

## LAS PARTICULARIDADES DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por Jorge Elías Danós Ordóñez

TEMARIO: El Objeto de la enseñanza del Derecho Administrativo; los Fines de la Enseñanza del Derecho Administrativo; Las particularidades de la disciplina que influyen en la enseñanza; Las trascendencia de la protección del interés general en la enseñanza del Derecho Administrativo; El manejo de las Fuentes del Derecho Administrativo; La importancia de los Principios Generales; El conocimiento de los fundamentos constitucionales; Conocer la organización administrativa; Entender las distintas manifestaciones de actuación de la administración pública; El Derecho Administrativo como un derecho de conceptos; El carácter histórico y nacional de las construcciones administrativas; La movilidad acuciante de la normativa administrativa; El rol del Derecho Administrativo como articulador de prerrogativas y garantías; Las diferencias entre el Derecho Administrativo general y el especial; El énfasis en la regulación de las actividades económicas.

Cuando la Fundación Adenauer tomó contacto para encomendarme escribir sobre el tema de este trabajo para ser publicado en el presente colectivo adopté la tarea con bastante entusiasmo por dos razones: en primer lugar porque creo que es sumamente valioso que las actividades de la citada Fundación en el área de fortalecimiento democrático tradicionalmente dedicados a la difusión de la temática del Derecho Consti-

### *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

tucional se extienda para abarcar las citadas materias desde la perspectiva del Derecho Administrativo, lo que permitirá obtener un acercamiento más completo sobre el funcionamiento del Estado de Derecho y los medios administrativos para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de las personas. En segundo lugar porque intuía que la elaboración de este trabajo me permitiría reflexionar y, por supuesto, poner en orden mis ideas sobre lo que debería constituir los fines, el objeto y los contenidos que deben formar parte de la enseñanza del Derecho Administrativo, tomando en cuenta la experiencia acumulada en las aulas universitarias y los cambios operados en el ordenamiento jurídico – administrativo durante las dos últimas décadas.

En función de la temática asignada por los organizadores de este libro colectivo tengo a mi cargo la exposición de lo que considero son las particularidades de la enseñanza en concreto del Derecho Administrativo. En tal sentido debo advertir al amable lector que conforme al encargo recibido tengo planificado centrarme en lo que puede tener de específico la docencia en la disciplina del Derecho Administrativo, por dicha razón voy a prescindir de tratar acerca de los métodos de enseñanza del Derecho en general, tema sobre el que existe abundante bibliografía (extranjera y nacional)<sup>1</sup> y debate doctrinal, porque en su lugar voy a partir de una determinada metodología de enseñanza sin profundizar en consideraciones técnicas sobre la misma, basándome en mi experiencia docente, es verdad que en gran parte moldeada por las exigencias derivadas de los estándares que requieren los Centros de Estudios en los que desarrollo mi principal actividad académica, (la Facultad de Derecho y la Escuela de Post Grado de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

## **El Objeto de la enseñanza del Derecho Administrativo**

La determinación de la relación de materias que requieren ser desarro-

---

<sup>1</sup> Entre la bibliografía general sobre la enseñanza del Derecho puede revisarse: el colectivo “La enseñanza del Derecho”, edición a cargo de Francisco J. Laporta, publicado por la Universidad Autónoma de Madrid y el BOE, Madrid 2003; también el colectivo compilado por Martín Bohmer “La enseñanza del derecho y el ejercicio de la abogacía”, de la Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Gedisa, Barcelona, 1999, respecto de obras específicas sobre la enseñanza del Derecho Administrativo aparte de las que se citan en este trabajo encontramos a Jesús González Pérez “El método en el derecho administrativo”. RAP N° 22, 1957, pg. 11 y ss.; Francisco González Navarro “Derecho Administrativo Español”, Tomo 1, EUNSA, Pamplona 1993, y Agustín Gordillo “El Método en Derecho”, Civitas, Madrid 1998.

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

lladas constituye sin lugar a dudas uno de los tres principales ejes que caracterizan lo que podemos denominar las particularidades de la enseñanza del Derecho Administrativo. Para dicho fin es necesario delimitar el objeto de la disciplina con el propósito de fijar su perímetro y contenidos, es decir se requiere determinar qué debe enseñarse y en consecuencia qué materias deben considerarse indispensables para el aprendizaje del Derecho Administrativo. Partiendo de la premisa que debido a la extensión de nuestra disciplina es difícil, sino imposible, que el profesor pueda desarrollar todo su contenido

La compleja y heterogénea realidad administrativa, entendiendo como tal no sólo al conjunto de entidades que conforman la administración pública, sino también de los diferentes marcos legales que regulan la actuación de la administración pública, la actividad de los ciudadanos y de los agentes económicos, así como las relaciones que entablan las entidades administrativas y los particulares, determina qué se deba enseñar lo fundamental, esencial ó básico (las líneas guía) de la disciplina administrativa en base a los criterios expuestos por Francisco González Navarro<sup>2</sup> que suscribimos plenamente: “...*complitud* – que no supone exhaustividad pero sí tratamiento de todos los aspectos esenciales de la disciplina-, *claridad* -que implica la exposición ordenada de las ideas. Evitando, en lo posible, anticipar cuestiones cuyo tratamiento y desarrollo se hace en un momento posterior- y *síntesis* -lo que conlleva la atención a lo verdaderamente esencial, dejando de lado a lo accidental o no definitorio”.

## Los Fines de la enseñanza del Derecho Administrativo

Reflexionar sobre los fines de la enseñanza nos obliga a referirnos a que se espera que aprenda el estudiante de Derecho en general para luego singularizar en concreto lo que se espera desarrollar en el alumno que sigue los cursos de Derecho Administrativo.

En mi experiencia personal como ex - alumno egresado de las aulas universitarias hace 25 años y como docente universitario desde hace 21 años, la formación en Derecho en general tiene por misión enseñar al

<sup>2</sup> En: Derecho Administrativo Español, Tomo 1, opus cit., Pg. 604.

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

estudiante a comprender, a razonar para poder operar en su vida profesional con normas y conceptos jurídicos. Los años de estudio en la Facultad de Derecho sirven para la construcción de las estructuras mentales indispensables para toda persona que tenga que actuar profesionalmente en Derecho.

La finalidad de la enseñanza del Derecho es formar profesionales que conozcan los grandes lineamientos de las principales ramas o especialidades que conforman la disciplina jurídica, que comprendan los fundamentos y la razón de ser de las instituciones que estudian y que hayan internalizado una forma de razonamiento que podríamos denominar “jurídica”.

Se enseña a los estudiantes para que puedan estar en aptitud de resolver el gran número de problemas que se le presentarán en su actividad profesional teniendo como punto de partida no sólo el bagaje de conocimientos recibidos, sino también la información que podrán obtener (sobre bibliografía, fuentes del derecho, jurisprudencia, entre otros) producto de la investigación personal que realicen en base a los métodos de investigación aprendidos durante su estancia en la respectiva Facultad, de modo que dichos datos puedan ser mentalmente procesados mediante el sistema de pensamiento y de razonamiento “jurídico” aprendido durante sus años de estudiante, el mismo que progresivamente podrá sedimentarse o consolidar con los criterios “jurídicos” que desarrollará a lo largo de toda su carrera profesional.

Ahora bien, en el acápite anterior se ha señalado que la particularidad en lo que respecta al objeto de la enseñanza en el Derecho Administrativo está constituido por el conjunto de los conocimientos jurídico – teóricos básicos de la disciplina que es indispensable transmitir al estudiante como parte de su formación, materia sobre la que volveremos mas adelante.

Sin embargo como se acaba de señalar la citada formación resulta incompleta si no se le enseña al futuro jurista a aprender a razonar en derecho, es decir a tener la capacidad de operar o saber procesar mentalmente el bagaje de conocimientos recibidos para aplicarlos, teniendo en cuenta un conjunto de factores que le otorgan carácter particular a los fines de la enseñanza en Derecho Administrativo. Me refiero a la necesidad de que el estudiante no sólo conozca sino que comprenda lo que distingue al Derecho Administrativo respecto de otras ramas del

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

Derecho, las finalidades y la razón de ser (el por qué) de las principales instituciones que caracterizan a la disciplina, que pueda estar en capacidad de operar con un gran número de normas, de diferente jerarquía y origen, y de tratar de determinar los intereses públicos que constituyen el fundamento de las regulaciones jurídicas y por ende el criterio rector para orientar la interpretación de dichos dispositivos, materias estas específicas del Derecho Administrativo que precisamente contribuyen a formar las particularidades del sistema mental o de razonamiento “jurídico” a utilizar en esta rama del Derecho en concreto.

Los estudios en Derecho Administrativo deben estar orientados a la formación de profesionales para que en caso de que opten voluntariamente o, como sucede muchas veces, sus salidas u opciones laborales los conduzcan a desarrollarse en la citada rama del Derecho, estén en condiciones de desenvolverse ya sea cumpliendo funciones en el sector público o desde la actividad privada en sus relaciones con las entidades administrativas o en la aplicación del ordenamiento jurídico – administrativo.

