

## LA EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *La etapa de formación del derecho administrativo.* II. *La etapa de consolidación del derecho administrativo.* III. *Conclusiones.*

Para los administrativistas de América Latina constituye un honor y una especial satisfacción, tener la oportunidad de participar en el homenaje que se rinde a la vida del eminente profesor mexicano Jorge Fernández Ruiz, quien representa un testimonio de dedicación académica y de calidades personales, que lo han convertido en un ejemplo para las actuales y nuevas generaciones de juristas. Quienes con él hemos compartido por varios años las actividades de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, que en este momento él preside, somos testigos directos de su permanente y profunda preocupación por las actividades investigativas en los temas del derecho público.

Cuando se estudia el derecho administrativo, generalmente se analizan los grandes temas que constituyen su objeto, como son, principalmente, la organización administrativa, los actos y los contratos administrativos, el régimen de la función pública, el régimen de los bienes del Estado, la responsabilidad de las personas públicas, los servicios públicos, el poder de policía, etcétera, así como los aspectos más detallados que hacen parte de esos temas, según las necesidades académicas o prácticas del momento en que se realiza el estudio. Pero raramente se analizan o se plantean los aspectos que están en la base del derecho administrativo y que constituyen su fundamento y su razón de ser, es decir, lo que podríamos denominar su esencia o su espíritu.

En esa perspectiva pocas veces se analizan y resuelven las preguntas que tienen que ver con la razón o el origen de su existencia y que, como toda reflexión de carácter filosófico, son fundamentales para comprender

el sentido y el contenido de cualquier objeto del conocimiento. Por eso, en este trabajo nos proponemos presentar y precisar las circunstancias que dieron lugar al nacimiento de esta rama del derecho, que permiten comprender mejor su existencia y su objeto.

Al respecto, si el derecho administrativo es, como de manera general se tiene aceptado, el régimen jurídico de la administración pública, es decir, de la administración estatal,<sup>1</sup> puede afirmarse, en primer lugar, como lo expresó el profesor Georges Vedel en su momento, que “*todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración*”.<sup>2</sup>

Sin embargo, como el mismo autor y otros clásicos lo afirman, en el sentido preciso del término no existe derecho administrativo mientras ese conjunto de reglas no sea sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones entre particulares y que dichas reglas no sean obligatorias para los gobernantes. 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 administrativas 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 jurídicas tradicionales, como el derecho civil, el penal, el comercial, el laboral, etcétera.

En ese orden de ideas podría identificarse una primera etapa relacionada con el origen del derecho administrativo, referida a los que podrían denominarse *antecedentes remotos*, que vendrían inclusive, desde el derecho romano, pues en la época de ese imperio ya existían instituciones públicas que requerían de algún mínimo de normas para regular su funcionamiento. Igual situación se presenta con etapas históricas más próximas a los diferentes países, como la época monárquica y la colonización española en América. Pero es evidente que en esas épocas, fuera de la necesidad práctica de tener algunas reglas para organizar la actuación de las autoridades

<sup>1</sup> Lógicamente, nos estamos refiriendo a la concepción más elemental que puede expresarse sobre el objeto del derecho administrativo, para los efectos de un trabajo de esta naturaleza, sin que ello pretenda desconocer la complejidad de este concepto, que ha llevado a la necesidad de largos y profundos estudios sobre el particular. Véase, por ejemplo, a Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del derecho administrativo*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos, núm. 23, 1984.

<sup>2</sup> Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 40.

## EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 295

des, no existía la más mínima intención de conformar un cuerpo sistemático de normas que regularan esa actuación y que, además, fueran de obligatorio y efectivo cumplimiento para las mismas autoridades.

Por consiguiente, entendido en los términos más estrictos que hemos mencionado, el derecho administrativo es una creación moderna, relativamente reciente, cuyo origen apenas se remonta a un poco más de dos siglos, los cuales, a su vez, pueden dividirse en dos grandes etapas: una primera, que cubre aproximadamente de finales del siglo XVIII a la última parte del siglo XIX y que puede identificarse como la etapa de formación del derecho administrativo (I), y una segunda, que transcurre desde la última parte del siglo XIX hasta nuestros días, que podemos denominar como la etapa de consolidación de esa rama del derecho (II).

### I. LA ETAPA DE FORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Puede afirmarse que la filosofía política y la concepción del Estado que se impusieron con la Revolución Francesa, de 1789, constituyen la fuente próxima del derecho administrativo. En ese sentido, podemos decir que el concepto de *Estado de derecho*, que constituyó uno de los principios rectores de esa Revolución fue, a su vez, el punto de partida de esa rama del derecho. En efecto, si el Estado de derecho traduce, básicamente, la concepción de que las normas jurídicas son obligatorias no sólo para los gobernados o súbditos de un Estado, sino para los gobernantes del mismo, ello quiere decir que las diferentes actividades del Estado, entre ellas la administrativa, estarán sometidas a unas reglas jurídicas.

Sin embargo, no debe perderse de vista desde un comienzo, que el sometimiento de las autoridades a unas normas jurídicas no implica necesariamente la aparición y existencia del derecho administrativo pues, como lo ha mostrado la evolución histórica, para que pueda afirmarse la existencia de esa rama del derecho en un Estado determinado, se requiere que esas normas constituyan un cuerpo especial y diferente de las que regulan la actividad de los gobernados, es decir, de los llamados "*particulares*".

Lo anterior se traduce en que la concepción del Estado de derecho, a pesar de ser la fuente del derecho administrativo, como lo hemos afirmado, no implica necesariamente la existencia de esa rama jurídica, pues pueden existir, como de hecho existen en los Estados que conforman la comunidad internacional, unos en los cuales se reconoce claramente esa existencia, mientras que otros son reticentes a ese reconocimiento.

A este respecto, son diversas las clasificaciones que se hacen, aunque con mucha dificultad, para diferenciar los países en los cuales se afirma y reconoce claramente la existencia de un derecho administrativo, como conjunto sistemático y ordenado de normas especiales que regulan la administración del Estado, diferentes de las que rigen para los particulares, de aquellos que parecen no reconocer la existencia de ese derecho, en cuanto tienen como principio la aplicación del mismo régimen jurídico a la actividad tanto de los particulares como de la administración.

