

## Relaciones del Derecho Administrativo con el Privado y con el Constitucional.

A pesar de la unidad esencial del derecho, éste se halla dividido en ramas diferentes, las cuales tienen un radio distinto dentro del cual se caracterizan de un modo especial pero que en muchos puntos se relacionan y parecen confundirse para buscar aquella unidad esencial primera, origen y principio.

Si consideramos el derecho en las relaciones de un Estado para con los demás, en lo referente a su soberanía o en lo que a él corresponde con sus súbditos, tenemos el Derecho Público; el cual según la acepción en que se tome podrá ser externo o interno. Ya los romanos marcaron de una manera precisa el campo que correspondía al Derecho Público: «*ius quod ad estatum rei romanæ spectat*». Y su concepción abarcaba las relaciones de los hombres considerados como miembros de un Estado, y teniendo en mira como primer objetivo el bienestar general de los ciudadanos.

Visto el derecho por el aspecto de las relaciones de los particulares entre sí, aparece otra de sus ramas, la cual se denomina Derecho Privado. Este contempla directamente el interés y bienestar de los súbditos, pero no ya considerados como miembros del Estado, sino como individuos.

Una característica nota de diferencia entre el Derecho Público y el privado, es el que aquél no puede modificarse por voluntad de los particulares, entretanto que éste sí puede sufrir modificaciones por esta voluntad. Nuestro Código Civil en su Art. 16 expresa este principio cuando dice que no pueden derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia estén interesados el orden público y las buenas costumbres; lo que en otros términos significa que la voluntad particular no puede variar las leyes que pertenecen al Derecho Público.

Estas denominaciones del derecho, son a su vez fuente de otras, las cuales se han de considerar ya en el Estado, ya en los individuos. Así del Derecho Público se desprende el Constitucional, que es el que determina los principios fundamentales de la organización del Estado y las últimas relaciones que existen entre él y los súbditos. Es el Constitucional la parte más importante del Derecho Público, y muchas veces las palabras que enuncian estos derechos se usan como sinónimas; no obstante debemos distinguirlos, como que el primero es parte y el segundo todo; el Derecho Público es término genérico respecto de aquél. Todo lo que pertenece al Constitucional pertenece también a éste derecho, pero no a la inversa.

Y si prescindimos del Estado y pasamos a determinar la regla que deben seguir los particulares en sus mutuas relaciones, hallamos el Derecho Civil, que determina de un modo claro y preciso aquellas relaciones individuales que nacen de actos o contratos. El concepto de Estado tenemos que apreciarlo al enunciar el Derecho Administrativo, que es el que regula las relaciones del individuo para con el Estado, las precisa pero no en

sus fundamentos primeros sino en sus pormenores últimos; este derecho hace efectivos los que consagra la Constitución

Por último, al Derecho Público pertenece el Derecho Penal que es el que se encarga de hacer justicia y volver por los intereses de la sociedad perjudicados por los delincuentes; y al Derecho Privado el Procesal, que enseña a los ciudadanos el modo de hacer valer los derechos contenidos en las leyes sustantivas.

Visto lo anterior pasemos a estudiar las relaciones que existen entre el Derecho Administrativo y el Derecho Privado.

Estudiemos en primer lugar la definición que el Dr. Fernando Vélez da del Derecho Administrativo. Dice el citado autor que es «el conjunto de disposiciones por las cuales se rigen los derechos de los particulares, en cuanto concierne a la administración pública. Rige los derechos y las obligaciones de la administración y de los administrados. A él corresponden las disposiciones de policía». De la definición transcrita se desprende la unión del Administrativo y el Derecho Privado; porque los particulares, en su carácter privado unas veces, otras en relación con los servicios públicos deben sujetarse a ese conjunto de disposiciones y órdenes que vienen a constituir la administración. Además, el Estado tendrá que obrar muchas veces como entidad soberana y pública, por ejemplo en el caso de expropiación de una propiedad para la construcción de un ferrocarril; en cuyo caso en la colisión de derechos que se establecería tendrían que ceder los particulares ante la conveniencia social. Pero otras veces el Estado tendrá que ponerse al nivel de los particulares para celebrar contratos etc. Y las mismas leyes que establecen las relaciones de los individuos entre sí, regularán las del Estado con sus súbditos. Un ejemplo de esto tendríamos en el contrato que celebrara el Estado con un particular para adquirir una casa por compra, arrendamiento, etc.

Con razón algunos tratadistas observan una doble personalidad en el Estado.

Como el Derecho Administrativo rige los derechos de la administración y de los administrados, es natural que las necesidades privadas o públicas obliguen a las diferentes manifestaciones de la soberanía a presentarse bajo los aspectos mencionados. Si el Estado comete abusos, v. g. con los particulares, es de justicia que los indemnice de todos los perjuicios causados. Y al contrario, las obligaciones que tienen los ciudadanos para con aquél, tienen que ser cumplidas escrupulosamente, so pena de que los correctivos penales y reparación de daños al Erario Público, recaigan sobre los que tales deberes desatienden.