Como se verá más adelante en este trabajo, la muy frecuente movilidad legislativa en esta rama del Derecho y la permanente exigencia de que el funcionamiento de las organizaciones administrativas se reformen y modernicen para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y que colaboren en el desarrollo del país, determina que los estudios universitarios en Derecho Administrativo deban preparar al estudiante no sólo para estar en condiciones de aplicar lo aprendido (en conocimiento y habilidades intelectuales), sino también para cuestionar, adaptar, reformar o innovar el régimen administrativo vigente.<sup>3</sup>

## **Las particularidades de la disciplina que influyen en la enseñanza**

El segundo de los tres principales ejes que en mi opinión configuran lo

<sup>3</sup> Dice Tomas Font I Llovet en: “Enseñanza, aprendizaje y educación en el derecho administrativo”. RAP N° 153, CEC, Madrid, 2000, pg. 254.” En definitiva, el objetivo de la enseñanza en el caso de las Facultades de Derecho debiera consistir en permitir al estudiante:

- Hacerse una idea, poder formarse una opinión, acerca de los fenómenos sociales y políticos que regula el Derecho.
- Conocer *cómo* regula el Derecho dichas situaciones y comprender *por qué*.
- Estar en condiciones de aplicar, o criticar, dicha regulación para consolidar, o para innovar, la situación existente”.

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

que puede tener de particular la enseñanza en Derecho Administrativo está constituido por el conjunto de características específicas de esta rama del Derecho que la diferencian de otras ya sea porque forman parte de áreas distintas como el Derecho Privado, o incluso en relación de las otras ramas al interior del bloque de Derecho Público.

A lo largo de este trabajo describiremos en forma sintética lo que consideramos constituyen los principales aspectos que caracterizan directamente a la disciplina del Derecho Administrativo, singularizándolo respecto de otras y que requieren formar parte de la enseñanza que se imparte a los estudiantes de los respectivos cursos.

Las citadas características especiales repercuten la mayor parte de las veces en la construcción del método de razonamiento que deberá formar el estudiante para poder aprender a orientarse correctamente en esta rama del Derecho.

Las trascendencia de la protección del interés general en la enseñanza del Derecho Administrativo

El último de los tres grandes ejes que caracterizan las particularidades de la enseñanza en la rama del Derecho objeto de este ensayo lo constituye la necesidad de destacar la trascendencia del interés general como criterio rector, transversal a la mayor parte de la temática que comprende el Derecho Administrativo: constituye la misión y es el inspirador de la actuación de la administración pública, es el fundamento de las principales instituciones administrativas, permite al operador orientarse para poder interpretar adecuadamente las normas jurídico – públicas y sirve de parámetro de control de la actuación principalmente discrecional de la administración pública. Como se puede apreciar el interés general o colectivo cumple una variedad de funciones a tal grado que Mir Puigpelat<sup>4</sup> llega a decir que: “El Derecho Administrativo sería el conjunto normativo encargado específicamente de la satisfacción del interés general, esto es del interés de la colectividad...” (aunque conciliándolo con los derechos individuales).

El interés general, también denominado interés público, común o co-

---

<sup>4</sup> O. Mir Puigpelat. “El concepto de derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y Constitucional”, RAP N° 162, Madrid, 2003, pg. 73

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

lectivo, constituye según el Profesor Meilán Gil<sup>5</sup> el campo de acción del Derecho Administrativo. Las definiciones al uso del interés general lo caracterizan como el conjunto de intereses privados priorizados por los poderes públicos para la satisfacción de los ciudadanos. Por tanto corresponde a los citados poderes públicos determinar los intereses generales en función de la ideología dominante y las necesidades sociales en un momento determinado. El medio más corriente para establecer el interés general es la vía legislativa, en otras palabras debe buscarse en el ordenamiento jurídico administrativo la guía para determinar los objetivos que el Derecho Administrativo procura satisfacer por los diversos medios que tiene a su alcance. Sin embargo es indispensable advertir al estudiante que en su vida profesional comprobará que son muy escasas las veces que las normas legales contengan declaraciones que establezcan claramente los intereses generales que constituyen su soporte y objetivo y la base para su correcta interpretación. Por el contrario, la realidad con la que debe estar prevenido es que la mayor parte de de las veces las normas jurídico- administrativas legales no manifiestan en forma expresa el interés público que les sirve de fundamento, razón por la cual tendrán que descubrir por sus propios medios el interés general que se encuentra implícito o subyace en cada caso concreto a las regulaciones administrativas para poder orientar correctamente su interpretación y estar en condiciones de controlar si las entidades administrativas están actuando en consonancia.

En la enseñanza de la disciplina también deberá prevenirse a los alumnos que el interés público, no siempre es único ni tiene carácter inmutable en el ámbito del sector público, porque puede existir una pluralidad de intereses públicos, que según sostiene Luciano Parejo<sup>6</sup> no necesariamente son idénticos entre sí, ni coinciden con el interés de la colectividad.

Finalmente, debe enseñarse a los alumnos que el interés general que sirve de base para la mayor parte de las instituciones del Derecho Administrativo requiere ser conciliado con los intereses de los particulares. Constituye una regla derivada de los ordenamientos constitucionales democráticos que la administración al realizar actividades, todas las cuales deben estar destinadas a la satisfacción de los intereses ge-

<sup>5</sup> José Luis Meilán Gil. El proceso de definición del Derecho Administrativo. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid 1967, pg. 70.

<sup>6</sup> Luciano Parejo Alfonso. Crisis y renovación en el Derecho Público. Palestra. Lima, 2008, pg. 65

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

nerales, está obligada a garantizar los intereses de los particulares; precisamente la conciliación y el equilibrio entre los interés generales y los privados constituye una de las características particulares del Derecho Administrativo.

La omnipresencia del interés general como referente teleológico de la actividad de la administración pública y que a decir de Franch i Sagner<sup>7</sup> incluso “..va más allá de ser el punto de partida de las grandes nociones de Derecho Administrativo”, constituye la razón por la que a pesar de que podría formar parte de las peculiaridades de la disciplina que tienen influencia determinante en la formación de las particularidades en la enseñanza del Derecho Administrativo, consideramos que por su trascendencia en esta disciplina merece ser considerado por sí mismo como uno de los ejes que caracterizan lo que tiene de especial la formación de los estudiantes en los cursos de Derecho Administrativo.

Terminada la presentación general de lo que hemos denominado los 3 grandes ejes que permiten organizar la descripción de los elementos o factores que influyen en la determinación de las particularidades en la enseñanza del Derecho Administrativo, comenzaremos a desarrollar de manera sucinta dos grupos de temas: el primero integrado por las materias básicas, fundamentales o indispensables para el aprendizaje de la disciplina, sabiendo que debido a la gran extensión de la misma es indispensable ceñirnos al principio de “economía de la enseñanza” enunciado lúcidamente por González Navarro<sup>8</sup> conforme al cual sólo debería enseñarse aquello (en la medida) que se puede aprender<sup>9</sup>; el segundo grupo de materias esta conformado por la relación de características especiales de la disciplina que la singularizan de otras ramas del Derecho y que tienen gran incidencia en la generación de las particularidades en la docencia en Derecho Administrativo.

<sup>7</sup> Marta Franch I Sagner “El interés público: la ética pública del derecho administrativo”. En: Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, coordinado por Jorge Fernández Ruíz. UNAM. México. 2005, pg. 412.

<sup>8</sup> En: Derecho Administrativo Español, Tomo 1, opus cit., Pg. 603.

<sup>9</sup> Sobre el tema dice Tomás Font I Llovet: “La cuestión fundamental ha sido en primer lugar la de llegar a aceptar lo siguiente: que no todo lo que sabe el profesor de Derecho Administrativo, o que debiera saber, ha de ser objeto de enseñanza a todos los estudiantes de Derecho Administrativo. Se trata de una premisa esencial para hacer frente a las exigencias actuales del aprendizaje del Derecho Administrativo. No ha sido sencillo llegar al consenso sobre este punto...”, en: opus cit., pg. 255.



*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

## **El manejo de las Fuentes del Derecho Administrativo**

Constituye uno de los contenidos esenciales de la disciplina que contribuye de manera decisiva en la caracterización de las particularidades en la enseñanza del Derecho Administrativo.

El manejo del sistema de fuentes del derecho es una de las bases esenciales para una adecuada enseñanza de la disciplina. Es indispensable en primer lugar que el alumno y futuro profesional del Derecho aprenda a desenvolverse en el ordenamiento jurídico, para lo que necesita conocer el sistema de fuentes del derecho, sus fundamentos constitucionales y/o legales, la caracterización de los entes productores de normas jurídicas, partiendo de la premisa de que mientras que casi todo órgano de la administración pública puede emitir decisiones que adoptan la forma de actos administrativos con efectos vinculantes para sus destinatarios, sin embargo no toda entidad estatal tiene competencia para generar fuentes del derecho, es decir aprobar normas jurídicas.

