

LAS VICISITUDES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI¹

Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *El derecho administrativo en el Estado liberal clásico.* II. *El derecho administrativo en el Estado intervencionista.* III. *El derecho administrativo y el neoliberalismo.* IV. *El derecho administrativo frente a la constitucionalización del derecho.* V. *El derecho administrativo frente al derecho comunitario.* VI. *Conclusiones.*

Desde que la idea de un régimen jurídico especial que regulara las actividades del Estado, y concretamente de la Administración Pública, comenzó a vislumbrarse desde finales del siglo XVIII, con ocasión del triunfo de la Revolución francesa, la formación de esa nueva rama del derecho que hoy conocemos como derecho administrativo no ha cesado de consolidarse y de evolucionar paralelamente a la evolución del Estado mismo.

I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO LIBERAL CLÁSICO

En el caso de Francia, en una etapa preliminar durante la cual la principal preocupación fue la de encontrar un mecanismo que permitiera a los gobernados controvertir las actuaciones de la Administración, ante la desconfianza de los nuevos gobernantes frente a los jueces de la época de la monarquía, que llevó, inclusive, a prohibirles expresamente inmiscuirse en los asuntos de la Administración, el germen del derecho administrativo se expresó en el sistema conocido como de la Administración-juez, cuya característica fundamental consistió en que las reclamaciones o controversias contra la Administración debían presentarse ante ella misma y

1 Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, celebrado en México durante los días 28 y 29 de noviembre de 2000.

era igualmente ella quien las resolvía a través del jefe del Ejecutivo, aunque contando para ello con un órgano asesor especial, conocido como Consejo de Estado, que se convertiría con el tiempo en el gran propulsor de este nuevo régimen.

Sin embargo, esta etapa preliminar presenta diversas limitaciones en cuanto al campo de acción de este régimen especial. De una parte, el carácter hegemónico absoluto del poder del Estado, que había primado en el mundo hasta la Revolución francesa, implicó que el postulado revolucionario del Estado de derecho, que significaba el cambio de un Estado todopoderoso e incuestionable al de uno nuevo en el cual no sólo los gobernados sino los gobernantes se encontrarían sometidos al orden jurídico, no fuera comprendido en toda su magnitud desde un comienzo y continuara durante un buen tiempo teniendo cierta vigencia la idea de que las posibilidades de controvertir las decisiones del Estado eran muy limitadas.

Inclusive, vale la pena hacer notar que esta idea aún encuentra ejemplos en nuestros días, pues en muchos Estados, incluidos algunos latinoamericanos, la concepción del Estado de derecho no se ha consolidado suficientemente y una de sus limitaciones es precisamente la falta de una convicción clara de que las actuaciones de los gobernantes pueden ser efectivamente controvertidas, lo cual se traduce en la escasa utilización de los mecanismos judiciales existentes contra el Estado y las diversas entidades públicas, especialmente en algunos temas como el de la responsabilidad administrativa.

En segundo lugar, la concepción y la naturaleza misma del sistema de la Administración-juez, que implicaba que la Administración fuera juez y parte en las reclamaciones o controversias que se plantearan contra ella, contribuía al desestímulo en el planteamiento de dichas reclamaciones por parte de los ciudadanos, pues esa figura no producía suficiente confianza en sus resultados, teniendo en cuenta que estaba de por medio cierta y fundada presunción de que las decisiones tenderían a favorecer a la misma Administración que las decidía. No obstante lo anterior, en este punto vale la pena resaltar que a pesar de los importantes avances que reseñaremos posteriormente, esta figura de la Administración-juez se conserva con mucho énfasis en el estadio actual del derecho administrativo, a través de los recursos que los afectados por las decisiones de la Administración pueden presentar ante ella misma y que en muchos países constituyen una etapa obligatoria para poder acudir a los mecanismos de control efectivo ante los jueces.

En tercer lugar, debe recordarse que la filosofía de la Revolución francesa giraba alrededor fundamentalmente del individualismo y de la iniciativa privada, de tal manera que dentro de esa concepción el papel del Estado en el seno de la sociedad era apenas secundario, hasta el punto de que generalmente se acepta que en esa etapa del liberalismo clásico o individualista, las actividades del Estado se limitaban a la defensa de la soberanía, al mantenimiento del orden público interno y a la administración de justicia, de tal manera que eran casi excepcionales las actuaciones de la Administración y, en la misma medida, eran excepcionales las posibilidades de reclamación contra ella.

