formal del Estado, o principio que “informa” tales elementos y los transforma en el ser estatal. De ese orden surgen como propios la autoridad y el ordenamiento jurídico positivo.

Si bien la función del orden como causa formal del Estado produce el aglutinamiento e integración de los elementos materiales que él contiene, se hace necesaria la presencia del poder estatal que encauce y oriente y, en algunos casos, dirija la acción de la comunidad, que dicte las normas imperativas. Ese orden, causa formal del Estado, precisa ser determinado en el terreno existencial por medio de una organización jurídico-política, cuyos caracteres se regulan en el ordenamiento jurídico básico, que hoy se denomina Constitución.

En lo que concierne a la causa final o fin del Estado ella es el bien común, razón de ser del Estado. El bien se torna común cuando los individuos se agrupan y actúan

el mecanismo de la sociabilidad natural, constituyendo las diversas comunidades, de las cuales el Estado constituye la comunidad perfecta. La Encíclica *Mater et Magistra* estableció que el bien común “abarca todo un conjunto de condiciones sociales que permiten a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección”.

Tomando nada más que el segundo término del concepto (la comunión del bien), aparecen dos corrientes opuestas a la concepción tradicional. Por una parte, la postura individualista que pone la comunidad del bien en su división natural y aritmética, en partes iguales y proporcionales, entre todos los miembros singulares de la comunidad. De otro lado, la corriente sociologista o del mito estatal, de inspiración “hegeliana” que se traduce en la consideración del Estado como único sujeto del bien, al cual los particulares deben sacrificarse y dedicarse, sin el derecho de participar en su distribución.

II. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Antes de adentrarnos en los hechos históricos que han dado lugar al desarrollo de esta parte especial del Derecho, es necesario que exponamos brevemente el concepto que tienen doctrinarios en esta materia sobre el Derecho Administrativo:

- “El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de estos con los particulares” (GORDILLO).
- El Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales (LANGROD, Georges, *Tratado de la Ciencia Administrativa*, 4ª edición, Escuela nacional de administración pública, 1973, España, Madrid, 1973 pág. 135).

- El derecho administrativo regula a la función administrativa. Analizando este concepto decimos que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal (GARRIDO FALLA).
- Rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa (GABINO FRAGA).

Existe especial hincapié en todas estas conceptualizaciones en la palabra “administración” o “función administrativa”, y es que este derecho está limitado a reglar las actuaciones del Estado sólo en su esfera administrativa, la cual en principio está a cargo del Poder Ejecutivo.

III. ANTECEDENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los primeros antecedentes de Derecho Administrativo se identifican desde los orígenes de las primeras civilizaciones. Como dice el autor Georges Vedel, “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración,”

Es entonces desde el Imperio Romano, los Estados monárquicos absolutistas de la Edad Media y el período de colonización de América, cuando tienen inicio las primeras instituciones y normas del poder político público, y que la doctrina cita.

Tal ha sido el primer punto de partida de la creación de leyes que los gobiernos debían cumplir con cierta rigurosidad y que normaban las relaciones entre administración y personas comunes; por lo que desde ese entonces ya estaba presente la noción del Derecho Administrativo, aunque las limitaciones eran amplias e imperaba el “Estado de Policía” ya que el poder de los monarcas era ilimitado.

Como explica Gordillo “El derecho administrativo en cuanto conjunto de normas que regula las relaciones del Estado con los particulares, puede decirse que ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado. Pero ello no ha sido suficiente ab origine para la creación de una disciplina. Esta época es la de las monarquías

absolutas, dando origen a principios jurídicos idénticos en distintos países y momentos históricos: *quod regis placuit legis est* ; *the King can do no wrong* ; *le Roi ne peut mal faire*. En esos momentos el derecho administrativo se agota en un único precepto: Un derecho ilimitado para administrar; no se reconocen derechos del individuo frente al soberano; el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él.”

El carácter no obligatorio de las leyes de gobierno y la no positivización estricta de principios de gobierno en normas separadas y diferentes de las leyes que regían a los particulares, es lo que los autores explican traza una línea clara que demarca esa etapa histórica del nacimiento Derecho Administrativo, y por lo tanto la doctrina nombra este período histórico como un antecedente y no una parte propia del este Derecho.

Según Libardo Rodríguez, el Derecho Administrativo no existía en ese contexto “(...) Es decir, que sólo puede afirmarse que efectivamente existe Derecho Administrativo en un Estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativa son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, diferente de las ramas del derecho tradicionales, como el derecho civil, el derecho penal, el comercial, el laboral, etcétera”.