También es importante enseñar al alumno preguntarse cual es el objeto de las normas jurídicas que suscitan su atención, determinar con que finalidad han sido dictadas (con que propósito), los antecedentes y el contexto en el cual se insertan, como se relacionan entre sí y con otras normas del ordenamiento jurídico (saber sistematizarlas) con el fin de estar en condiciones de orientarse mejor en orden a fijar el sentido de sus preceptos jurídicos, es decir para interpretarlas y llegado el caso también poder solucionar los problemas de indeterminación que se puedan generar en la aplicación del ordenamiento, tales como lagunas, contradicciones, ambigüedades y otras, para lo que se requiere apelar a los principios generales del derecho, en primer lugar a los que rigen de manera específica la disciplina, y a otros criterios y reglas generalmente aceptadas en la práctica para solucionar los problemas en la aplicación de las fuentes del derecho, tales como jerarquía, temporalidad, especialidad, etc.

Mi experiencia profesional, principalmente la referida al ejercicio de la profesión como abogado, me ha permitido apreciar el enorme valor, y por ende la necesidad de transmitir a los alumnos de los cursos de Derecho Administrativo, la importancia de aprender a desenvolverse o conocer como orientarse en el manejo del sistema de fuentes, porque en

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

el campo de las materias propias de la disciplina es particularmente relevante saber ubicar el bloque normativo que regula el tema que esta siendo objeto de análisis o atención<sup>10</sup>, así como poder identificar el interés público que subyace en las disposiciones de carácter administrativo que constituye su fundamento a la vez que le otorga legitimidad.

Si bien no puede afirmarse que la enseñanza de las fuentes del derecho constituya monopolio de los cursos de Derecho Administrativo, porque se trata de una materia que también es objeto muchas veces de atención en el dictado de los cursos de introducción al derecho y del derecho constitucional, entre otros, su enseñanza adquiere especial particularidad y relevancia en nuestra disciplina por las siguientes razones: (i) primero por el importante número de fuentes del Derecho productoras de normas legales que atañen directamente a la disciplina, que aprueban o generan un gran número de dispositivos legales, de naturaleza y jerarquía muy variada, buena parte de los cuales no siempre resultan articulados o concordados entre sí, situación que se agrava cuando el modelo de organización territorial del Estado contempla la existencia de instancias de poder descentralizado (caso de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades en el caso del Perú) con capacidad para dotarse y generar su propio ordenamiento jurídico – administrativo, que coexiste con los ordenamientos de los otros niveles territoriales de Gobierno. La complejidad del manejo de fuentes se acrecienta por la aparición de normas supranacionales creadas por Tratados Internacionales o aprobadas por organizaciones internacionales que inciden directamente en el sistema jurídico nacional, especialmente en el perímetro propio del Derecho Administrativo, como sucede con las regulaciones de campos como la propiedad intelectual, el comercio internacional, la protección de inversiones, etc.

No son pocos ni menos importantes los casos de ordenamientos administrativos sectoriales reguladores de alguna actividad económica o de un campo específico de la actividad de la administración pública, res-

<sup>10</sup> Suscribo la afirmación de Luis Martín Rebollo: "...identificar el bloque normativo aplicable constituye la primera tarea y en muchos casos la más importante del proceso aplicativo del derecho", que considero especialmente predicable en el campo del Derecho Administrativo que se distingue por la frecuente complejidad de los marcos legales que regulan una determinada materia, en: "Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la declaración de Bolonia (texto, contexto y pretexto)". En: "La autorización administrativa, la administración electrónica. La enseñanza del derecho administrativo hoy. AAVV, Publicación de la asociación española de profesores de derecho administrativo. Thomson Aranzadi. Madrid 2007, Pg. 216

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

pecto de los cuales el operador que pretenda aplicar sus normas, para poder conocer el fundamento de las mismas y adentrarse con cierta orientación en su manejo, requiere estudiar la historia de como sucedieron las modificaciones del ordenamiento legal en cuestión, es decir el contexto específico en que fueron aprobadas, porque se trata de regulaciones sectoriales construidas en base a sucesivas modificaciones que responden muchas veces a situaciones de coyuntura pero que poco a poco se van sedimentando hasta configurar un ordenamiento jurídico sectorial con perfiles propios.

La segunda razón (ii) porque el tema de la enseñanza del manejo de las fuentes del derecho adquiere especial relevancia en el dictado de los cursos de Derecho Administrativo reside en la importancia de los reglamentos para esta rama del derecho, porque a pesar de constituir fuentes secundarias son las más abundantes y regulan los aspectos centrales de los sectores del ordenamiento administrativo. La mayor parte de las veces para comprender o enterarse del régimen legal de una determinada materia o sector no es suficiente el análisis de la respectiva ley o normas con dicho rango que la regulan, mas bien es indispensable el estudio del respectivo reglamento que establece las normas de desarrollo indispensables para viabilizar la aplicación y efectividad del respectivo régimen legal.<sup>11</sup>

El protagonismo (predominancia cuantitativa y cualitativa) de los reglamentos como fuentes del derecho con respecto de la ley o normas con ese rango, principalmente en las materias propias del Derecho Administrativo y en particular en las que tienen que ver con temas técnicos o con fuerte incidencia en la regulación sectorial de las actividades económicas, determina que el espacio idóneo para su enseñanza sean precisamente los cursos de Derecho Administrativo, disciplina que esta dogmáticamente en mejores condiciones que otras ramas del Derecho para poder acercar su conocimiento a los estudiantes de la carrera.

Finalmente, (iii) la enseñanza de las fuentes del derecho forma parte de las materias que le otorgan características particulares a la docencia en Derecho Administrativo porque la elevada movilidad de las normas

<sup>11</sup> Hemos desarrollado estas ideas en un trabajo anterior: “El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano”, publicado en VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2007, pg. 207

### *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

que conforman el ordenamiento jurídico de esta disciplina (tema que retomaremos al describir las particularidades de esta rama) genera la necesidad de adiestrar al alumno en el manejo de las diferentes fuentes del derecho.

## **La importancia de los Principios Generales**

La enseñanza de los principios generales del Derecho Administrativo constituye otra de las materias que resulta indispensable para la educación de los estudiantes de Derecho en la disciplina porque contribuye decisivamente a configurar las particularidades que distinguen la docencia en esta rama.

Entendemos por principios generales del derecho a los valores fundamentales o estructurales que sirven de soporte al ordenamiento jurídico, para el profesor García de Enterría los principios “expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquéllos sobre los cuales se constituyen como tal, las convicciones ético – jurídicas fundamentales de una comunidad”,<sup>12</sup> al respecto Beladiez Rojo refiere a jurisprudencia del Tribunal Supremo Español conforme a la cual: “Los Principios Generales del Derecho son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica. El oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios <<informen>> y que la Administración esté sometida, no sólo a la ley, sino también al Derecho”.<sup>13</sup>

Los principios generales cumplen un rol trascendental para adiestrar en el alumno en el conocimiento de la disciplina porque iluminan a las normas jurídicas, las orientan y les sirven de apoyo, como señala al respecto Suay Rincón<sup>14</sup> “trascienden de un precepto concreto, organizan y dan sentido a muchos”

En el campo específico de la disciplina administrativa la necesidad de recurrir a la utilización frecuente de los principios generales se acre-

<sup>12</sup> Eduardo García De Enterría. Legislación Delegada, Potestad reglamentaria y control judicial. Tecnos Madrid. 2da edic. Madrid 1981, pg. 32.

<sup>13</sup> Margarita Beladiez Rojo. Los principios jurídicos. Tecnos, Madrid 1994. Pg. 40.

<sup>14</sup> José Suay Rincón. “La doctrina de los principios generales del derecho y su contribución al desarrollo del derecho administrativo”. En: La protección Jurídica del Ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Civitas. Madrid 1993, Tomo I, pg. 380.

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

cienta porque como bien señala García de Enterría: "El Derecho Administrativo, especialmente, es la rama jurídica donde confluyen normas escritas nutridas y especialmente numerosas y con frecuencia casuísticas y asistemáticas. El exceso de normas escritas en nuestro campo, su casuismo y su mutabilidad desenfrenada, hace a menudo imposible intentar buscar en ellas pautas seguras para resolver los conflictos que suscita todo caso práctico. He aquí por qué en el Derecho más superlegalizado entre todos, el legalismo positivista estricto se hace paradójicamente imposible. Esta experiencia común, ....hace especialmente oportuno en nuestro campo la técnica, bien depurada, de los principios generales del derecho...."<sup>15</sup> La misma línea de razonamiento es expuesta por Santamaría Pastor en los siguientes términos: "En un océano normativo inabarcable y frecuentemente disparatado, los principios generales son los únicos asideros, los únicos puntos de referencia sólidos que permiten al jurista razonar con sensatez y justicia y alumbrar soluciones progresivas y razonables en medio de un torrente de disposiciones solo preocupadas por el impacto político a corto plazo..."<sup>16</sup>

Conforme a las razones expuestas por los autores glosados, los principios generales del Derecho, con particular énfasis en el campo del Derecho Administrativo, colaboran a garantizar la seguridad jurídica porque al constituir a decir de Franck Moderne "los elementos estructuradores o condensadores de las ideas básicas del ordenamiento",<sup>17</sup> facilitan que el operador del derecho pueda desenvolverse (orientarse) a pesar de la gran cantidad de normas legales que puedan conformar el marco legal de las diferentes áreas que forman parte del Derecho Administrativo.