Así, partiendo de la idea básica de un solo régimen jurídico para la administración como para los particulares, o de un régimen diferente para cada uno de esos sujetos, el exconsejero de Estado de Francia, Guy Braibant, clasifica los países entre los que aplican un sistema MONISTA y los que aplican un sistema DUALISTA, con las dificultades que resultan, por una parte, de que esa clasificación está realmente más basada en la existencia o no de una jurisdicción única que en la existencia de un régimen especial de fondo y, por otra, que los dos sistemas presentan importantes atenuaciones que desfiguran la clasificación básica.<sup>3</sup>

Otros, como el autor colombiano Jorge Vélez García, prefieren, basados en la naturaleza de las reglas de fondo aplicables a la administración, hablar del sistema de “derecho administrativo”, de origen francés, y del “otro sistema de derecho administrativo”, para referirse al “*Administrative Law*” del sistema angloamericano del “*Common Law*”.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, puede afirmarse que el derecho administrativo, como rama especializada del derecho, es una concepción y creación del derecho francés, originado en la Revolución Francesa de 1789 y producto de una evolución progresiva que fue consolidando dicha concepción.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Braibant, Guy, “La jurisdicción administrativa en derecho comparado”, *Deuxième centenaire du Conseil d’État*, vol. II, número especial de *La Revue Administrative*, Presses Universitaires de France, 2001, pp. 381 y ss. Una versión latinoamericana de este estudio en *Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina*, Memorias del Coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado francés, Bogotá, Temis, 1999, pp. 335 y ss.

<sup>4</sup> Vélez García, Jorge, *Los dos sistemas de derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 1994, pp. 1 y ss.

<sup>5</sup> Así lo afirman no sólo los autores franceses sino que lo reconocen doctrinantes muy importantes de otros países. Véase, por ejemplo, García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Civitas, 1999, t. I, p. 26; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Arcés, 1990, t. I, pp. 13 y ss; Zanobini, Guido, *Curso de*

La formación de ese conjunto especial de normas jurídicas para la administración del Estado, diferentes de las que regulan la actividad de los particulares, se vio estimulada por un hecho histórico muy particular producido con el triunfo de la Revolución Francesa, consistente en que los hombres de la revolución tuvieron un especial temor frente a los jueces por cuanto en la etapa previa a la revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey, cuando estaban en desacuerdo con ellas, por lo cual temían que los jueces de la época posrevolucionaria aplicaran la misma estrategia cuando estuvieran en desacuerdo con las decisiones de los nuevos gobernantes. Para enfrentar ese temor adoptaron una decisión contradictoria con la filosofía revolucionaria, consistente en prohibir a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración, con lo cual en la práctica esta última quedaba sin control, situación que afectaba gravemente la concepción del Estado de derecho en la medida de que el principio consistente en que los gobernantes estaban sometidos al ordenamiento jurídico quedaba en la realidad como un simple postulado teórico, sin significado práctico.

Esta prohibición fue expresamente consagrada en la ley de 16-24 de agosto de 1790, en la cual se estableció que “las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricato, 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”.

Este principio fue elevado a categoría constitucional mediante el artículo 3o. de la Constitución francesa de 1791, el cual determinó expresamente que “los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni en las funciones administrativas, o citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones”.

Para resolver esa contradicción, los mismos hombres de la revolución idearon el mecanismo de la *administración-juez*, consistente en que las eventuales reclamaciones contra la administración debían ser presentadas ante ella misma y resueltas por el jefe del ejecutivo, solución que, sin duda, debilitaba la filosofía de la sumisión de los gobernantes a la ley.

*derecho administrativo*, Buenos Aires, Arayú, 1950, t. I, p. 56; y Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, t. 1, p. II-4.

Esta solución se vio complementada por una medida práctica ideada por los nuevos gobernantes, consistente en la creación de un órgano especial, denominado *Consejo de Estado* que, con alguna semejanza al *Consejo del Rey* existente en la época monárquica anterior, debía servir de asesor del ejecutivo en diversos aspectos, como los de redactar los proyectos de ley y de reglamentaciones administrativas y “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.<sup>6</sup> La segunda de las funciones citadas, dado el carácter simplemente asesor del Consejo de Estado, se tradujo en que este órgano estudiaba las reclamaciones que fueran presentadas por los ciudadanos contra la administración del Estado y proponía al jefe del ejecutivo la decisión que las resolviera. Por la misma época se crearon en los departamentos los Consejos de Prefectura con la función de asesorar al prefecto, en la misma forma que el Consejo de Estado lo hacía respecto del ejecutivo nacional. Se habló entonces de la “*justicia retenida*”, para indicar que, en materia de reclamaciones contra la administración, el jefe del ejecutivo se reservaba el poder de resolverlas, a pesar de que el estudio de las mismas estuviera a cargo de un órgano asesor.

Paradójicamente, esta debilidad inicial en la aplicación de la concepción del Estado de derecho, se convirtió con el tiempo en la fuente real del nuevo derecho para la administración pública por varias razones.

En primer lugar, porque en 1806 se creó dentro del Consejo de Estado una comisión contenciosa a fin de separar la asesoría en materia de conflictos de todos los demás aspectos de que conocía ese organismo, de tal manera que se produjo una especialización por parte de quienes componían dicha comisión.

En segundo lugar, porque el jefe del ejecutivo, agobiado por las múltiples tareas estatales, progresivamente fue depositando su confianza en el buen juicio de su órgano asesor, y se limitaba a firmar las soluciones a los conflictos que el Consejo de Estado le proponía.

Correlativamente con lo anterior, la sociedad francesa fue comprendiendo y reconociendo la seriedad e imparcialidad con la que el Consejo de Estado ejercía su función asesora, hasta el punto de que, a pesar de que la justicia administrativa continuaba *retenida* en manos del jefe del ejecutivo, empezó a considerarse que en la práctica quien administraba justicia

<sup>6</sup> Artículo 52 de la Constitución francesa de 1799.

era el Consejo de Estado, pues si bien formalmente no tenía el poder de decidir, en la realidad sus puntos de vista eran los que se imponían.

