ENSAYOS

EL DERECHO ADMINISTRATIVO, SUS PRINCIPIOS Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

ADMINISTRATIVE LAW, ITS PRINCIPLES AND ITS RELATIONSHIP WITH THE PUBLIC ADMINISTRATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE DIVISION OF POWER

Escala, Stella María

Stella María Escala
stellaescala@gmail.com
UMECIT, Panamá, Panamá

CATHEDRA
Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, Panamá
ISSN: 2304-2494
ISSN-e: 2644-397X
Periodicidad: Semestral
núm. 14, 2020
cathedra@umecit.edu.pa

Recepción: 29 Octubre 2020
Aprobación: 02 Noviembre 2020

URL: http://portal.amelica.org/ameli/journal/325/3253438005/

DOI: https://doi.org/10.37594/cathedra.n14.405

El autor autoriza a la revista el derecho de reproducción, difusión y distribución bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) en diferentes formatos electrónicos

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: Los principios del derecho son aquellos enunciados que los juristas, logran identificar como necesarios, para darle contenido al Derecho en general, o a cada una de sus ramas. Originalmente, la doctrina y el trabajo jurisprudencial, fueron encargados de identificar y describir la axiología de cada uno de estos principios, es decir, que los mismos, no estaban presentes en fuentes formales del derecho, pero con la evolución de éste, se ha tornado infaltables la descripción legal, de cada principio que pretende una norma anidar para darle cuerpo al tipo de rama jurídica que se trate.

Palabras clave: Administración pública, derecho, legalidad, Estado, democracia, Constitución Política.

Abstract: The principles of law are those statements that lawyers, manage to identify as necessary, to give content to the law in general, or to each of its branches. Originally, doctrine and jurisprudential work were in charge of identifying and describing the axiology of each of these principles, that is to say, that they were not present in formal sources of law, but with the evolution of this, it has become the branch in question is inevitable.

Keywords: Public administration, law, legality, State, democracy, Political Constitution.

El derecho administrativo es una rama del derecho público que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración Pública y su relación con los ciudadanos, los servicios públicos y demás actividades estatales. Para autores como Miguel Sánchez Morón (2015),

> El derecho administrativo comprende un conjunto de normas o sistemas de normas jurídicas, muy numerosas por cierto, que tienen por referencia común la Administración Pública. Estas normas regulan la organización administrativa, la actividad de la Administración, sus relaciones con otros sujetos de derecho público y privado, y los controles jurídicos a aquella que está sometida. Ese sistema normativo conforma un ordenamiento jurídico peculiar, en el sentido de que se funda en principios propios y característicos y en un conjunto de conceptos, técnicas y reglas de integración que lo diferencian de otras ramas

> del derecho privado como es civil, mercantil, laboral, o del derecho público como constitucional, penal, internacional, entre otros. (p.39)

Para Allan Brewer-Carías (2009),

> El derecho administrativo es ante todo un derecho estatal, es decir, un derecho del Estado en el sentido de que además de emanar de éste, está destinado a regular una parte esencial de su organización y actividad; particularmente la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares. Siendo un derecho que regula al Estado, el derecho administrativo se presenta siempre, por supuesto, como un derecho dinámico, en constante evolución, como consecuencia directa de los cambios que se operan en el ámbito social y político de cada sociedad. (p.1)

El principio de legalidad y la división de poderes marcan aportes significativos en la formación histórica del derecho administrativo, el cual tiene sus raíces en la instauración del Estado de Derecho, proclamado con las revoluciones liberales desarrolladas desde fines del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, entre la que se destaca la Revolución Francesa que rompe con el Estado absoluto, donde el particular solo contaba con los derechos que le otorgaba el monarca. Es la democracia como régimen político el que permite al derecho administrativo ese equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados.

El autor Joan Manuel Trayter Jiménez (2015) plantea que "l*a razón fundamental del derecho administrativo es otorgar derechos a los ciudadanos frente a los poderes públicos, en cuya base se encuentra la Administración Pública*" (p.46). La Revolución Francesa es el punto de partida del derecho administrativo, y por ende de la Administración Pública, en el que surge el concepto de soberanía nacional y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, éste último desarrolla los valores de libertad, igualdad, fraternidad y propiedad.