Existe cierto consenso en la doctrina que los principios generales cumplen cuatro funciones o roles a saber: (i) Informadora del ordenamiento jurídico, porque constituyen las bases o fundamentos que inspiran o sustentan el sistema normativo; (ii) Interpretativa, por la cual colaboran a precisar el significado, o determinan el alcance de las normas jurídicas, así como su sentido y finalidad, de modo que como bien señala la Beladiez Rojo: "...el intérprete tiene que elegir entre todos los senti-

<sup>15</sup> Eduardo García De Enterría. Prólogo a la obra del profesor Franck Moderne Principios Generales del Derecho Público. Editorial Jurídica de Chile. 2005, pg. 14.

<sup>16</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Vol I. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid 2002, pg. 165.

<sup>17</sup> Franck Moderne Principios Generales del Derecho Público. Editorial Jurídica de Chile. 2005, pg. 8.

### *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

dos posibles que pueda tener un acto jurídico (normativo o no), aquel que sea mas acorde con los Principios Generales del Derecho; obligación que, si no es cumplida, podrá ser exigida jurídicamente por quien se vea afectado por el acto incorrectamente interpretado”,<sup>18</sup> (iii) Normativa, porque a la par de contribuir a dotar de sentido a las normas jurídicas, los principios generales también constituyen parámetros para la generación de otras disposiciones legales, como la ley y el reglamento, porque recogiendo la opinión de Ortega Alvarez<sup>19</sup> en la medida que los principios ocupan en la jerarquía de las fuentes el rango de la fuentes formal que los positiviza (puede ser constitucional, legal , reglamentario, jurisdiccional, etc.), se erigen en parámetros y guías de otras fuentes del derecho de rango subordinado; y finalmente (iv) la función Integradora, que constituye históricamente la función más tradicional de los principios generales en virtud de la cual actúan como derecho supletorio en caso de defecto o vacío de las normas jurídicas.

Conforme hemos señalado en algún trabajo anterior sobre la materia,<sup>20</sup> al interior de la propia disciplina administrativa, debido a la amplitud de los temas que abarca el Derecho Administrativo, es necesario enseñar al alumno a distinguir principios según el tipo de actuación administrativa o sectores que puede comprender (principios del procedimiento administrativo, de la contratación estatal, de los servicios públicos, de la potestad sancionadora, etc.).

## **El conocimiento de los Fundamentos Constitucionales**

El Derecho Administrativo recibe del ordenamiento constitucional sus bases fundamentales, los principios inspiradores, criterios hermenéuticos e instituciones que enmarcan su régimen jurídico.

Por tanto uno de los aspectos centrales de la formación que se brinda a los alumnos en los cursos de Derecho Administrativo es la referida a los

<sup>18</sup> Margarita Beladiez Rojo, opus, cit, pg. 110.

<sup>19</sup> Luis Ortega Alvarez. “La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho”.En: Justicia Administrativa, N° 15, Lex Nova, Madrid, 2002, pg. 9.

<sup>20</sup> Jorge Danós Ordóñez. “Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo peruano”. En: AAVV Los principios del derecho administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Valladolid y Salamanca. Septiembre 2008. Colección de estudios N° 3, Junta de Castilla y León. 2008. Pg. 533.

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

fundamentos constitucionales de la disciplina, porque como bien señalaba Fritz Werner el Derecho Administrativo es el derecho constitucional concretizado.

Conviene tener presente que aunque la Constitución es considerada la norma superior, fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico en general y por ende de todas las ramas del derecho, incide con especial y notable intensidad en el Derecho Administrativo,<sup>21</sup> razón por la cual algunos autores sostienen que en muchos países se ha producido lo que puede denominarse un verdadero “proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo”.<sup>22</sup>

Como bien señala García De Enterría: “...por estricta necesidad técnica en el manejo del Derecho Administrativo. No es posible en el plano técnico, simplemente, manejar el ordenamiento como una unidad y, por tanto, sin la referencia constante a la Constitución, cabeza y clave del mismo. No tendría sentido posible pretender que los administrativistas debiéramos detener nuestro análisis normativo en el plano de las leyes (o quizás en el de los reglamentos), sin poder ascender al plano superior normativo, y ello porque el ordenamiento es un todo y el deus ex machina de ese todo unitario es, justamente, la Constitución”.<sup>23</sup>

Es una práctica común en la enseñanza de los cursos de Derecho Administrativo partir de la explicación a los alumnos de los fundamentos constitucionales de las principales instituciones que caracterizan a la disciplina. Los preceptos, las reglas, principios y valores constitucionales impregnan y se proyectan en la mayor parte de los contenidos del Derecho Administrativo. En consecuencia, se requiere que los alumnos tomen conciencia de las bases constitucionales de las instituciones, conceptos, categorías y materias que son objeto de estudio porque constituyen el contexto necesario en el que deberán encontrar la guía para su interpretación y correcta aplicación.

Aunque la relación de los contenidos propios del Derecho Administra-

<sup>21</sup> Rafael Gómez - Ferrer Morant. “Influencia de la constitución sobre el derecho administrativo”. RAP N° 150, CEC, Madrid, 1999. Pg.208.

<sup>22</sup> Allan Brewer Carías. “Algunos aspectos del proceso de constitucionalización del derecho administrativo en la Constitución de 1999”. V Jornadas Internacionales Allan Brewer Carías. “Los requisitos y vicios de los actos administrativos”. Caracas Venezuela. 2000, Pg. 23.

<sup>23</sup> Eduardo García de Enterría . La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Civitas. Madrid . 1982, pg. 19.

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

tivo que reciben influencia directa de la Constitución puede ser muy extensa<sup>24</sup> y no corresponde a los objetivos de este trabajo tratarlos exhaustivamente, consideramos necesario hacer referencia a los que consideramos más relevantes y de los que por ende no se puede prescindir de su enseñanza de los cursos de la disciplina, dejando constancia de que la extensión de la citada relación dependerá a su vez del contexto constitucional propio de cada país. En tal sentido en la formación de los estudiantes en Derecho Administrativo se requiere enseñarles acerca de: (i) la proyección que tiene la consagración de la fórmula de un Estado Social y Democrático de Derecho;<sup>25</sup> (ii) la importancia de los derechos constitucionales no sólo para establecer los términos de las relaciones entre particulares y administración pública sino también para moldear el sentido (la razón de ser) y los alcances de las principales instituciones administrativas; (iii) la caracterización de la administración pública como una organización al servicio de la sociedad encargada del cumplimiento de la función de satisfacer y tutelar los intereses generales en beneficio del colectivo de ciudadanos pero también en armonía con sus derechos particulares; (iv) la organización de los poderes públicos y entidades estatales que cumplen funciones administrativas, tema que tiene muy importantes connotaciones (para el Derecho Administrativo) en los países que han optado por un sistema de organización territorial descentralizado dotando de importante poderes a sus gobiernos territoriales (estados federales, regiones, provincias, comunidades, etc.); (v) el régimen de las principales fuentes del derecho; (vi) los fundamentos y alcances de la proclamación de un régimen de economía social de mercado, que a la par de garantizar los derechos y libertades fundamentales de los particulares en la realización de actividades económicas establece las responsabilidades y prerrogativas del Estado en orden a satisfacer el componente social de la economía de mercado; (vii) los organismos (Defensoría del Pueblo, Contraloría General, etc.) y mecanismos establecidos para el control jurisdiccional de la actuación de las entidades administrativas (proceso contencioso administrativo, proce-

<sup>24</sup> Sobre el tema dice Carmen Chinchilla Marín: “Sin lugar a dudas es en el ámbito de los contenidos del derecho administrativo donde la influencia de la Constitución se ha dejado sentir con más fuerza...” En: “Dos grandes momentos en cien años de derecho administrativo: la década de los cincuenta y la constitución de 1978”. En: AAVV El derecho español en el siglo XX. Colección Garrigues y Andersen. Marcial Pons. 2000, Pg. 62.

<sup>25</sup> Dice Iñigo Del Guayo Castiella: “...la sujeción de la administración pública a la ley y el derecho es la principal exigencia del Estado de Derecho...”. En: “Estudio Preliminar”, de la obra El Instituto Nacional de Administración Pública: cuarenta años de historia. Madrid, 2000, Pg. 47



*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

sos constitucionales) y (viii) el contenido constitucional de diferentes instituciones administrativas respecto de las cuales los constituyentes consideraron necesario establecer sus lineamientos fundamentales, tal es el caso de: los principios básicos del régimen de contratación, estatal, de la carrera administrativa de los trabajadores del Estado, de los bienes de dominio público y los de propiedad del Estado, los recursos naturales, la expropiación, etc.