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta que muchos países, aunque aplicaron los postulados de la filosofía liberal, no consideraron necesaria la concepción de un régimen especial para los asuntos de la Administración Pública, como es el caso de los países de la Common Law, de tal manera que desde un comienzo negaron la posibilidad de existencia de un derecho administrativo y, por consiguiente, las relaciones entre el Estado y los asociados se sometieron a los mismos principios y reglas que regulaban las relaciones entre particulares.

En consecuencia, puede decirse que durante esta etapa, que en términos generales se desarrolla durante el siglo XIX, la idea de un régimen jurídico especial para regular las actuaciones de la Administración Pública tuvo una vigencia muy limitada.

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO INTERVENCIONISTA

No obstante lo anterior, todos sabemos que el Estado liberal resultante de la Revolución francesa, si bien tuvo un gran auge hasta el punto de haberse impuesto como modelo en el mundo occidental, no se conservó con su carácter original de corte individualista, sino que su concepción en la mayor parte del siglo XX se caracterizó por la presencia de las ideas sociales, que llevaron a la transformación de ese modelo hacia el conocido como Estado intervencionista.

Y es precisamente durante esta etapa, que se consolida en muchos países la idea de un régimen jurídico especial para regular la actuación de la Administración Pública, como garantía para los administrados frente al aumento progresivo del poder del Estado, que implicaba cada día un mayor desequilibrio en las relaciones entre los gobernantes y los gobernados

lo cual, por lo mismo, justificaba la creación de principios y normas especiales para regular esas relaciones, que no guardaban correspondencia con el principio ideal de la igualdad de las partes, propio del régimen jurídico tradicional.

Como aparece lógico desde esta perspectiva, el intervencionismo de Estado se constituyó, a su vez, en el gran propulsor del derecho administrativo, pues si el Estado ya no se limitaba a ejercer las funciones básicas propias del Estado individualista, que ya hemos reseñado, sino que por el contrario, su misión se extendía cada día más a actividades de la vida social que antes le estaban vedadas, la consecuencia necesaria era la ampliación de la actividad administrativa y, por consiguiente, del campo de acción del régimen especial regulatorio de esa actividad, es decir, del derecho administrativo.

En estas circunstancias, la relación entre la ampliación de la actividad del Estado y el auge del derecho administrativo podría, precisamente, expresarse en términos de una regla sencilla y concreta: a mayor intervención del Estado, mayor campo de acción del derecho administrativo.

Fue la época, entonces, de la consolidación de la idea según la cual era necesaria la aplicación de principios y normas especiales para regular la actividad de la Administración Pública, de la consolidación de las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado francés, es decir, de su transformación de simple asesor para convertirse en juez de la Administración y de la aparición en diversos países de órganos judiciales encargados del control de la actividad administrativa en particular. En fin, fue la época de la verdadera formación y estructuración del derecho administrativo como rama del derecho y como disciplina jurídica.

Inclusive, fue la época en que aún en los países que continuaron y continúan insistiendo en la idea de que las relaciones entre la Administración Pública y los administrados deben sujetarse, como principio general, a las mismas regulaciones existentes para las relaciones entre particulares, comenzaron, como lo hace notar el profesor Guy Braibant, a atenuar su concepción monista del régimen jurídico, a través de la creación de las que pueden denominarse “*cuasi jurisdicciones administrativas*”, como es el caso de los “*administrative tribunals*” ingleses, que a pesar de no ser propiamente tribunales sí constituyen instancias especializadas en asuntos administrativos; o aún el caso de cortes especializadas, como la decimotercera corte federal creada en 1982 en los Estados Unidos, que controla los servicios administrativos que se encuentran bajo las órdenes del presi-

dente de esa importante nación y que es el resultado de la fusión de anteriores cortes especializadas en determinadas materias administrativas, como la función pública, los contratos públicos, la responsabilidad de la potestad pública y las aduanas, entre otras.²

Pero todos sabemos, igualmente, que el auge del Estado intervencionista empezó hace algunos años a ser objeto de cuestionamientos, precisamente por su evolución hacia un estatismo considerado exagerado, por asfixiante y por invadir hasta los más íntimos sectores de la vida privada.