La República de Panamá como Estado democrático se rige por una Constitución Política que establece de manera general, la organización, atribuciones y funcionamiento de los distintos órganos del Estado, y aspectos fundamentales de los servidores públicos. El derecho administrativo respeta la superioridad de nuestra Carta Magna, ya que desarrolla la función administrativa más a detalle sin contradecir lo plasmado en la misma.

Ahora bien, el derecho administrativo tiene principios y reglas propias que le confieren una posición de supremacía a la Administración Pública sobre los particulares, lo que no ocurre en el derecho privado. La Administración Pública funciona siguiendo las normas sustantivas y procedimentales del derecho administrativo, y su finalidad es proteger el interés general por encima de los intereses particulares.

Los principios del derecho administrativo cumplen una triple función en la práctica: servir como criterio de interpretación de las normas escritas, llenar vacíos normativos, y constituir el medio más idóneo para asegurar la unidad dentro de la pluralidad de preceptos que se aplican en la Administración Pública.

Los principios en el derecho administrativo constituyen un elemento unificador, indispensable para poner orden y aportar claridad y seguridad en la aplicación e interpretación de las normas. En Panamá, conforme al artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se realizarán con apego a los principios de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad, eficacia, debido proceso, objetividad y estricta legalidad.

Existe una situación de desventaja entre el ciudadano y la Administración Pública, donde los principios del derecho administrativo sirven como un contrapeso, toda vez que constituyen verdaderas garantías para el administrado, y frenan los abusos y arbitrariedades que pudieran cometer los funcionarios en el ejercicio del poder. La incidencia que tienen estos principios, en especial el principio de legalidad y el debido proceso, le permiten al ciudadano hacer valer sus derechos y garantías, limitando la discrecionalidad de los funcionarios, y que el ciudadano frente a la Administración Pública pueda presentar sus pretensiones y pruebas, para que en un tiempo

razonable pueda obtener respuestas motivadas y conforme a derecho.

En ese orden de ideas, el autor Tomás de la Quadra-Salcedo (2012) sostiene que, *"el principio inspirador del derecho administrativo es el principio de legalidad, distinto a lo que ocurre con el derecho civil donde priva el principio de la autonomía de la voluntad"* (p.3.).

Luego de abordar el concepto y principios del derecho administrativo pasamos a la conceptualización de la Administración Pública, donde autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa (2012), afirman que esta conceptualización responde a un carácter objetivo que implica una actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos, por lo que no interesa cuál es el órgano que realiza esta actividad, pues la misma puede efectuarse por los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por otro lado, hacen referencia a un concepto de carácter subjetivo que plantea a la Administración Pública como un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de este concepto los Poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas. (p.85)

En ese sentido, la Constitución Política panameña al igual que las Constituciones de otros países, establece que los tres poderes públicos, actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Cada uno de los poderes públicos juega su rol, con el objeto de que no haya concentración de poderes en una sola persona o grupo, que se respete el Estado de Derecho, y que se trabaje en beneficio del interés general.

> Los autores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000) plantean que, La Administración Pública es una persona jurídica para el derecho administrativo, y esto es así, porque las relaciones jurídico-administrativas se basan en la persona, que es un sujeto de derecho que emana de declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc. La Administración Pública es una organización puesta al servicio de la comunidad. (p.30)

Para entender un poco más sobre la Administración Pública, los autores García de Enterría y Fernández citan la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del 13 de julio de 1998, que señala para los efectos de esta jurisdicción, que se entiende como Administración Pública:

a) La Administración del Estado.
b) La Administración de las Comunidades Autónomas.
c) Las entidades que integran la Administración Local.
d) d. Las entidades de Derecho Público, que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, Comunidades Autónomas o entidades Locales (p.41).