La opción constitucional por una fórmula de organización política que proclame el Estado Social y Democrático de Derecho tiene muy importantes consecuencias en el ámbito del Derecho Administrativo, porque obliga a las entidades públicas a asumir las tareas necesarias para garantizar la “procura existencial” de la población, como señala Pérez Luño: “...es decir (se) responsabiliza a la Administración de la tarea de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos adecuados para el pleno desarrollo de su personalidad reconocida no sólo a través de las libertades tradicionales, sino también a partir de la consagración constitucional de los derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural...”<sup>26</sup>

El énfasis tradicional que predomina en la enseñanza del Derecho Administrativo que tiende muchas veces a resaltar en exceso la visión de una disciplina propensa a asegurar el estatus de los particulares respecto de las posibles arbitrariedades de las entidades públicas, requiere complementarse con una concepción de la disciplina que preste más atención a la necesidad de garantizar la eficacia de la actuación de la administración pública con miras a la satisfacción de los intereses generales cuya protección le han sido encomendados.

Al respecto señala Montagne Plaza: “Como producto de la consagración del Estado social de derecho las administraciones públicas han cambiado su actitud <<ejecutora>> de la ley, para convertirse en verdaderos motores del desarrollo económico, en impulsoras de la justicia social, en soporte y apoyo de todos aquellos que no logran satisfacer los estándares mínimos de necesidades básicas que el mismo Estado se traza de acuerdo con la realidad que afronta”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Antonio Pérez Luño. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 1984. Tecnos, Madrid, Pg. 224

<sup>27</sup> Alberto Montaña Plata. El concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002, Pg. 58

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

En el mismo orden de ideas resalta el rol que cumple el Derecho Administrativo como base e instrumento fundamental para obtener la protección y sobre todo la realización de diversos derechos reconocidos por la Constitución, pero que para hacerse efectivos en la realidad necesitan ya se trate de actuaciones directas por parte de las entidades administrativas para poder materializarse o de que se establezca un ordenamiento jurídico - administrativo que permita el ejercicio por parte de la administración pública de los instrumentos que le confiere el Derecho Administrativo (poder de policía administrativa, potestad sancionadora, etc.) para poder asegurar la protección de los mencionados derechos constitucionales.

Es importante referir que autores como Schmidt – Assmann ponen en evidencia que la colaboración entre Derecho Constitucional y Derecho Administrativo no se circunscribe a un rol meramente orientador que el primero puede determinar sobre la disciplina administrativa, estableciendo su marco de encuadre y las posibles líneas para su evolución con el fin de que pueda responder satisfactoriamente a las nuevas situaciones y escenarios de riesgo que pueden presentarse en la sociedad, porque la relación entre ambas disciplinas es mas bien de carácter bidireccional, es decir de alimentación e influencia recíprocas.<sup>28</sup> Dice Schmidt – Assmann: “.....el Derecho administrativo también ejerce su influencia sobre la dogmática y la evolución del Derecho constitucional. Desde un punto de vista histórico, son numerosas las instituciones jurídico-administrativas que, habiendo nacido en la Parte especial, han sido ulteriormente incorporadas a la Constitución (el principio de proporcionalidad constituye un ejemplo paradigmático) y que hoy han adquirido carta de ciudadanía como principios constitucionales. Desde la perspectiva aplicativa y de la práctica jurídica, el Derecho administrativo representa el campo de verificación y experimentación del Derecho constitucional, es decir, donde han de contrastarse y ponerse a prueba los nuevos conocimientos, las reformas y los cambios; el lugar de encuentro y de confrontación de los criterios de actuación. La praxis administrativa ha de hacer operativos los grandes y abstractos conceptos constitucionales.....”<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Conforme a la reseña que realiza Luciano Parejo Alfonso. Crisis y renovación en el Derecho Público. Palestra. Lima, 2008, pg. 36.

<sup>29</sup> Eberhard Schmidt – Assmann. La teoría general del derecho administrativo como sistema. Marcial Pons. Madrid. 2003, Pg. 17.

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

Un último tema merece ser resaltado en referencia a la enseñanza de las bases constitucionales como una de las materias indispensables que otorgan perfiles particulares a la docencia en Derecho Administrativo, se trata de la importancia de referir a los alumnos la jurisprudencia constitucional, porque como se sabe en los países en los que se confiere a las instancias jurisdiccionales comunes (mediante el control difuso en manos de los jueces) o especiales (a través de cortes, consejos o tribunales constitucionales) velar por la conformidad de las leyes al ordenamiento constitucional y la protección de los derechos fundamentales, la interpretación que realizan mediante su jurisprudencia se erige en muchos casos en la referencia más calificada para determinar los perfiles del marco constitucional de importantes instituciones y sectores del ordenamiento administrativo, lo que determina que hoy en día para los operadores del Derecho Administrativo sea indispensable conocer y saber como poder acceder a la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

## **Conocer la Organización Administrativa**

Otro de los temas que configuran las particularidades de la enseñanza en Derecho Administrativo lo constituye el aprendizaje de los aspectos centrales de la organización administrativa.

Ahora bien mi experiencia personal en la docencia me ha llevado al convencimiento que la enseñanza de la organización administrativa a los alumnos de los primeros cursos de la disciplina en la Facultad no es fácil, porque es una materia que les puede parecer particularmente densa, menos cercana a su experiencia vital y que describe una visión estática de la estructura administrativa. Abona a esta dificultad el hecho de que en la mayor parte de los casos casi no tienen conocimiento personal y menos jurídico de las entidades administrativas. Si han seguido previamente el curso de derecho constitucional sólo adquieren nociones generales de la organización de los poderes del Estado y tal vez de algunos organismos constitucionales, pero no los fundamentos y principios que estructuran el complejo entramado que conforma el aparato organizativo de la administración pública, el cual sólo les puede ser explicado precisamente en sus cursos de Derecho Administrativo.

Sin embargo, la enseñanza acerca de cuales son y como se organizan las entidades administrativas, ya se trate bajo formas públicas o privadas, es indispensable para poder entender buena parte de los principa-

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

les contenidos formativos de la disciplina, especialmente los que son materia de los primeros cursos, también conocidos como la parte general del Derecho Administrativo.

El tipo de organización territorial del Estado (unitario, descentralizado, federal), los niveles de gobierno territorial (nacional, estatal o regional y municipal), las clases de entidades (ministerios, organismos públicos, reguladores, empresas estatales, etc.) y los órganos que los conforman, las modalidades de organización empresarial del Estado y la configuración de entidades estatales bajo formas privadas con el objetivo no siempre confeso de independizarlas de los controles públicos, constituyen algunos de los temas desde el punto de vista subjetivo que deben ser abordados en los cursos de la disciplina, además de enseñar acerca de las reglas básicas de organización al interior de las citadas entidades (las diferencias entre órganos de dirección, de apoyo, de línea, etc.) y sus formas de relación interorgánicas (ejercicio de competencias compartidas, concurrentes, convenios de colaboración, etc.).

Por ello es útil que el alumno pueda aprender las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas, para que pueda distinguir tanto los elementos como los caracteres específicos de las públicas, a fin de diferenciarlas de las privadas, en sus principios y estructuras como en su gestión o decisión.<sup>30</sup>

Es indispensable enseñar a los alumnos acerca de los principales principios ordenadores de la organización de la administración pública (competencia, jerarquía, coordinación, desconcentración, descentralización, etc.), las técnicas de transferencia de competencias (delegación, etc.) así como sobre los alcances y diferentes grados de autonomía conferidos a algunas entidades estatales (es el caso de los organismos constitucionalmente autónomos, de los organismos reguladores de servicios públicos, etc.).

Los alumnos de los cursos de Derecho Administrativo deben percibir la importancia de las organizaciones administrativas en la sociedad, porque una parte significativa de los derechos fundamentales y de la satisfacción de los cometidos públicos que se derivan de la consagración del

---

<sup>30</sup> Antonio Martínez Marín. Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios. Tecnos. Madrid, 1996, Pg. 16

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

Estado social y democrático de derecho quedarían relegadas como señala Alvarez Rico<sup>31</sup> a la condición de meras declaraciones retóricas si se carece de la estructura organizativa adecuada que les de vida. Por dicha razón afirma Alli Aranguren: "...la Administración es el brazo ejecutor del Estado, su imagen ante los ciudadanos, que hace efectivos muchos de sus derechos y el que corresponde a los fines que el Ordenamiento le atribuye. Tanto los derechos como los objetivos de orden social y económico que caracterizan, como se ha visto, al Estado social y democrático de derecho tienen en la Administración al sujeto agente..."<sup>32</sup>

Entender las distintas manifestaciones de actuación de la administración pública

Cualitativa y cuantitativamente la enseñanza de las diferentes modalidades de la actividad administrativa constituye una parte muy importante del conjunto de materias que conforman el contenido indispensable de los cursos dedicados a la parte general del Derecho Administrativo y contribuyen decisivamente a caracterizar sus aspectos particulares.