IV. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Fue la Revolución Francesa de 1789 y el concepto jurídico de “Estado de Derecho” que ésta impuso en el ordenamiento jurídico francés, con influencia en todo el mundo, lo que dio inicio a la primera etapa del Derecho Administrativo.

El “Estado de Derecho” proclamado por la Revolución Francesa significaba que las reglas de gobierno y el respeto a los derechos de las personas, eran de obligatorio cumplimiento tanto para gobernados como gobernantes. En adición a esto primero, el otro punto crucial que los autores indican como elemento sustantivo para considerar la existencia de un Derecho

Administrativo a partir de la Revolución, fue la separación de los regímenes jurídicos y normas que habían de aplicarse a las autoridades, de las que eran aplicables a los ciudadanos.

La formación de este régimen jurídico especial para reglar las relaciones entre administración y los ciudadanos, fue fruto de un hecho histórico muy singular que consistió en lo siguiente: en el contexto en que los revolucionarios franceses llegaron al poder sucedió que los mismos tuvieron miedo de que los jueces y el sistema judicial del antiguo régimen, interfirieran negativamente las decisiones políticas que tomaran los revolucionarios en el nuevo gobierno. El miedo de los revolucionarios estaba fundado en la realidad de que antes de la revolución, los administradores de justicia del antiguo régimen habían obstaculizado algunas decisiones políticas del rey. Esto conllevó a que los nuevos gobernantes revolucionarios tomaran la decisión de prohibir a los jueces conocer sobre asuntos relacionados con la administración pública y por lo tanto los principios de la Revolución Francesa que proclamaban el Estado de Derecho y la subordinación de los gobernantes a la ley, fueron prácticamente desconocidos.

La prohibición a los jueces de fallar sobre temas vinculados a la actuación de la administración, fue consagrada expresamente en la ley 16-24 de agosto de 1790. Esta ley decía que los jueces, bajo pena de “prevaricato”, no podían inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones. Posteriormente, para el año 1791, este principio fue elevado a rango constitucional. En el artículo tres de la Constitución Francesa de ese año, se estableció la prohibición a los jueces de conocer de casos relacionados a la administración pública.

En vista de esta contradicción evidente de los principios y el espíritu del “Estado de Derecho”, el gobierno revolucionario ideó un mecanismo de administración-juez con el fin de subsanar estas medidas, y este consistía en que las eventuales reclamaciones contra la administración debían ser conocidas y falladas por el jefe ejecutivo, mecanismo pues que debilitaba considerablemente la subordinación de los gobernantes a la ley.

Los nuevos gobernantes revolucionarios complementaron esta idea creando un órgano especial llamado *Consejo de Estado*, parecido al Consejo del Rey que existió en el periodo monárquico. La función de este Consejo era asesorar al poder ejecutivo en varios temas (redacción de leyes y reglamentos) y resolver las controversias entre la Administración y los particulares. La forma en que el Consejo daba solución a las controversias era estudiando las reclamaciones interpuestas por los particulares contra la Administración y proponiendo luego una decisión al respecto al Poder Ejecutivo. Esta debilidad evidente con la que nació el “Estado de Derecho” se convertiría en un sistema eficiente y real de Derecho Público Administrativo. Esto se debió a que, en primer lugar, en el año 1806 se creó dentro del Consejo de Estado una comisión contenciosa que conocería sólo sobre los casos de controversias entre Administración y particulares, y esto permitiría que los que trabajaban en dicha comisión se especializaran en el conocimiento de esta materia.

También ocurrió que el Poder Ejecutivo tenía tantas funciones y responsabilidades, que fue delegando al Consejo prácticamente todas las potestades que le correspondían con relación al Consejo en lo contencioso, limitándose a firmar las soluciones que se le proponía, de manera que existía cierto criterio de imparcialidad que benefició la credibilidad del Consejo. De forma concomitante a estos sucesos, y observando el pueblo francés la labor seria que ejecutaba el Consejo de Estado, se creó conciencia de esta importante función y se fue consolidando prestigio alrededor del Consejo toda vez que su actuación estaba acorde a los principios de racionalidad y justicia para con los administrados, aunque ello implicara la adopción de medidas que fueran en un relativo perjuicio de la administración.