A su vez, el Consejo de Estado fue consolidando su prestigio y desarrolló su labor con sentido creativo, en aras de equilibrar el poder de la administración con los derechos de los ciudadanos, a través de decisiones que no siempre correspondían a la aplicación de soluciones tradicionales, sino que, en ocasiones, implicaban la adopción de principios especiales por tratarse de la solución de conflictos entre el Estado y sus ciudadanos.

Todo lo anterior trajo como consecuencia que mediante la ley del 24 de mayo de 1872 se reconociera al Consejo de Estado carácter jurisdiccional, al otorgarle competencias como juez de la administración para algunos asuntos y no ya como simple cuerpo asesor, de tal manera que comenzó el abandono de la concepción de la *administración-juez* y de la *justicia retenida* para abrir la época de la *justicia delegada*, en el sentido de que ya no era el jefe del ejecutivo quien adoptaba las decisiones, sino que ellas eran tomadas directamente por el Consejo de Estado, “en nombre del pueblo”. Además, se creó el Tribunal de Conflictos para resolver las dudas que se presentaran en relación con la competencia entre los tribunales comunes y los tribunales administrativos. Con todo ello apareció el sistema de *dualidad de jurisdicciones*, consistente en que la administración de justicia quedaba en manos de dos órdenes jurisdiccionales diferentes: la *jurisdicción común*, encargada de resolver las controversias entre particulares, y la *jurisdicción administrativa*, competente para resolver las controversias en que fuera parte la administración pública.

Por la misma época se produjo uno de los hitos más importantes en la formación del derecho administrativo, con el famoso *Fallo Blanco*, proferido por el Tribunal de Conflictos francés en 1873, que se constituyó en el símbolo del nacimiento de esta rama jurídica, por cuanto en él, si bien no por primera vez ni como principio general, pero sí de la manera más clara y expresa, se consagró el principio consistente en que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes de los aplicables a las relaciones entre los particulares, afirmación que constituye la base de la existencia del derecho administrativo.<sup>7</sup>

Puede decirse que esta etapa termina con la expedición del *Fallo Cadot*, de 1889, mediante el cual el propio Consejo de Estado consolidó su carác-

<sup>7</sup> Long, M., et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 11a. ed., París, Dalloz, 1996, pp. 1 y ss.

ter de juez de la administración, al expresar que no obstante que la ley le reconocía ese carácter sólo para resolver directamente algunos asuntos específicos, él era el juez común en materia de controversias de la administración, es decir, que su competencia era general.<sup>8</sup>

## II. LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

A partir del reconocimiento de la necesidad de un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado, ese nuevo derecho, llamado derecho administrativo, fue consolidándose progresivamente, de manera especial por la labor jurisprudencial del Consejo de Estado francés.

Fue así como esa labor jurisprudencial fue creando principios propios para regular la actividad administrativa, que progresivamente fueron dando lugar a la aparición de reglas y normas que fueron conformando un cuerpo sistemático que permitió que la idea original se consolidara en el tiempo y diera lugar a la existencia de una verdadera rama del derecho, diferente de las ramas tradicionales.

Entre esos principios propios, pueden destacarse el de legalidad; el de la presunción de legalidad; el de la culpa o falla del servicio para sustentar la responsabilidad de la administración pública; el de la dualidad de contratos de la administración, que permite diferenciar los contratos administrativos y los contratos de derecho privado de la administración; los principios de la función pública, que permiten dar un tratamiento especial a las relaciones laborales entre el Estado y sus colaboradores; el principio del servicio público; el de la dualidad de bienes del Estado, que permite diferenciar los bienes de naturaleza pública de aquéllos que, si bien pertenecen al Estado, se asimilan a los bienes de los particulares.

Esa consolidación del concepto de derecho administrativo en Francia, como un derecho especial y autónomo para la administración del Estado, se vio reforzada por la adopción de esa misma concepción en un buen número de otros países, que a partir de la misma filosofía fueron reconociendo y aplicando ese nuevo derecho, aunque, como es obvio y en diferente medida, con las particularidades propias que han impuesto las necesidades y conveniencias de cada uno de ellos.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 35 y ss.



## EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 301

A este respecto, constituyen valiosos aportes varios artículos publicados por el profesor francés Jean Rivero, quien además de haber sido uno de los más eminentes administrativistas durante la segunda mitad del siglo XX, se caracterizó por su honda preocupación por el derecho público comparado y por la reflexión filosófica e histórica alrededor de estos temas. Así, el lector podrá recrearse con las magníficas piezas contenidas en los artículos titulados “Droit administratif français et droits administratifs étrangers”<sup>9</sup> y “El derecho administrativo francés en el mundo”,<sup>10</sup> en las cuales, desprovisto, como era su personalidad, de la arrogancia que en estos temas se atribuye a los franceses y, por el contrario, haciendo gala del rigor reflexivo y de la exquisita prosa que lo caracterizaban, muestra tanto la influencia que ha ejercido el derecho administrativo francés en el derecho de otros países, como los aportes que ha recibido.

Además, el mismo autor hizo en su momento una importante reflexión sobre el tema más general de “*Los fenómenos de imitación de los modelos extranjeros en derecho administrativo*”,<sup>11</sup> en la cual muestra ya no sólo la influencia del derecho francés en otros derechos nacionales, sino las bondades, limitaciones e inconveniencias que la imitación produce en este campo.

Por otra parte, vale la pena hacer notar, como lo hace especialmente el estudio del autor Guy Braibant, que la existencia del derecho administrativo en un país determinado no está necesariamente ligada a la existencia de una jurisdicción administrativa especial, pues muchos de los países que han adoptado la concepción de un derecho administrativo especial, lo aplican dentro de la concepción de unidad de jurisdicción, que implica la existencia de una organización judicial única, ya sea con la existencia de jueces especializados a su interior o sin esa existencia.

<sup>9</sup> Jean Rivero, “Droit administratif français et droits administratifs étrangers”, *Pages de doctrine*, París, Librairie général de droit et de jurisprudence, 1980, t. II, pp. 475 y ss. Versión en español en Rivero, Jean, *Páginas de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 2002, pp. 121 y ss.