La multiplicidad y heterogeneidad de las modalidades de actuación de las entidades administrativas, ya se aprecie desde una perspectiva formal de la actividad administrativa, o desde una perspectiva material por sectores de actuación o en función de la incidencia de la actividad administrativa sobre los derechos de los particulares, son materias que enseñan al alumno a poder orientarse en los grandes aspectos de la disciplina.

Es verdad que la clasificación de las actividades administrativas desde las dos perspectivas anotadas (formal y material) son construcciones doctrinales elaboradas con fines fundamentalmente didácticos (para la docencia), con el fin de reconducir la realidad de las diferentes manifestaciones de la actuación administrativa a conceptos sistemáticos que le

<sup>31</sup> Manuel Alvarez Rico. Principios Constitucionales de organización de las administraciones públicas. Dykinson, 1997, Pg. 13. En la misma línea dice Eberhard Schmidt – Assmann: "el Derecho de la organización debe ocupar un lugar central en el sistema de derecho administrativo, pues es justamente el derecho de la organización el que permite que las actividades prestacionales de la administración y las posibilidades de participación por parte de los ciudadanos se inserten en estructuras..."

<sup>32</sup> Juan-Crux Alli Aranguren. La construcción del concepto de Derecho Administrativo Español. Editorial Thomson –Civitas - Editorial Aranzadi Navarra, 2006, pg. 336.

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

permitan al operador poder manejarse con solvencia en la compleja realidad administrativa, mas aún teniendo en cuenta que cada uno de los tipos de actuación administrativa catalogados por la citada clasificación son regulados por marcos normativos específicos y que con mucha frecuencia el ordenamiento legal que regula por ejemplo una determinada actividad económica de los agentes particulares puede disponer que las entidades administrativas actúen simultánea o sucesivamente en más de una de los categorías en que se clasifica la actividad de la administración pública.

La clasificación de la acción de las entidades administrativas basándose en el criterio formal comprende sus actividades más características, como es el caso de (i) el procedimiento administrativo; (ii) los actos administrativos y (iii) los contratos administrativos. La docencia en los cursos de Derecho Administrativo no puede prescindir de la enseñanza de los aspectos centrales del denominado procedimiento administrativo general en los países cuyos ordenamientos lo consagran con el propósito de constituir el cauce de actuación de las múltiples funciones que cumple la administración pública, mediante su exteriorización y juridificación. El aprendizaje de los principios, reglas e instituciones que forman parte del procedimiento administrativo general como categoría conceptual tiene un elevado valor formativo para el estudiante sobre la disciplina, porque constituye un núcleo esencial que le permite orientarse cuando tenga la necesidad de desenvolverse en campos de la acción administrativa regulados por procedimientos administrativos especiales o sectoriales, los cuales tienden a ser numerosos en todo ordenamiento jurídico – administrativo. Es muy importante que el alumno aprenda que el procedimiento administrativo cumple simultáneamente la función de ordenación, sistematización y racionalización de la actuación administrativa y de garantía de los particulares en la medida que articula mecanismos que tienen por finalidad procurar el acierto y la legalidad de la resolución que finalmente se adopte. La enseñanza del acto administrativo como la más usual forma de manifestación de voluntad de la administración le permite al alumno entender sus diferencias con conceptos similares de otras ramas del derecho (acto jurídico) a fin de poder apreciar las notas características y diferenciadoras basadas en las peculiaridades propias del Derecho Administrativo. La contratación estatal es otra típica manifestación formal de la acción estatal (de carácter bilateral a diferencia del acto y el procedimiento administrativo) cuya importancia se ha incrementado notablemente en la

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

realidad administrativa, razón por la que es indispensable formar a los alumnos en los fundamentos básicos de las diferentes manifestaciones de la actividad contractual del Estado tomando en cuenta que, como sucede en gran parte de la disciplina, existe multiplicidad de marcos legales que regulan las diferentes modalidades contractuales que el Estado puede suscribir.

La clasificación de la actividad administrativa desde la perspectiva material o en base a su incidencia sobre los derechos de los ciudadanos permite al alumno de la disciplina adquirir una visión panorámica (general) de las diferentes funciones que cumple la administración pública. Entre las manifestaciones típicas de la acción pública se considera a: (i) la actividad de ordenación de las actividades privadas o poder de policía; (ii) la actividad de servicio público o de satisfacción de necesidades públicas; (iii) la actividad de fomento o de promoción de actividades privadas que satisfagan necesidades públicas, sin utilizar medios de policía ni de servicio público; (iv) la actividad empresarial de la administración, cuando el Estado actúa como un agente más en el mercado, en régimen jurídico – privado; (v) la actividad sancionadora para reprimir las infracciones al ordenamiento administrativo; (vi) la actividad expropiatoria mediante la cual el Estado adquiere compulsivamente la propiedad de privados para satisfacer fines públicos declarados por ley.

De las actividades públicas citadas merece especial atención, por tener una enorme incidencia en buena parte del ordenamiento jurídico – administrativo, la actividad de ordenación o de policía administrativa, mediante la cual, ya sea a través del poder normativo o de la actuación singular y concreta, se impone a los particulares una serie de limitaciones, de condicionamientos o de cargas necesarias para compatibilizar sus actividades con los intereses de la colectividad que merecen tutela. La potestad de ordenación o poder de policía se manifiesta a través de diversas técnicas con medidas interventoras sobre los derechos y libertades de los particulares de diferente intensidad: (i) la regulación de actividades económicas mediante la aprobación de ordenamientos sectoriales; (ii) la imposición de prohibiciones y obligaciones que se concreta en una prohibición formal de hacer o la imposición de una determinada conducta positiva; (iii) las autorizaciones (licencias o permisos) administrativas, que constituyen técnicas de control preventivo, sobre la base del reconocimiento de un derecho preexistente del privado a realizar actividades que no se encuentran genéricamente prohibidas y

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

que permiten a la administración examinar si el sujeto privado reúne los requisitos establecidos en el correspondiente ordenamiento sectorial; y (iv) las inspecciones, que habilitan a las entidades administrativas para llevar a cabo funciones de comprobación o de constatación del cumplimiento de la normativa vigente.

Respecto de la técnica de regulación de actividades económicas el profesor Ariño Ortiz señala que es indispensable distinguir dos tipos o variantes, de significado muy diferente: “Una es la regulación externa...que hace referencia a aquellas condiciones de seguridad, salubridad, protección del medio ambiente y localización física en que se ha de desarrollar la actividad económica de que se trate, pero sin entrar en el interior de ésta, ni predeterminar las decisiones empresariales..... Otro tipo de regulación es la llamada <<regulación económica>>: ésta afecta a los sectores intervenidos, incide sobre el acceso y salida de la actividad y afecta las condiciones económicas en que la actividad se desarrolla: al quantum de producción, a las zonas o mercados que sirve cada empresa, a los precios o retribuciones que se perciben por ella, en suma, al negocio mismo en que la actividad consiste...”<sup>33</sup> Aprender las diferencias entre las citadas modalidades de regulación es muy importante para el estudiante de los cursos de Derecho Administrativo, porque le va a permitir entender cómo a pesar de que el término regulación parece referirse al ejercicio de la clásica potestad normativa, en verdad se utiliza para referirse a dos técnicas de intervención administrativa en la economía, que remontan sus orígenes a sistemas diferentes (la regulación económica nace en los países anglosajones y es importada a los países sujetos al sistema de derecho administrativo de origen europeo - “continental” como consecuencia de los procesos de liberalización de la economía y promoción de la inversión privada en actividades que anteriormente eran exclusivamente prestadas por el Estado, mediante la privatización de empresas estatales, concesiones, etc.), tienen como fundamento finalidades de interés público diferentes<sup>34</sup> y se manifiesta

<sup>33</sup> Gaspar Ariño Ortiz. Principios de Derecho Público Económico. Editorial Comares. Granada 1999, pg. 243.

<sup>34</sup> Como bien señala M. Ignacio De la Riva la regulación económica “...viene a actuar como un sustituto del mercado allí donde éste presenta fallos o está enteramente ausente, en razón de la condición de monopolio natural que reviste la mayoría de los servicios públicos...”, en: “La libertad de empresa en los servicios públicos concesionados”, publicado en Derecho Administrativo. Revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica. 2003, Lexis Nexis, Depalma, Buenos Aires, pg. 297. En la misma línea señala S. Rodríguez Campos González: “...la regulación económica se dirige a la ordenación del mercado, hace su aparición ante los fracasos o fallos del



*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

mediante potestades de actuación asignados a los poderes públicos también diferenciados.<sup>35</sup>

## **El Derecho Administrativo como un derecho de conceptos**

Terminada la descripción de los contenidos esenciales de la disciplina que forman parte del primero de los grandes ejes que contribuyen de manera decisiva a la caracterización de las particularidades de la enseñanza del Derecho Administrativo, corresponde en la parte final de esta trabajo reseñar algunos los principales aspectos que singularizan a esta rama del derecho y que consideramos tienen importante repercusión para la formación en los estudiantes de un sistema de pensamiento y de razonamiento jurídico que partiendo del conocimiento de algunos postulados conceptuales y del manejo del correspondiente contexto normativo, les permita desenvolverse cuando les corresponda actuar profesionalmente.