Frente a esta situación, que se ubica en la última parte del siglo XX y que ha tenido como respuesta la promoción del llamado neoliberalismo, aparecen algunas inquietudes relacionadas con el futuro del derecho administrativo, pues si es cierto, como lo hemos afirmado, que “a mayor intervención del Estado, mayor campo de acción del derecho administrativo”, debemos preguntarnos cuál será la situación del derecho administrativo dentro del marco de un Estado menos intervencionista.

La respuesta a este interrogante no es fácil, pues si bien la más elemental consistiría en decir que el campo de acción del derecho administrativo se verá restringido en la misma proporción en que disminuya la intervención del Estado, también es evidente que la evolución de este último no está ligada solamente a los posibles efectos del neoliberalismo, sino que comprende otros fenómenos muy importantes en la vida institucional y jurídica de hoy, como son, entre otros, el de la constitucionalización del derecho y el auge del derecho comunitario.

III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL NEOLIBERALISMO

Como ya lo expresamos, el exagerado avance del Estado intervencionista ha tenido como respuesta en las últimas décadas un movimiento que propugna por la reducción del campo de acción del Estado, a través de la privatización de muchas de sus actividades y empresas, lo cual trae como consecuencia necesaria la búsqueda de la disminución del tamaño del aparato estatal y el regreso al libre juego de la iniciativa privada, todo lo cual se enmarca dentro de la corriente político-económica que se conoce como neoliberalismo.

2 Guy Braibant, “La jurisdicción administrativa en derecho comparado”, en *Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina*, Memorias del Coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado francés, Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, 1999, pp. 337 y ss.

Desde el punto de vista conceptual, no hay duda de que este movimiento implicaría, naturalmente, una reducción del campo de acción del derecho administrativo, pues es evidente que si el Estado tiene un menor número de actividades, de empresas, de recursos y de funcionarios, dicha reducción se traduciría en una correlativa disminución de sus actividades jurídicas y, en consecuencia, de las controversias en que él se vería involucrado.

Sin embargo, la realidad de las primeras décadas de neoliberalismo nos muestra que el efecto sobre el derecho público y concretamente sobre el derecho administrativo, no es tan catastrófico como podría pensarse inicialmente.

De una parte, debe anotarse que a pesar de la pretensión extrema de algunos de sus ideólogos y promotores, la práctica nos muestra que el auge del neoliberalismo no ha llegado ni parece acercarse al presunto objetivo de hacer desaparecer el Estado intervencionista y al regreso simple y llano del Estado liberal clásico, en el cual, como también lo anotamos en su oportunidad, la actividad del Estado estuvo reducida a su mínima expresión. Por el contrario, la oleada del neoliberalismo se ha visto limitada por la acérrima oposición de muchos sectores de la sociedad en diferentes países, aún en los más interesados en su éxito, como es el caso de las manifestaciones que se han presentado con ocasión de las últimas reuniones de la Organización Mundial de Comercio.

Con mayor razón, en los países en desarrollo el auge del neoliberalismo es visto con desconfianza en la medida en que propugna por la privatización y el libre juego del mercado, dentro del contexto de globalización de las diferentes actividades, en el cual las naciones económicamente más débiles sienten el justificado temor de sólo poder participar en condiciones de desequilibrio, como simples suministradoras de mano de obra y de materias primas y como consumidoras; mientras que los países desarrollados, en un escenario de esas características, podrán obtener inmensas ventajas gracias a la explotación de los grandes capitales y de los avances tecnológicos.

En esas condiciones, puede decirse que la promoción efectiva del neoliberalismo, en su concepción radical, no ha sido totalmente exitosa hasta el momento ni parece tener posibilidades de imposición absoluta en el inmediato futuro.