<sup>10</sup> Jean Rivero, “El derecho administrativo francés en el mundo”, *Estudios y documentos. La jurisdicción contencioso-administrativa máxima expresión de garantía ciudadana*, Bogotá, 1980. Además, en Jean Rivero, *Páginas de derecho administrativo*, cit., nota 11, pp. 221 y ss.

<sup>11</sup> Jean Rivero, “Les phénomènes d’imitation des modèles étrangers en droit administratif”, *Pages de doctrine*, op. cit., nota 9, t. II, pp. 459 y ss. Versión en español en Jean Rivero, *Páginas de derecho administrativo*, cit., nota 10, pp. 135 y ss.

Al respecto, si tomamos como referencia el estudio citado, han adoptado este sistema no sólo desde el punto de vista de la existencia de un derecho especial sino también de una jurisdicción especial administrativa, los siguientes países, sin que se trate de una numeración taxativa: Suecia, Finlandia, Austria, Portugal, Uruguay, Luxemburgo, Alemania, Túnez, Italia, Bélgica, los Países Bajos, Grecia, Colombia, Líbano, Egipto, Turquía y Tailandia.<sup>12</sup>

Pero, además, sin duda, a los países citados deben agregarse todos aquellos que si bien tienen una organización jurisdiccional monista, es decir, unidad de jurisdicción, han creado salas especializadas dentro de las cortes o aun cortes especializadas para resolver controversias en las cuales la administración es parte, lo cual implica, en mayor o menor medida, el reconocimiento del concepto de derecho administrativo como régimen jurídico especial para la administración pública. Entre esos países el mencionado autor cita los siguientes: China, diversos países de África, Hungría, España, Suiza, Venezuela, México, Indonesia, Polonia. Inclusive, el mismo autor hace notar que, aun dentro de los países del *commonwealth*, como en el caso de Australia, y en Estados Unidos, existen ejemplos de cortes especializadas en asuntos de la administración pública, lo cual deja ver que, así sea con carácter excepcional, la filosofía del régimen especial para la administración también tiene cabida dentro de los países que han sido tradicionalmente reticentes al reconocimiento de un derecho administrativo como rama autónoma del derecho. Esta apreciación tiene cierta significación aun en el caso de Inglaterra, el país más reticente al reconocimiento del derecho administrativo, con la existencia de las que Braibant denomina *cuasi-jurisdicciones*, como son los *administrative tribunals*, que si bien son parte de la administración y no órganos judiciales, expresan, de alguna manera, la necesidad de tener órganos especiales para resolver las controversias de la administración.

De la gama de países que han adoptado la idea del derecho administrativo como derecho especial para la administración pública, podemos, a título de ejemplo, analizar la forma como en algunos de ellos se ha presentado la formación de este derecho.

<sup>12</sup> Braibant, Guy, *op. cit.*, nota 3, pp. 339 y ss.

## 1. España

El eminente tratadista español Eduardo García de Enterría reconoce expresamente que el derecho administrativo, como régimen jurídico especial de la administración pública, nace con la Revolución Francesa.<sup>13</sup>

También hizo notar en su momento que “la historia del contencioso administrativo es, en cierta manera, la historia misma del derecho administrativo... en cuanto producto último de una elaboración científica realizada a partir de la obra jurisprudencial del Consejo de Estado francés, que, al compás de su propio funcionamiento, ‘creó’ primero unas vías de protección no previstas inicialmente por la ley y acertó después a formular a través de ellas con tanta perseverancia como prudencia las reglas y principios básicos de un nuevo corpus institucional y científico”.<sup>14</sup>

La primera doctrina española del derecho administrativo se encuentra en la obra de Dou y de Bassols (*Instituciones de derecho público general de España*, 1800). Posteriormente a la creación del Consejo de Estado en la Constitución de Cádiz, de 1814, se tradujeron obras de derecho administrativo francés, entre ellas las de Bonnin, Gérando, Faucart y Macarel, al tiempo que empezaron a aparecer autores españoles como Javier de Burgos (*Ideas de administración*, 1841), Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de derecho administrativo*, 1842), Pedro Gómez de la Serna (*Instituciones de derecho administrativo español*, 1843), Manuel Colmeiro (*Derecho administrativo español*, 1850) y Santamaría de Paredes (*Curso de derecho administrativo*, 1885), todos los cuales tuvieron una influencia francesa muy importante.<sup>15</sup>

Por su parte, el profesor Luciano Parejo Alfonso, en un estudio especial ya citado, dedicado a la comprensión del concepto de derecho administrativo, presenta las siguientes consideraciones:

En resumen, pues, sólo con la precisión que resulta de las precedentes consideraciones parece posible tomar el Estado constitucional de derecho surgido de la Revolución Francesa o por su influjo como punto de partida u

<sup>13</sup> García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón, *op. cit.*, nota 5, t. I, p. 26. En idéntico sentido, Juan Alfonso Santamaría Pastor, *op. cit.*, nota 5, pp. 13 y ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 2a. ed., 1984, t. II, pp. 482 y 483.

<sup>15</sup> Sobre esta evolución, véase a Velasco Calvo, Recaredo F. de, *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, 2a. ed., Barcelona, Librería Bosch, 1930, pp. 41 y ss.

origen del derecho administrativo. Este no surge como consecuencia inevitable de los valores originales que consagra dicho Estado revolucionario (es decir, no es fruto únicamente de la revolución y sus consecuencias políticas), sino como resultado de la mezcla o síntesis de esos valores y de los heredados del régimen anterior caducado.