Tendrá a veces el gobierno que dejar el campo privado para no cometer errores, ni injusticias. Como dueño de empresas de transportes, ferrocarriles vapores, etc., deberá manejarse no con fines comerciales como los propietarios particulares, pues bien sabido es que el Estado no puede colocarse en el mismo pie de igualdad que éstos; porque si los particulares son movidos por el interés del lucro únicamente, este no debe olvidar

que las empresas se crearon con impuestos del pueblo, y que el objeto de éstas, es más que todo de servicio social y de fomento para la riqueza nacional.

Las circunstancias harán descender en ocasiones al Estado al campo privado, y las obligaciones que contraiga tendrá que cumplirlas con igual responsabilidad que las contraídas por cualquier persona natural. Los contratos serán para él una ley, la cual no podrá desconocer, so pretexto de ser el representante de la soberanía de la nación.

Aunque el Derecho Administrativo ha tenido una acción especialísima en la marcha de los pueblos, su campo no ha sido bien definido en todas las épocas, y podemos decir que ha estado confundido con otros derechos. Empero las diferentes materias que rige se han ido multiplicando y complicándose de una manera asombrosa con el desarrollo de la civilización; y ya en la presente época sus líneas y rasgos distintivos se ven aparecer con una claridad característica. Sin embargo, por ser una materia nueva, todavía entre los que se han dedicado a su estudio, hay diferencias en cuanto al alcance que se debe dar a esta rama del Derecho Público.

Por la diversidad de materias que abarca, es claro que no puede estar compilado en un solo código; él está en tantas cuantas leyes se dicten sobre las diferentes formas de acción de los particulares y el Estado. Se extiende desde las últimas manifestaciones de la soberanía, hasta sus más ínfimos pormenores.

Para concluir esta parte del presente estudio, resumiremos así: El Derecho Administrativo se diferencia del Derecho Privado: En cuanto a su origen, puesto que el primero hace parte del Derecho Público: en su modo de obrar (no en todas las ocasiones como lo acabamos de ver), porque el Administrativo hace referencia al Estado como entidad soberana, como conductor que es del pueblo al bien que persigue la sociedad. Pero se confunde con el Derecho Privado, al descender al campo de los ciudadanos, y al legislar para el Estado en un campo de acción igual al de éstos.

---

Si el Derecho Administrativo tiene muchos puntos de contacto con el Derecho Privado, mucho más tiene con el Constitucional. Basta considerar que ambos forman parte del Derecho Público Interno, para ver las relaciones que entre ellos deben existir como causa y efecto, como todo y como parte.

El Derecho Constitucional «Es la parte del derecho público, que determina cuál ha de ser la forma del Estado, sus órganos superiores y la extensión de sus poderes con relación a los individuos».

El Derecho Administrativo para obrar necesita tener un campo de acción preciso y determinado, y de aquí que dependa del Derecho Constitucional, que es el encargado de definir la forma de Gobierno; pues la administración variará según las formas que éste tenga, y a ellas tendrá que amoldarse. No podrá desenvolverse de un mismo modo en las monarquías que en

las repúblicas; ni en una república unitaria que en una federal. El Derecho Constitucional determina los órganos superiores, y les señala sus primeros derechos y obligaciones; el administrativo, continuando la obra en un campo más vasto, reglamenta a cada uno su obrar en estas o aquellas materias; reglamenta las funciones del Presidente, del Congreso, de las Asambleas y hasta de los Concejos y Juntas asesoras del Gobierno. El Constitucional señala la extensión de los poderes públicos con relación a los individuos, pero de una manera general, y el Administrativo, teniendo en consideración todos los casos, determina en leyes, ordenanzas, decretos y acuerdos la extensión de todos, con relación a los particulares.

De manera que en términos generales, podríamos decir que el Administrativo es una continuación del Derecho Constitucional. Ya sabemos por el estudio que de éste hicimos, que la Constitución de un país no debe ser casuística, y que a las leyes posteriores debe dejar muchos asuntos, contentándose con delinear de un modo general los fundamentos del Estado pues bien, esto equivale a señalar dos campos, uno al Derecho Constitucional, y otro a la Administración pública.

Si la Constitución para ser sabia debe estudiar las tradiciones, costumbres, raza, religión, y en una palabra, el estado social del país; del mismo modo el Derecho Administrativo, debe amoldarse a todos aquellos factores, y no sólo a esos sino a muchos más, que para la Constitución presentarían un papel secundario. Debe la administración ser estable, cómo debe serlo la Constitución, pues nada que más trastornos traiga para el país, que el estar aplicando hoy unos medios, mañana otros, sin esperar a que se vean los frutos de la administración.

Dentro de la nación misma, la administración no podrá ser igual para todas las regiones. Deben estudiarse las necesidades de todas y cada una, que no serán las mismas, y que variarán según la riqueza, industrias a que se dediquen, etc. La Constitución no descenderá nunca hasta hacer este estudio pormenorizado, y sólo estudiará las necesidades nacionales en globo. Y de aquí nace otra diferencia entre los derechos mencionados.

Para terminar: No puede establecerse un campo completamente distinto entre los Derechos Administrativo, Privado y Constitucional y sólo el desenvolvimiento de la administración, marcará sus diferencias específicas.

LUIS TORO ESCOBAR