De otra parte, debe observarse que el fenómeno de privatización de ciertas actividades del Estado no es totalmente nuevo ni coetáneo con el

auge de las ideas neoliberales, pues desde comienzos del siglo XX, al mismo tiempo que se imponía y extendía el intervencionismo de Estado, la técnica jurídica reconocía la existencia de actividades estatales sometidas al derecho privado, como es el caso de las empresas públicas y mixtas con carácter industrial y comercial, sin que por ello la vigencia del derecho administrativo se hubiere visto cuestionada. Es así como, cuando se habla del fenómeno de “*la huída del derecho administrativo hacia el derecho privado*”, se incluyen como expresiones del mismo no sólo los casos de privatización producidos en los últimos años, sino aquellos ejemplos tradicionales de empresas estatales de carácter industrial y comercial.³

Finalmente, debe observarse que el desprendimiento de actividades que han venido siendo desarrolladas por el Estado y que en virtud del proceso de privatización pasan a ser manejadas por los particulares, no implica el desprendimiento total de las funciones por parte del Estado respecto de aquellas, pues una característica del proceso que estamos viendo consiste en que en esos casos el Estado no sólo se reserva sino que fortalece su función reguladora de la respectiva actividad, lo cual se traduce en el fortalecimiento de la normatividad aplicable a la misma; así llega en algunos casos a ampliar su actividad de inspección y vigilancia, respecto de la actividad total o parcialmente privatizada, inclusive con la creación de nuevos órganos administrativos, como ha sido el caso en Colombia con la creación, por la Constitución de 1991, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, encargada de ejercer la inspección y vigilancia de las empresas que brindan estos últimos, la mayoría de las cuales eran de carácter estatal pero han venido siendo objeto del proceso de privatización.

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRENTE A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO

Otro tema que plantea interrogantes frente al futuro del derecho administrativo, es el referente al fenómeno conocido como la constitucionalización del derecho, que se ha venido extendiendo en las últimas décadas

³ Para tener una visión sobre las características, algunos ejemplos y la significación política y jurídica de este fenómeno, puede verse a Tafur Galvis, Alvaro, *La huída de la administración hacia el derecho privado*, en Estudios de derecho público, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1997, pp. 93 a 129. Igualmente, puede verse a Ramón Parada, *Derecho administrativo, Parte general*, t. I., 6a. ed., Madrid, Editorial Marcial Pons, 1994, pp. 28 y ss.

por diversos países y de acuerdo con el cual todo el régimen jurídico de un país, tanto en su conjunto como en relación con las diferentes ramas o especialidades que lo conforman, debe entenderse o interpretarse a la luz de la Constitución Política del respectivo Estado.

Desde el punto de vista conceptual esta idea tampoco es nueva, pues hace parte esencial del Estado de derecho, que implica la existencia de un régimen jurídico no sólo aplicable a los gobernados, sino a los gobernantes; así, queda conformado por un conjunto de normas de diversas categorías, en cuya base se encuentra la Constitución como fuente de todas ellas y a las cuales todas le deben respeto y acato.

La novedad de la llamada constitucionalización del derecho no consiste, entonces, en el concepto mismo, sino en el alcance que se le quiere dar en la teoría y en la práctica jurídica actuales, pretendiendo que cualquier problema jurídico, por pequeño o elemental que sea, deba ser analizado directamente a la luz de los principios constitucionales; se hace abstracción, en cierta forma, de las normas jurídicas que se hayan expedido en el desarrollo progresivo de los principios constitucionales, con fundamento en la cascada de competencias que la misma Constitución y la ley consagran en cabeza de las distintas autoridades públicas, como fuente normativa en los diferentes temas de la sociedad que el Estado debe regular. Es decir, que mientras en la concepción que ha predominado hasta el momento, correspondiente a la teoría sistemáticamente presentada por Kelsen, a través de la ya famosa pirámide jurídica, el análisis de la conformidad de una decisión o actuación de cualquier autoridad con el ordenamiento jurídico, debe hacerse a la luz de las diferentes normas que de acuerdo con éste se encuentran en niveles superiores de aquella que es objeto de análisis; la llamada constitucionalización del derecho pretende, que para ese análisis, basta con comparar la decisión o actuación correspondiente con la norma o normas constitucionales que consagran los principios que orientan la respectiva actividad.