Este desarrollo del Consejo de Estado, produjo que, mediante ley del 24 de mayo de 1872, ser reconociera el mismo con carácter jurisdiccional, al otorgarle competencias como juez de la administración, y no ya como asesor que proponía soluciones. Ya entonces las decisiones no las firmaba el ejecutivo, sino que el Consejo fallaba como tribunal independiente para algunos casos. Nació desde ese entonces la dualidad de jurisdicciones, una jurisdicción conocía de los casos entre particulares mientras otra conocía de casos entre administración y particulares.

Se creó también un Tribunal de Conflictos, que tenía a su cargo resolver controversias en lo relativo a la competencia entre tribunales comunes y tribunales administrativos.

V. EL ARRÊT BLANCO

En estas circunstancias, para el año 1873 el Tribunal de Conflictos francés produjo uno de los fallos considerados como piedra angular del concepto jurídico moderno de Derecho Administrativo, el famoso fallo *Blanco*. Este fallo consagró el principio consistente en que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes a los que se aplican a los particulares. Esta es la base del actual Derecho Administrativo y si bien es cierto ya existía la dualidad de jurisdicciones antes del fallo Blanco, no existía diferencia en cuanto a las leyes y principios de fondo que habían de aplicarse entre particulares y entre particulares con la administración.

La sentencia expone:

“Considerando que la acción intentada por el señor Blanco, contra el prefecto del departamento de Gironde, representante del Estado, tiene por objeto hacer declarar civilmente responsable por la aplicación de los artículos 1382,1383 y 1384 del Código Civil, por los daños causados por las heridas provocadas a su hija por los hechos causados por los obreros empleados por la administración de tabacos.

”Considerando que la responsabilidad de la que incumbe al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de personas que se emplean en el servicio público no puede regirse por los principios determinados en el código civil, para las relaciones entre particular a particular.

”Que esta responsabilidad no es ni general, ni absoluta; que esta responsabilidad tiene sus reglas especiales, que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados.”

Esta etapa de “formación del Derecho Administrativo” termina con el “fallo de Cadot” de 1889, donde el mismo Consejo de Estado consolidó su carácter de juez al expresar que no obstante que la ley le reconocía ese carácter sólo para resolver directamente algunos asuntos específicos, él era juez común en materia de controversias de la administración, es decir, que su competencia era general.

El Consejo de Estado fue entonces creando precedentes jurisprudenciales y surgiendo así los principios modernos del Derecho Administrativo que influenciaron a gran número de países. Algunos de estos son: principio de legalidad, de presunción de legalidad, la diferenciación de contratos administrativos y contratos entre particulares, el de culpa o falla del servicio para sustentar responsabilidad de la administración, principios de la función pública, la diferenciación entre bienes del Estado y bienes de particulares.

La influencia del Consejo de Estado francés se hizo sentir en gran parte del mundo. Los países que no tienen una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción común, han creado salas especializadas para el conocimiento de las controversias entre la administración y el Estado, es decir, han reconocido la existencia de un derecho especializado y distinto de otras ramas.

Entre los países que tienen una jurisdicción administrativa especializada, están: República Dominicana, Suecia, Finlandia, Austria, Portugal, Luxemburgo, Alemania, Túnez, Italia, Bélgica, Los Países Bajos, Grecia, Colombia, Líbano, Egipto, Turquía y Tailandia.

Entre los países que no tienen una jurisdicción administrativa especializada pero sí han creado salas especializadas en asuntos de derecho administrativo, están: China, Estados Unidos, Inglaterra, Hungría, España, Suiza, Venezuela, México, Indonesia y Polonia.

VI. CONCLUSIONES

El Derecho Administrativo es una herramienta fundamental del Estado de derecho. Los sucesos sociales y los distintos modelos estatales han sido signatarios de los cambios del derecho administrativo. Se erige -desde sus orígenes- como garantía y límite del poder del estado. El hombre como causa eficiente del estado y en su condición de Ser gregario, necesita de la organización social para plasmar su proyecto existencial. Esa organización básica del Estado tributa a un fin colectivo superior que es el bien común.

El derecho administrativo armoniza los intereses y garantías individuales respeto del interés público prevalente. El derecho positivo y la limitación de los poderes monárquicos son la expresión fundamental del “Estado de Derecho”, este nuevo paradigma del ejercicio del poder, sub legal al amparo de un Derecho heterónimo-, pone límites al poder del Estado, mediante normas del nuevo gobierno revolucionario y principios que fueron creados de la Jurisprudencia del Consejo de Estado francés.