El Derecho Administrativo constituye una disciplina del derecho que permite ser explicado por los profesores de la asignatura como un conjunto orgánico que es posible reconducir a la unidad sistemática, informado por conceptos (y principios) que facilitan su aprehensión por los interesados en su aprendizaje.

Al respecto, Alejandro Nieto pone de relieve el aporte de Otto Mayer formulado hacia las postrimerías siglo XIX en la aplicación del método conceptual, porque : “A partir de él, el Derecho administrativo dejó de exponerse al hilo de los órganos administrativos (ministerios, distintos entes públicos) y de las materias reguladas (montes, minas, transportes) para estructurarse en torno a conceptos (acto administrativo, contrato administrativo, expropiación, recursos, responsabilidad). Los li-

---

mismo –fallos que mediante prácticas de reajuste deben corregir los poderes públicos- y supone una intervención continua de éstos respecto de la actividad y comportamiento de los operadores privados. ....” en: “La creación de mercados regulados: consecuencias para el estado social de Derecho”, Revista de Administración Pública N° 167, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid, Mayo-Agosto 2005, pg. 408.

<sup>35</sup> Para el ejercicio de los principales instrumentos de la regulación económica se han creado organismos u agencias reguladoras que ejercen diversas competencias respecto de las empresas sujetas a esta técnica de intervención, entre las que se cuenta: la potestad de determinar tarifas en los segmentos de mercado en los que no exista competencia por constituir un monopolio natural o existiendo sea insuficiente, de supervisar el cumplimiento de la normatividad y de los contratos de concesión suscritos con el Estado, de resolver controversias en sede administrativa entre las empresas y sus usuarios, etc.

### *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

bros modernos de Derecho administrativo ya no son enciclopedias de voces materiales o comentarios de leyes positivas sino que se alinean en torno a conceptos y a técnicas intelectualmente elaboradas. El método conceptual abrió la puerta del progreso científico del Derecho porque hay que insistir en que su gran ventaja no es sólo el dominio intelectual del Derecho positivo sino su capacidad integradora. Operando con el concepto abstracto de acto administrativo, el jurista no sólo tiene en su mano toda una legislación informe aparentemente inabarcable sino mucho más, puesto que el régimen jurídico del acto abstracto (procedimiento de elaboración, vicios, efectos del incumplimiento) es trasladado a todas las variantes imaginables —dando por descontado que lo abstracto incluye lo concreto— y así, con un sencillo artificio técnico, consigue tener un régimen jurídico para todos los actos habidos y por haber que produzca la Administración. Igual nos da que sea un acto de deslinde de vías pecuarias, un ascenso funcional o una liquidación tributaria: en un puñado de páginas de cualquier manual encontramos un régimen que podemos aplicar mecánicamente a todos, porque el régimen jurídico general de los actos administrativos vale para cualquiera de sus modalidades reales”.<sup>36</sup>

Sin embargo, el propio autor previene que a pesar de las ventajas que significa poder apoyarse en los conceptos abstractos para explicar, ayudar a entender e incluso operar en la compleja realidad administrativa, no debe olvidarse que en muchos casos en el descenso al análisis de un caso concreto se añaden notas específicas que no siempre son compatibles con la perspectiva general atribuida a un concepto abstracto.

## **El carácter histórico y nacional de las construcciones administrativas**

El Derecho Administrativo constituye una parcela del derecho público de todo ordenamiento jurídico nacional. Por dicha razón afirma Borrajo Iniesta que: “El Derecho Administrativo, en cuanto disciplina científica, es un producto cultural e histórico; como ciencia jurídica, refleja y a la vez modela su objeto, los principios y normas que rigen a la Administración pública del momento histórico y constitucional que le ha tocado vivir...”.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Alejandro Nieto y Agustín Gordillo. *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Editorial Trotta. Madrid, 2003, Pg. 23

<sup>37</sup> Ignacio Borrajo Iniesta. “Apunte sobre la Universidad Española y la disciplina del derecho ad-

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

En la enseñanza de los cursos de Derecho Administrativo de algunas de las principales instituciones de la disciplina es importante hacer muy puntual referencia a su evolución en el tiempo, reseñando su historia, los cambios generados en distintas épocas y las causas que dieron origen a dichos cambios, así como a la posibilidad de que las referidas instituciones o categorías puedan ser objeto de reformulación en el futuro atendiendo a las posibles nuevas demandas de la sociedad.

En opinión de Font i Llovet: “...el aprendiz de jurista ha de poder llegar a la convicción de que el Derecho Administrativo es fruto de una *necesidad histórica* ligada en buena parte al surgimiento y consolidación de los Estados nacionales europeos. Es, pues, un Derecho eminentemente nacional...”,<sup>38</sup> que sin embargo a decir del propio autor debe preparar al alumno para asimilar las profundas transformaciones que se están produciendo en la disciplina como consecuencia de los procesos de integración internacional, como sucede en el contexto desde el cual escribe con el proceso de construcción de la Unión Europea.<sup>39</sup>

El carácter esencialmente nacional del ordenamiento jurídico administrativo de cada país no impide que en la enseñanza de la disciplina, para explicar el régimen de algunas de sus instituciones nucleares, el profesor cuando lo considere conveniente pueda comparar la legislación nacional con el marco legal de otros países que posean un sistema de Derecho Administrativo ya sea que sirva de referencia o similar al que se enseña.

## **La movilidad acuciante de la normativa administrativa**

El Derecho Administrativo es una rama del derecho cuyo objeto de estudio, es decir el ordenamiento jurídico – administrativo, se distingue respecto de otras especialidades jurídicas por sus constantes modifica-

---

ministrativo”. RAP N° 116, CEC, Madrid, 1998, Pg. 271 y ss.

<sup>38</sup> Tomás Font i Llovet. “Enseñanza, aprendizaje y educación en el derecho administrativo”. RAP N° 153, CEC, Madrid, 2000, Pg. 261.

<sup>39</sup> Son cada vez mas numerosos los autores que llaman la atención acerca de que el Derecho Administrativo de carácter esencialmente nacional, cuyas fuentes son primordialmente estatales y por tanto de aplicación por unas entidades administrativas de alcance sustancialmente local o territorial, experimenta progresivamente importantes transformaciones en sus enfoques derivados de los procesos de liberalización del comercio, globalización e integración económica lo que ha originado que se hable del surgimiento de un derecho administrativo supranacional o global

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

ciones, evolución y transformaciones que en muchos casos tienen por objeto reorientar los fines que debe cumplir la administración pública en su proyección en la vida social.

Al respecto afirma Muñoz Machado que uno de los elementos más característicos del Derecho Administrativo: “es su extraordinario apego a la realidad social..... es un producto de formación histórica que ni ha llegado, ni quizá llegue nunca a consolidarse en una formulación definitiva, ya que la realidad social a la que está íntimamente unido aporta continuamente innovaciones que provoca mutaciones, no sólo en los procedimientos y las técnicas, sino también en lo más característico de su sustancia”.<sup>40</sup>

Precisamente una de las principales particularidades en la enseñanza de esta rama del derecho que se deriva de algunos de los signos de identidad característicos de la disciplina (movilidad continua y evolución constante) radica en la necesidad de prevenir al alumno que durante su ejercicio profesional requiere estar preparado para adaptarse y estar en capacidad de manejarse (operar) en la disciplina a pesar de los frecuentes cambios en el ordenamiento positivo administrativo.

Como profesor de la materia considero ilustrativo y me motiva a reflexión el agudo comentario de Alejandro Nieto cuando refiriéndose a la evolución de la disciplina previene que: “El profesor se baña cada día en un agua diferente, que cada noche se le ha escapado de sus libros y repertorios, mas sigue realizando sus abluciones matutinas en un Derecho administrativo perenne”.<sup>41</sup>

La constante movilidad de la disciplina lleva a Troncoso Raigada a discrepar de la conocida expresión de Otto Mayer conforme a la cual “el derecho constitucional pasa, mientras que el derecho administrativo permanece”, porque según afirma: “Es al contrario el derecho administrativo es el que pasa, porque es resultado de la ideología cambiante del legislador, mientras que el derecho constitucional es el que permanece y el que define los rasgos de la administración pública, que no deja de ser un sujeto constituido, y del derecho administrativo, limitando la

<sup>40</sup> Santiago Muñoz Machado. “Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la administración”. RAP N° 84, CEC, Madrid, 1987, Pg. 521

<sup>41</sup> Alejandro Nieto y Agustín Gordillo, opus cit, Pg 48.

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

libertad del legislador. Y el único derecho administrativo que permanece es aquel que transpone el derecho constitucional –la posición constitucional de la administración- es decir, aquel derecho administrativo que es, en expresión feliz de Fritz Werner, Derecho constitucional concretizado...”<sup>42</sup>

## **El rol del Derecho Administrativo como articulador de prerrogativas y garantías**

En la docencia de la disciplina es muy importante que los alumnos internalicen que el Derecho Administrativo se distingue por desenvolverse en un delicado equilibrio por un lado entre la necesidad de otorgar, regular y disciplinar las prerrogativas de la administración para asegurar su funcionamiento eficaz y, de otro lado, garantizar los derechos individuales de los ciudadanos. La búsqueda de la armonía, equilibrio, conciliación o compatibilidad entre ambas finalidades es una tarea permanente de la disciplina y constituye un criterio importante para todo profesional que opere en el campo de la disciplina.