Una importante consecuencia se extrae de la conclusión alcanzada. El comienzo de la historia del derecho administrativo en sentido contemporáneo no puede fecharse sin más en 1789 (por tomar como punto de referencia convencional la fecha histórica de la Revolución Francesa), sino que ha de remontarse cuando menos a los siglos XVII y XVIII en que se desarrolla el formidable aparato administrativo del absolutismo (vocado a actividades de policía de carácter no judicial) y el ambicioso intento de la sistematización de toda su actuación conforme a reglas y principios generales establecidos con vistas precisamente al “interés público”, al “bienestar general”. Quiere decirse que el punto de arranque de todo ensayo de comprensión del concepto del derecho administrativo (en la medida en que la fijación de los perfiles y la identificación de la sustancia de cualquier fenómeno o institución jurídicos no pueden prescindir de la vertiente histórica) ha de ser como mínimo el de la ciencia de la policía. Aquí nos atenderemos a él, si bien con los condicionamientos que impone el insatisfactorio estado de la investigación del periodo histórico y de la obra producida en el mismo.<sup>16</sup>

En todo caso, como lo expresa García de Enterría, el derecho administrativo español se perfila con la creación de una jurisdicción especial en 1845, conformada por Consejos Provinciales con “jurisdicción delegada”, o sea, con poderes de decisión propios, y en Consejo Real con “jurisdicción retenida”, es decir, con simple facultad de propuesta que el gobierno podía acoger o no.

Después de diversas reformas sobre la conformación de la jurisdicción, que unas veces se consideraba integrada al poder judicial, mientras que otras como institución administrativa, en la actualidad, de acuerdo con el artículo 6o. de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, de 13 de julio de 1998, su organización está dada por los juzgados de lo contencioso administrativo, los juzgados centrales de lo contencioso administrativo, las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala de lo contencioso administrativo de la

<sup>16</sup> Parejo Alfonso, Luciano, *op. cit.*, nota 1, p. 41.

Audiencia Nacional y la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo.

Por otra parte, desde el punto de vista sustancial, el derecho administrativo español se ha venido consolidando de acuerdo con sus propias necesidades y características, cuyas reglas y principios conforman actualmente una rama del derecho claramente identificada y autónoma, tanto en la vida práctica como académica.<sup>17</sup>

## 2. Italia

Al referirse al tema de la existencia del derecho administrativo, uno de los grandes administrativistas italianos reconoce específicamente que si bien

la existencia de una función administrativa es esencial para la noción misma del Estado, no puede decirse otro tanto del derecho administrativo, ya que son admisibles ordenamientos estatales que carezcan de dicho derecho. Tal puede ocurrir en los casos en que las normas que eventualmente regulan el desarrollo de la función administrativa no tengan carácter jurídico externo y, como tales, no sean estrictamente obligatorias para la administración en todos o en cualquiera de sus grados (esto ocurría en los Estados pre-constitucionales, en los que las normas en cuestión tenían generalmente el carácter de normas internas, dictadas por el príncipe para la buena marcha de la administración sometida al mismo y, por lo tanto, obligatorias para los órganos sometidos en base a la relación de servicio, pero no obligatorias para el propio príncipe que las dictaba, de manera que no constitúan garantía alguna de los derechos de los súbditos)<sup>18</sup>.

Lo anterior significa que, para Alessi, sólo existe derecho administrativo en la medida en que exista un conjunto sistemático de normas que

<sup>17</sup> Sobre el contenido actual del derecho administrativo español pueden verse, entre otros, a García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, nota 5, a Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *op. cit.*, nota 5, Parejo, Luciano, *Derecho administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003; Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 2001-2003, 3 vols., y a Ramón Parada, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2000, 3 ts.

<sup>18</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, Barcelona, Casa Editorial Bosch, 1970, t. I, p. 20. Para Zanobini, para que exista derecho administrativo deben cumplirse dos condiciones: “que la actividad administrativa sea regulada por normas jurídicas exteriormente obligatorias, y que tales normas sean diferentes a las que regulan a los otros sujetos y, particularmente, a los ciudadanos” (Zanobini, Guido, *op. cit.*, p. 53).

regulen la actividad de la administración y que sean obligatorias para todas las instancias de ella, de tal forma que se conviertan en una garantía para los administrados.

La doctrina italiana es generalizada en afirmar que el fundador del derecho administrativo italiano es Gian Domenico Romagnosi, quien escribió el primer estudio general sobre la materia (*Principi fondamentali di diritto amministrativo*, 1814).

En lo que tiene que ver con la exposición de los orígenes del derecho administrativo en ese país, la doctrina italiana habla de la “*evolución histórica del derecho administrativo italiano*”, referida a la evolución del sistema normativo de la administración pública. En este sentido, es contundente Alessi en afirmar que “el sistema de normas obligatorias para la administración, reguladoras del ejercicio de la función administrativa y que constituyen una garantía para los intereses y los derechos de los súbditos que puedan ser lesionados por el ejercicio de la citada función” nace con la formación del reino. Para el efecto señala que el Estado italiano se formó por la anexión de las otras regiones italianas al Reino de Piamonte, de tal forma que los orígenes del ordenamiento administrativo italiano se encuentran en el ordenamiento sardo-piamontés, el cual, a su vez, surgió gradual y profundamente influido por el ordenamiento francés de la época napoleónica y posnapoleónica, aun después de la restauración. Finalmente, en el nuevo Reino se extendió a otras provincias parte de la legislación piamontesa, pero también se promulgaron nuevas leyes, entre las cuales se destaca la Ley 2248 de 20 de marzo de 1865, denominada “Ley sobre la unificación administrativa del Reino”, con sus respectivos anexos que contenían las leyes fundamentales del Estado, la ley provincial y municipal, la ley sobre seguridad pública, la de sanidad, la del Consejo de Estado, la de lo contencioso administrativo y la de obras públicas.<sup>19</sup>

La doctrina italiana del derecho administrativo se divide en dos periodos históricos. El primero, posterior a la unificación italiana, se caracteriza por una doctrina que ha sido calificada por los mismos autores de ese país como escasa de originalidad, pues mientras un sector muestra una fuerte influencia de la doctrina francesa, otro inspira su construcción en los esquemas, sistemas y principios del derecho privado.

<sup>19</sup> Alessi, Renato, *op. cit.*, nota 18, pp. 20 y ss. En igual sentido, Zanobini, Guido, pp. 57 y ss.

## EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 307

En un segundo periodo, la doctrina abandona los principios del derecho privado y empieza a adquirir originalidad, aunque tomando elementos de la doctrina extranjera, especialmente de la alemana. En este periodo se utilizan dos métodos en el estudio del derecho administrativo. Por una parte, el método descriptivo, que expone los principios de organización y actividad administrativa, manteniendo separadas las distintas finalidades administrativas que constituyen materias diferentes. Este método está representado en la obra dirigida por V. E. Orlando (*Tratato di diritto amministrativo*, 1897), quien es el verdadero fundador de la escuela moderna del derecho público italiano. El otro método es el constructivo, profundamente marcado por la obra sistemática pandectista que se propone la elaboración de un sistema científico de las relaciones jurídicas entre la administración y los particulares, como consecuencia de la actividad administrativa. Este método se encuentra representado en la obra de Santi Romano (*Corso di diritto amministrativo*, 1901) y de F. Cammeo (*Corso di diritto amministrativo*, 1913).

Finalmente, Alessi señala que “tiende a prevalecer actualmente el llamado método constructivo, esencialmente ligado al método pandectístico, es decir, a la elaboración de un sistema científico referido a la relación jurídico-administrativa, de cuya relación se analiza el contenido subjetivo y objetivo así como sus vicisitudes (nacimiento, extinción, modalidades, etcétera)”<sup>20</sup> pero advierte que este método es insuficiente pues ignora el fenómeno dinámico relativo al desarrollo de la actividad administrativa, problema al cual se ha buscado solución integrando el método descriptivo al constructivo. Sin embargo, teniendo en cuenta la superioridad del método constructivo, la doctrina más reciente también ha aplicado este método al estudio de la actividad administrativa.

Por otra parte, en cuanto hace al control judicial de la administración, en Italia existe una verdadera jurisdicción administrativa compuesta por un Consejo de Estado y por tribunales administrativos regionales. Sin embargo, debe aclararse que el conocimiento de las controversias administrativas se ha asignado en forma dual a la jurisdicción ordinaria y a la jurisdicción administrativa, según que la controversia verse sobre derechos subjetivos o intereses legítimos.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Alessi, Renato, *op. cit.*, nota 18, p. 23, y Zanobini, Guido, p. 68.

<sup>21</sup> Véase a Angeletti, Adolfo, *La justicia administrativa en Italia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, pp. 22 y ss.

### 3. Alemania

Según lo expresa Fleiner, el derecho administrativo alemán nace alejado del derecho administrativo francés:

Cuando la Revolución Francesa derrocó las instituciones políticas del ‘antiguo régimen’, la práctica y la legislación pudieron proceder libremente a formar un derecho público homogéneo para la administración pública, derecho que gravitó en torno a un punto central: las relaciones del poder público con sus súbditos, los ciudadanos. En Alemania, el desarrollo ha seguido otro camino. El derecho administrativo alemán en la actualidad no fue originado por una crisis violenta del Estado y de la sociedad, sino el fruto de una transformación lenta ocurrida en cada uno de sus territorios. Este desarrollo no se verificó al mismo tiempo en los distintos Estados alemanes, y en ninguno de ellos el nuevo derecho establecido llegó a derogar radicalmente el antiguo; en cada periodo se observan vestigios jurídicos de antiguas concepciones, ya superadas. Pero en todos los periodos se determinan nuevas maneras de concebir la posición del poder público respecto de sus súbditos y del derecho, distintas a las anteriores. Hay que tener presente que de una época a otra varían las concepciones acerca del alcance de los fines del Estado.<sup>22</sup>

El mismo autor expresa que el derecho germánico de la Edad Media no hizo diferencia entre el derecho privado y el derecho público, pues tanto las facultades privadas como las públicas emanaban de un derecho de igual naturaleza. En este periodo existieron los Tribunales del Reich (*Reichskammergericht* creados en 1495 y *Reichshofrat* creado en 1501), a los cuales se sometía el príncipe. A comienzos del siglo XVI, en el naciente Estado-policía, el *ius politiae* concedió al príncipe el derecho y la obligación de obviar con su autoridad los peligros sobre la vida y el bienestar de los ciudadanos, con lo cual se empezó a otorgar un poder absoluto al príncipe, pues los nuevos fines del Estado autorizaron al príncipe a intervenir en la vida de los ciudadanos, intervención que en sus orígenes no tenía, en principio, ninguna limitación legal. Eventualmente, en el Estado de policía, la jurisdicción de los *Reichskammergericht* protegía a los ciudadanos de los abusos del poder del príncipe. Sin embargo, el príncipe procuró, mediante

<sup>22</sup> Fleiner, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, Madrid, Labor, 1933, p. 25.



la obtención de privilegios imperiales y con violencia, sustraerse del control de los tribunales imperiales.

Esta situación se pretendió remediar con la llamada *Fiskustheorie* o doctrina del fisco, según la cual el patrimonio público no pertenecía ni al príncipe ni al Estado sino a un sujeto jurídico diverso llamado el Fisco, que era una persona sometida al derecho privado. Mediante la doctrina del fisco, el derecho patrimonial de la administración se consideró como parte del derecho privado. Así el fisco resultó sometido a la jurisdicción como cualquier otro particular, “de este modo, esta teoría proporcionó al súbdito la posibilidad de demandar a la autoridad, en la persona del Fiscus, ante sus propios Tribunales territoriales, con tal de que la relación litigiosa tuviera carácter patrimonial... Mas no se agota con esto la teoría del fisco. Su conquista más interesante está contenida en el intento de lograr también protección jurídica para el súbdito frente a los actos soberanos de la autoridad”.<sup>23</sup> Lo anterior mediante una condena al fisco a pagar una suma de dinero como indemnización a favor del súbdito cuyo derecho adquirido hubiese sido lesionado por decisión de la autoridad. En suma, la doctrina del fisco implicó el sometimiento de la administración a la ley común y a la jurisdicción ordinaria.<sup>24</sup>

No obstante ese sometimiento de la administración pública al derecho, en esta época del Estado de policía no existió una verdadera ciencia del derecho administrativo. Así lo dice Forsthoff:

allí donde hay Estado, hay administración, y allí donde hay administración hay derecho administrativo y, por tanto, y siempre que haya ciencia del derecho, hay también ciencia del derecho administrativo. La deducción parece irrefutable, pero, sin embargo, la refutación se encuentra en la historia del derecho administrativo alemán. La ciencia del derecho administrativo es, en efecto, una de las disciplinas más modernas dentro de la historia del derecho público; sus orígenes se encuentran en el siglo XIX, y sólo algunos precedentes aislados pueden descubrirse en épocas anteriores... La verdadera causa que explica la falta de un derecho administrativo científico en el sentido que nosotros damos hay a la expresión, se encuentra en la estructura administrativa de la época... La administración del Estado de