Como se comprende fácilmente, esta nueva concepción afecta el alcance y vigencia no sólo de las regulaciones propias del derecho administrativo, sino de todas las demás ramas del derecho, pues implica una especie de menosprecio de las normas inferiores a la Constitución y de la presunción de legalidad de que ellas gozan, entendida esta legalidad en el sentido amplio de estar conformes con el ordenamiento jurídico, incluida la máxima norma, es decir, la Constitución, mientras no sea declarado lo contrario por una autoridad competente para ello. En efecto, en virtud de

esta concepción, poco importa el desarrollo que las diferentes autoridades competentes, incluido el legislador, hayan hecho de los principios constitucionales respectivos, si finalmente la decisión o actuación controvertida no está conforme con la interpretación que de aquellos principios hace el juez constitucional.

Sin embargo, sin desconocer el principio fundamental de la primacía de las normas constitucionales, un análisis más razonable de la situación permite concluir que esta pretensión no puede llegar al extremo de desconocer la importancia y necesidad de las diferentes normas que las autoridades, desde el legislador hasta el funcionario administrativo de menor categoría, habilitado por el ordenamiento jurídico para expedir normas o ejercer competencias específicas, expiden en ejercicio de sus funciones legítimas.

De hecho, en múltiples casos los Tribunales Constitucionales reconocen y respetan esas normas de inferior categoría, entre otras razones por la imposibilidad física, además de la jurídica, de hacer un análisis simple de constitucionalidad, a través de la confrontación directa de la disposición o actuación controvertida con los principios constitucionales, tradicionalmente muy genéricos, frente a los cuales precisamente la misma Constitución prevé las diferentes competencias con el fin de darle contenido y eficacia a dichos principios.

Creemos que el futuro de esta situación no puede ser otro que el de la decantación y racionalización de la interpretación de las normas constitucionales, como lo que son por esencia, los grandes principios rectores de la organización y actuación del Estado y de los miembros de la respectiva comunidad, respetando las opciones políticas o de gestión administrativa que la misma Constitución reconoce a las diferentes autoridades.

V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRENTE AL DERECHO COMUNITARIO

A pesar de que el derecho administrativo hace parte del derecho interno de cada uno de los Estados, es evidente que tiene unas relaciones tradicionalmente reconocidas con el derecho internacional. Ello por cuanto la aplicación práctica de los acuerdos internacionales en cada uno de los países partes de esos acuerdos, requiere con frecuencia la expedición de normas internas que los desarrollen, tanto por parte del órgano legislativo como de las autoridades administrativas, las cuales, por regla gene-

ral, son fuente del derecho administrativo. Sin embargo, podría afirmarse que esas relaciones tradicionalmente han sido limitadas por el concepto ortodoxo de soberanía y por la consecuente debilidad del carácter realmente vinculante de muchos tratados, que se limitan a establecer principios orientadores en las respectivas materias.

No obstante lo anterior, las relaciones entre los Estados han venido mostrando en las últimas décadas una evolución particularmente importante, especialmente con origen en los asuntos económicos, que dio lugar a las llamadas “*comunidades económicas*”.

Estas comunidades económicas, a su vez, han mostrado una tendencia más reciente hacia comunidades de carácter político, con una visión de las relaciones interestatales cada vez más sólidas, que puede afirmarse que tienden a la consolidación de verdaderos supraestados.

El caso más claro de este fenómeno está dado por la Comunidad Económica Europea, creada hace cuarenta años con un sentido esencialmente económico, pero que hace algunos años se transformó en la Unión Europea para reflejar la clara intención de los Estados miembros de no limitar sus relaciones a los asuntos del comercio exterior, de extenderlas al manejo no sólo de su economía interna, sino de sus asuntos políticos y de diverso orden en relación con la vida de los asociados, llegando a cubrir aspectos como los derechos a la locomoción entre los diversos territorios, la educación y casi hasta la nacionalidad misma, al grado de que cada día son más tenues las diferencias entre los nacionales de cada uno de los Estados que conforman la Unión, frente a una concepción cada día más sólida de un “ciudadano europeo”.