Sobre esta característica de la disciplina señala Elisenda Malaret: “... es preciso no olvidar en ningún momento que el gran reto del derecho administrativo como derecho peculiar, como derecho propio de la Administración, ha sido siempre aunar garantías y eficacia. Los orígenes del derecho administrativo están precisamente en dotar a la Administración de un instrumento que le permita realizar con eficacia el interés general y para ello el derecho privado no parecía útil, no parecía adecuado. Y esta necesidad no puede perderse de vista, pues éste ha sido siempre el gran reto del derecho administrativo y una de las causas de su surgimiento como ordenamiento específico, si el objetivo hubiera sido única y exclusivamente la garantía de las posiciones subjetivas de los ciudadanos, la cuestión no se hubiera planteado en términos de na-

---

<sup>42</sup> Antonio Troncoso Reigada. “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: El caso del servicio público”. En: REDC N° 57, CEC, Madrid, 1999, Pg. 97. Similar es el comentario de Meilán Gil: “Si el Derecho Administrativo es un derecho en cambio, en permanente proceso de adaptación, lo es por su relación directa con los hechos políticos, económicos y sociales y por ser el instrumento del principal agente social que es la administración. Si en el derecho constitucional se habla de la <<mutación constitucional>>, que afecta el contenido sin afectar el texto, en el Derecho Administrativo, varían ambos por tratarse del medio directo de plasmar las ideologías y las distintas opciones políticas y técnicas”, citado por: Juan-Crux Alli Aranguren, opus cit, pg. 338.

*Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

cimiento de un derecho propio, de un derecho singular, de un derecho que otorga a la administración, precisamente, unas prerrogativas distintas de los particulares....”<sup>43</sup>

La esencia del Derecho Administrativo reside en buscar el equilibrio entre los privilegios otorgados a la administración y la garantía de los derechos de los privados, es decir entre el poder y la libertad.<sup>44</sup> Al alumno de la disciplina debe explicársele que el ordenamiento administrativo a la par que suministra a los entes administrativos un conjunto de instrumentos, potestades exorbitantes o privilegios (como es el caso de la potestad sancionadora, de la reglas de autotutela, ejecutoriedad y presunción de legalidad de los actos administrativos, de la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propias decisiones y del requisito de agotamiento de la vía administrativa para cuestionar judicialmente las actuaciones administrativas, entre otros) con el objeto de satisfacer las finalidades de interés general, también impone a las citadas entidades públicas importantes limitaciones y sujeciones para garantizar los derechos de los agentes privados, tal es el caso de las normas que encauzan la actividad externa de la administración mediante un procedimiento administrativo, las que establecen formalidades para la emisión de los actos administrativos, las que exigen que en todo procedimiento se garantice los derechos al debido proceso y de defensa, las que sujetan la celebración de contratos a procedimientos administrativos de selección (licitaciones y concursos, etc.), las que establecen que el personal de la administración debe ser seleccionado mediante concurso, etc.

En opinión de Brewer Carías: “...si algo ha caracterizado al derecho administrativo en toda su historia es esa ambigüedad básica de su concepción, que a la vez lo muestra como un instrumento para garantizar la acción administrativa y un instrumento del liberalismo; como un medio para la manifestación de la actividad gubernamental y la prevalen-

<sup>43</sup> Elisenda Malaret. “El derecho de la administración pública: derecho público y privado: la relevancia de los principios constitucionales”. En: Derecho Público y derecho privado en la actuación de la administración pública. Marcial Pons. 1999, Pg. 12.

<sup>44</sup> Carmen Chinchilla Marín, opus cit., Pgs. 46 y 62. Sobre el tema afirma Manuel Clavero Arévalo: “se ha podido decir que el Derecho Administrativo es, como Jano, un personaje de doble faz ya que por un lado otorga prerrogativas a los poderes públicos y por otra reconoce derechos y da acciones judiciales a los ciudadanos frente a las administraciones públicas...”. En: “La enseñanza del Derecho Administrativo”, publicado en: La enseñanza del derecho administrativo. Tercer sector y fundaciones, rutas temáticas e itinerarios culturales. XIII Congreso Italo Español de Profesores de Derecho Administrativo. Salamanca 9-11 de octubre del 2000. CEDECS, Barcelona 2002, Pg. 22

*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

cia de los intereses generales y colectivo y como medio de protección del administrado frente a la Administración...”. .....En definitiva, el Derecho Administrativo siempre se ha explicado por el juego dialéctico de esos dos conceptos contrapuestos: prerrogativa administrativa y garantía del particular, de manera que como decía Marcel Waline, por una parte se evite el inmovilismo y la impotencia, y por la otra, la tiranía”.<sup>45</sup>

## **La diferenciación entre el derecho administrativo general y el especial**

La enorme riqueza temática del Derecho Administrativo cuyos aspectos nucleares o esenciales hemos descrito someramente como formando parte de uno de los ejes distintivos de las peculiaridades de la enseñanza de la disciplina, hace necesario que a efectos de la práctica docente se deba diferenciar entre la formación en la parte general que comprende la teoría general y las instituciones vertebradoras de esta rama del derecho y la enseñanza de la parte especial que contiene la normativa administrativa reguladora de los diferentes sectores de la realidad social (telecomunicaciones, urbanismo, energía, transporte, infraestructuras, medio ambiente, etc., etc., etc..).

La enseñanza de la parte de la disciplina que para efectos didácticos podríamos denominar Derecho Administrativo General proporciona al estudiante un conjunto de conceptos, categoría, técnicas e instituciones básicas que le permiten orientarse cuando tiene que desenvolverse en los distintos ámbitos o sectores regulados por el ordenamiento administrativo.

Sólo luego de completada la formación del estudiante en el régimen general de la disciplina es posible descender a la enseñanza de las áreas que conforman el Derecho Administrativo Especial que a decir de Martínez López Múñiz “constituye un nivel más diversificado y concreto de lo que son las reales manifestaciones de la acción administrativa”, lo que “permite poner a prueba, al nivel más concreto y particular, las técnicas y conceptos estudiados en la parte general de la disciplina”.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> En: “Algunos aspectos del proceso de constitucionalización del derecho administrativo en la Constitución de 1999”, opus. cit., Pgs. 34 y 35

<sup>46</sup> José Luis Martínez López Múñiz. Programa de Derecho Administrativo y guía para su estudio. Universidad de Valladolid. Cátedra de DDAA. Valladolid 2000, Pg. 23

### *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*

Existe consenso en la doctrina que si bien la parte general del Derecho Administrativo cumple una función dogmática mediante la formulación de las piedras angulares de la disciplina que facilitan la interpretación y la enseñanza sistemática de las áreas que conforman la parte especial, en la realidad ambas partes interactúan, porque la extraordinaria diversidad y movilidad que encontramos en el ordenamiento jurídico de la parte especial permite generar y experimentar innovaciones que muchas veces son recogidas por la parte general y en consecuencia extendidas a otros sectores.

## **El énfasis en la regulación de las actividades económicas**

Finalmente, otra de los aspectos de la disciplina cuya docencia en los cursos de Derecho Administrativo contribuye a caracterizar las particularidades de la enseñanza en esta rama del derecho, lo constituye el fuerte énfasis puesto en las últimas dos o tres décadas en la regulación de las actividades económicas.

Como consecuencia del proceso que Luciano Parejo describe de claro “...desplazamiento del centro de gravedad de la acción administrativa hacia la economía y los sectores de los que ésta y el estatus ciudadano dependen...”,<sup>47</sup> el Derecho Administrativo ha incrementado notablemente su grado de penetración en casi todos los sectores de la economía, con el objeto de garantizar la consecución de los intereses generales que la Administración Pública está constitucionalmente llamada a garantizar.

La formación de los estudiantes en los cursos de la disciplina tiene que proporcionarles las herramientas conceptuales y técnicas jurídicas que les permita asimismo desenvolverse a lo largo de su carrera en los cursos que se les imparte en otras ramas del derecho, referidas específicamente a la realización de actividades económicas, ya sea que el ordenamiento legal que preside su marco jurídico sea fundamentalmente administrativo (minería, transporte, energía, agricultura, recursos naturales, medio ambiente, etc.) o, que se trate de actividades esencialmente privadas pero respecto de las cuales el ordenamiento dispone la presencia de una organización administrativa con importantes poderes

---

<sup>47</sup> Luciano Parejo Alfonso. Opus cit, Pg. 42



*Las particularidades de la enseñanza del derecho administrativo - Jorge Elías Danós Ordóñez*

de intervención en los mercados que se trate para la tutela de los intereses públicos (banca y seguros, servicios públicos, mercado de valores, libre competencia, etc.).

Lima, diciembre del 2008