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>24</sup> Comentarios más extensos sobre la doctrina del fisco en Soto Kloss, Eduardo, *Derecho administrativo. Bases fundamentales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996, t. I, pp. 175 y ss., y en Fritz Fleiner, *op. cit.*, nota 22, pp. 28 y ss.

policía no constituía el objeto posible de una ciencia jurídica sistemática. La ejecución de las funciones estatales por el poder absoluto del monarca no representaba, en efecto, un proceso jurídico.<sup>25</sup>

En el siglo XIX, con fundamento en las nuevas constituciones y el advenimiento del Estado de derecho, en Alemania la justicia se organizó con independencia del príncipe, pero tanto jurisdicción como administración estaban por debajo de la legislación que se constituyó en el poder supremo del Estado, imponiendo normas que vinculaban jurídicamente a la administración. En este punto comenzó a sufrir cambios la doctrina del fisco y empezó a entenderse que la administración se rige por dos derechos, el derecho público y el derecho privado, sin que se pudieran establecer reglas generales sobre cuando se aplica uno u otro derecho. A medida que transcurre el siglo XIX, se va imponiendo el derecho público, abandonándose poco a poco el derecho privado como derecho de la administración. El momento más importante de este desarrollo se encuentra en la creación de tribunales contencioso administrativos en 1863, una jurisdicción administrativa independiente de las autoridades gubernativas, encargada de juzgar si la administración, en su actuación, lesionaba derechos de los particulares.<sup>26</sup>

Es en esta época que nace el derecho administrativo en Alemania. Este derecho especial de la administración surge con el establecimiento del Estado de derecho burgués.<sup>27</sup> La figura más importante en la articulación sistemática del derecho administrativo es Robert Von Mohl (*Verwaltungslehre*, 1831). Además aparecen los nombres de Von Stein, Gerber, Sthal y Anschütz. Finalmente aparecen las figuras de Otto Mayer (*Deutsches Verwaltungsrechts*, 1895-1896) y Paul Laband (*Das Staatsrechts des Deutschen Reichs*, 1901-1905), el primero de los cuales es calificado como el verdadero creador y autor clásico del moderno método jurídico-administrativo en Alemania.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ernst Forsthoff, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 70 y 71.

<sup>26</sup> Sobre esta evolución, Fritz Fleiner, *op. cit.*, nota 22, pp. 33 y ss.

<sup>27</sup> Ernst Forsthoff, *op. cit.*, nota 25, p. 73.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 85, y Fritz Fleiner, *op. cit.*, nota 22, p. 38. Una visión comparada del origen del derecho administrativo francés y el alemán, puede verse en José Eugenio Soriano García, *Los fundamentos históricos del derecho administrativo en Francia y Alemania*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994.

#### 4. *México*

En México, la doctrina ha reconocido que el origen del derecho administrativo de ese país se encuentra en el siglo XIX pues sólo hasta ese momento es posible determinar con claridad la autonomía y especificidad de su objeto de estudio. Al respecto ha dicho que “el estudio del derecho administrativo, como ciencia, arranca en el siglo XIX; su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, de construcción, están en evolución constante y han sido matizados, y todavía lo son, por las profundas transformaciones político-sociales del Estado”.<sup>29</sup>

Es precisamente en el siglo XIX donde podemos encontrar las primeras obras significativas de derecho administrativo en México, como fueron las de Teodosio Lares (*Lecciones de derecho administrativo*, 1852), José María del Castillo Velasco (*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, 1874) y Manuel Cruzado (*Elementos de derecho administrativo*, 1895).

La doctrina mexicana también ha reconocido que en el nacimiento del derecho administrativo la influencia francesa fue evidente, pero que su evolución muestra importantes diferencias con el derecho administrativo francés, permitiéndole presentar ciertos rasgos propios.<sup>30</sup> En este sentido se ha dicho que “a diferencia del derecho administrativo francés, que es jurisprudencial, nuestro derecho administrativo es legislativo. Las instituciones administrativas mexicanas son obra del legislador. Ni la jurisprudencia ni la costumbre tienen la fuerza determinante en esta rama del derecho”.<sup>31</sup>

#### 5. *Argentina*

El profesor Agustín Gordillo, al comentar la incidencia del constitucionalismo de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre, sobre el derecho administrativo, afirma tajantemente que “en este momento se da el germen del moderno derecho administrativo”.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 7.

<sup>30</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 138 y ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>32</sup> Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 5, p. II-4.

Para Dromi,<sup>33</sup> los orígenes remotos del derecho administrativo argentino se remontan a Roma y al derecho indiano, en primer lugar porque aun cuando en Roma no existiera derecho administrativo, sí es posible encontrar instituciones administrativas que tienen alguna influencia sobre España y, como “Argentina nace mirando a España”, algunas normas del derecho indiano constituyen medidas político-administrativas destinadas específicamente a Argentina y que constituyen las primeras normas propias del derecho administrativo argentino.

Aclarados esos antecedentes remotos el mismo Dromi afirma: “de allí que en el derecho administrativo argentino concurriera la fuente universal (los antecedentes institucionales de España, Francia, Estados Unidos), pero también lo propio nacional (pactos provinciales y constituciones provinciales, dictadas anteriormente a 1953). De modo que los pactos, tratados y acuerdos interprovinciales, las Constituciones, reglamentos y leyes fundamentales locales preexistentes a la Constitución nacional, conformaron un régimen propio de las autonomías provinciales”,<sup>34</sup> citando finalmente como precursores de la doctrina administrativista argentina a Juan Bautista Alberdi (*Derecho público provincial*, 1856), Ramón Ferreira (*Derecho administrativo argentino*, 1866), Vicente Fidel López (*Escritos*, 1870), Lucio V. López (*Derecho administrativo argentino*, 1902) y Adolfo Horma (*Conferencias sobre derecho administrativo*, 1902-1914).