Esas relaciones cada vez más estrechas entre Estados ha traído como consecuencia, sin duda, una afectación del campo de acción del derecho administrativo en diversos sentidos. De una parte, porque mientras muchas decisiones tradicionalmente tenían como fuente a las autoridades administrativas de cada país, ahora se originan en instancias propias de la respectiva comunidad. De otra, porque en consonancia con lo anterior, el control, inclusive jurisdiccional de esas decisiones, ya no es competencia en muchos casos de los jueces administrativos internos, sino de tribunales que han sido creados por esas organizaciones comunitarias.

Pero es más, como puede constatarse claramente en el caso de la Unión Europea, aún decisiones del orden interno, es decir, adoptadas no por autoridades comunitarias sino por autoridades internas de cada Estado, pueden ser objeto de control por parte de las instancias administrati-

vas y aún jurisdiccionales de la comunidad, lo cual confirma la incidencia de este fenómeno en el derecho administrativo interno de cada país.

No creemos, sin embargo, que pueda afirmarse que este proceso afecta negativamente la vigencia e importancia del derecho administrativo. Por el contrario, parece claro que podría afirmarse que la mayor consecuencia que se deriva de esta evolución consiste en que el derecho administrativo, en los países en que este fenómeno se ha venido consolidando, ya no es solamente una parte de su derecho interno, sino que en dichos países existe hoy un *derecho administrativo internacional o comunitario*, concepción que muy seguramente se irá dando en los demás países en la medida en que ingresen a esta corriente, lo cual es cada día más probable en virtud del fenómeno de globalización que se está produciendo en el mundo, no sólo en los asuntos económicos sino en muchos otros, como las comunicaciones, la información, las relaciones políticas, los derechos humanos, el derecho penal, etc.

VI. CONCLUSIONES

De las reflexiones anteriores sobre las vicisitudes del derecho administrativo durante su formación y evolución, así como los desafíos que se le presentan al comenzar el siglo XXI, podemos concluir lo siguiente:

1. Durante su etapa preliminar de formación, que puede considerarse en términos generales ubicada en el siglo XIX, el derecho administrativo tuvo un campo de acción y una vigencia muy limitados debido, fundamentalmente, a la concepción en extremo individualista del Estado liberal clásico.

2. La consolidación de la vigencia y del campo de acción del derecho administrativo coinciden con el fenómeno del intervencionismo de Estado, que caracterizó la vida política y jurídica durante la mayor parte del siglo XX.

3. La reacción contra el excesivo intervencionismo estatal, representada por el llamado neoliberalismo, parece haber puesto en duda la vigencia y la necesidad de un derecho administrativo sólido y pujante, que garantice los derechos de los asociados frente al poder del Estado.

4. No obstante lo anterior, las resistencias que ha producido la pretensión de imponer en el mundo un modelo de neoliberalismo llevado al extremo de épocas ya superadas, en las cuales reinó la iniciativa privada sin

mayores limitaciones por parte del Estado, con consecuencias sociales muy graves en materia de desigualdad en todos los órdenes, permiten constatar que el derecho administrativo, precisamente concebido para regular de manera especial las relaciones entre el Estado y los miembros de la comunidad que lo conforman, de manera particular para proteger a estos últimos del excesivo poder de aquél, conserva su vigencia y su campo de acción, con las transformaciones que la evolución de la organización estatal y de las relaciones entre Estado y particulares requieren para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales.

5. La exagerada pretensión de constitucionalizar todos los asuntos de la vida social, no puede entenderse más que como un nuevo esfuerzo para consolidar la vigencia de los principios fundamentales de la vida en sociedad, vertidos en la Constitución Política de cada país y que constituyen la base y la fuente de todo el ordenamiento jurídico, pero sin que ese propósito pueda llevar al desconocimiento sistemático de las demás regulaciones, que en virtud de la misma Constitución corresponden a las diferentes autoridades del Estado, precisamente para dar vigencia y efectividad a aquellos principios.

6. Con el auge del derecho comunitario, al derecho administrativo le aparecen unos nuevos horizontes, aún insuficientemente analizados, pues su campo de acción ya no se limita al estrecho marco del derecho interno de cada país, sino que se proyecta a la comunidad internacional, dentro del marco más amplio que se deriva de los acuerdos que dan nacimiento y desarrollo a las organizaciones supraestatales.