La ley a la que hacen referencia los catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid es muy similar a lo que se aplica en Panamá para hacer referencia a la Administración Pública, que en el artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 la define:

> Desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de actividades heterogéneas que tienen por finalidad lograr el bienestar social, como son la prestación de servicios públicos, medidas de estímulo a las actividades sociales y medidas de frenos a dichas actividades. Desde un punto de vista subjetivo, como el conjunto de organismos o dependencias estatales que forman parte del órgano Ejecutivo, cuya actividad está encaminada a lograr el bienestar social. Dentro de este órgano del Estado, se excluye la actividad de gobierno, que es una actividad netamente política.

También en el citado artículo de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se define la Administración Central, Administración Descentralizada y Administración Local, las cuales actúan a través de actos administrativos, que no son más que la declaración emitida o acuerdo de voluntad, que ejerce un organismo público en ejercicio de sus funciones administrativas, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica regida por el derecho administrativo.

De lo establecido en la normativa panameña, podemos concluir que la Administración Pública no puede funcionar sin el derecho administrativo, el cual regula el poder público a través de reglas claras en cuanto a sus atribuciones y funcionamiento basados en la ley (principio de legalidad), y establece los propios límites que tienen cada uno de los poderes del Estado (principio de división de poderes). El derecho administrativo

es propio, peculiar y autónomo de la Administración Pública, el cual debe garantizar en todo momento la protección de los derechos fundamentales que tenemos los ciudadanos frente a las instituciones del Estado.

Ahora bien, en la actualidad los panameños tienen mucha desconfianza en el trabajo que realiza la Administración Pública en general, toda vez que se quejan de la lentitud de los trámites propios de la burocracia estatal y del trato desigual, que se sustenta en que los allegados al poder consiguen beneficios con los que no cuentan todos.

Es por ello que la Administración Pública tiene grandes desafíos, como:

1. Una efectiva separación de los tres poderes del Estado;
2. Una gestión pública transparente, eficiente y moderna; y
3. Una Administración Pública enfocada en trabajar por la colectividad y no para favorecer a unos pocos.

En ese orden de ideas, se observa tanto en la normativa como en la doctrina, que la Administración Pública debe servir con objetividad a los intereses públicos para lograr el bienestar social, y garantizar en todo momento la protección de los derechos fundamentales que todos los ciudadanos tenemos frente a las instituciones del Estado. La Administración Pública debe trabajar en lograr la eficiencia en los procesos; capacitar a los mejores para que ocupen determinadas posiciones; y se tenga una comunicación constante y transparente con la población.

Todo lo aquí expresado denota la importancia del derecho administrativo en el profesional del derecho, porque son múltiples los casos donde como ciudadanos y/o en el ejercicio de la abogacía tenemos que gestionar ante la Administración Pública, por lo que debemos saber los trámites, procedimientos y demás aspectos relevantes, para hacer valer nuestro derecho y el de nuestros clientes. Por otro lado, la función pública debe garantizar los derechos de los ciudadanos, orientando sus actuaciones en los principios de legalidad, debido proceso, división de poderes públicos, entre otros, en aras de lograr el bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brewer Carías, Allan (2009). Derecho Administrativo y Derecho a la Democracia. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Cassagne, Juan Carlos (2010). Derecho Administrativo Tomo II. Lima: Editorial Palestra.

Constitución Política de la República de Panamá (2004).

De La Quadra-Salcedo, Tomás (2012). Concepto de Administración Pública y de Derecho Administrativo. Madrid: Universidad Carlos III.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel (2012). Compendio de Derecho Administrativo (Novena Edición). México: Editorial Porrúa.

Fraga, Gabino (1992). Derecho Administrativo (Tercera Edición). México: Editorial Porrúa.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón (2000). Curso de Derecho Administrativo I (Décima Edición). Madrid: Civitas Ediciones.

Garrido Falla, Fernando (2010). Tratado de Derecho Administrativo, Volumen 1 (Decimoquinta Edición). Madrid: Editorial Tecnos.

Ley 38 de 31 de julio de 2000, Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones especiales.

Sánchez Morón, Miguel (2015). Derecho Administrativo Parte General (Undécima Edición). Madrid: Editorial Tecnos.

Trayter Jiménez, Joan Manuel (2015). Derecho Administrativo, Parte General (Segunda Edición). Barcelona: Editorial Atelier.