De lo dicho por Dromi, lo cual es corroborado por Marienhoff,<sup>35</sup> se colige que el derecho administrativo argentino es originalmente un derecho local, un derecho provincial, lo cual se explica por el sistema federal de gobierno argentino y porque las provincias son preexistentes respecto de la nación argentina.

En cuanto al control judicial de la actividad administrativa, el derecho administrativo argentino acogió la solución judicial, es decir, que la actividad de la administración pública es controlada por jueces y tribunales pertenecientes a la rama judicial, de sistema unificado.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, pp. 146 y ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>35</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, t. I, p. 160.

<sup>36</sup> Véase Farrando, Ismael (h.) *et al.*, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1996, pp. 667 y ss.

## 6. Colombia

A pesar de que, como es lógico, en Colombia podrían citarse como antecedentes remotos del derecho administrativo las instituciones y principios aplicables a la administración de la época colonial española, que son comunes a la generalidad de la América hispánica, los antecedentes próximos de esta rama del derecho pueden encontrarse en el siglo XIX, una vez producida la independencia, y sólo en el siglo XX puede realmente reconocerse la existencia de esta rama especial del derecho. Tanto los antecedentes próximos como el reconocimiento de un derecho especial para la administración del Estado, se caracterizan en Colombia por estar ligados históricamente a la formación del derecho administrativo francés, y específicamente a la formación y consolidación de una jurisdicción administrativa especial.<sup>37</sup>

En ese sentido, como el antecedente más claro de la formación del derecho administrativo en Colombia se cita la creación del Consejo de Estado por Bolívar, en 1817, a semejanza del Consejo de Estado creado por Napoleón, en 1799, con funciones básicamente consultivas y de asesoría al ejecutivo. Este Consejo de Estado tuvo existencia intermitente durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, hasta que en 1914 dio inicio a una presencia definitiva en la vida institucional de Colombia y a una actividad ininterrumpida, ya no solamente como órgano asesor del ejecutivo, función que ha conservado, sino como máximo tribunal de una jurisdicción administrativa especializada, que fue construyendo un derecho especial para la administración pública, tomando como referencia los principios básicos del derecho administrativo francés, con algunas adaptaciones y aportes que las circunstancias nacionales propias han producido.

En relación con dichas adaptaciones y aportes pueden destacarse, entre otros, la pertenencia de los jueces de la administración a la rama judicial del poder público, con total autonomía de las otras ramas del poder, incluido el ejecutivo; el carácter fundamentalmente legislado del derecho

<sup>37</sup> Para un conocimiento detallado de este proceso, puede verse a Rodríguez Rodríguez, Libardo, "Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia", *Deuxième centenaire du Conseil D'État*, vol. II, *op. cit.*, nota 3, pp. 201 y ss.; e *Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina*, Memorias del Coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado francés, *op. cit.*, nota 3, pp. 43 y ss.

administrativo; el fortalecimiento creciente de las funciones judiciales de la jurisdicción administrativa y cierto debilitamiento de la función consultiva y asesora; la participación de los órganos de la jurisdicción en funciones de colaboración al legislador, a través de la iniciativa en la presentación y discusión de proyectos de ley; y la colaboración en la función de elección de altas autoridades del Estado, como miembros del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, el procurador general de la nación y el contralor general de la República.

Este proceso de evolución del derecho administrativo colombiano puede conocerse con mayor precisión y detalle en un estudio que el autor de este trabajo ha realizado para un libro homenaje a otro de los grandes autores latinoamericanos, en el cual no sólo se muestra que, a parte de los antecedentes que pueden ubicarse en el transcurso del siglo XIX, la idea del régimen jurídico especial para la administración sólo apareció a finales de ese siglo y que la existencia efectiva de ese nuevo derecho apenas se puede predicar a partir de la segunda década del siglo XX. En ese mismo estudio puede apreciarse la evolución tanto de la jurisdicción como de la doctrina colombianas en materia administrativa, destacándose que las primeras obras académicas sobre la materia aparecen en la tercera década del siglo XX.<sup>38</sup>

### III. CONCLUSIONES

Las reflexiones anteriores nos permiten plantear las siguientes conclusiones sobre el tema cuya presentación nos hemos propuesto:

1. Desde el punto de vista conceptual, independientemente de los antecedentes remotos respecto de la formación y el régimen aplicable a su propia administración pública, que naturalmente se encuentran en cada comunidad nacional, y de algunas posiciones particulares, puede afirmarse que el concepto propiamente dicho del derecho administrativo, como rama especializada del derecho, encuentra como antecedente general y próximo, el concepto de Estado de derecho, originario de la Revolución Francesa de 1789.

<sup>38</sup> Libardo Rodríguez Rodríguez, "Un siglo de derecho administrativo en Colombia", *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Civitas, 2003, t. II, pp. 1354 y ss.

2. A partir de ese momento, comenzó un proceso histórico que fue progresivamente delineando los principios y reglas especiales que hoy constituyen la realidad del derecho administrativo en muchos países del mundo.
3. En esa evolución jugó un papel de primera referencia la aparición en Francia de una jurisdicción especializada que, al mismo tiempo, fue la creadora de los grandes principios, sin que, finalmente, esa jurisdicción especializada constituya un elemento esencial para la existencia del derecho administrativo, pues, como lo hace notar con frecuencia la doctrina, la formación del derecho administrativo en Francia tuvo su origen en un hecho histórico (la desconfianza de los hombres de la Revolución frente a los jueces de la época), pero posteriormente consolidó su justificación por la existencia efectiva de un derecho nuevo, conformado por reglas y principios diferentes de los que regulan las relaciones jurídicas entre particulares.
4. No obstante, a partir de la idea fundamental que está en la base del concepto del derecho administrativo, como conjunto de reglas y principios especiales y obligatorios para regular la actividad de la administración del Estado, los diferentes países que han adoptado esa filosofía han venido consolidando su derecho administrativo con rasgos propios que se derivan de sus necesidades y conveniencias específicas, con mayor o menor influencia o autonomía, según el caso, respecto del referente histórico francés y de la evolución en ese mismo país.