

BOLILLA

1.

Boletín

Silvia Capel...

LA FUNCION ADMINISTRATIVA

DEL ESTADO

Y SU DISCIPLINA JURIDICA

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

primera parte

El Estado y sus funciones

BIBLIOTECA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Santa Fé - 1973

La función administrativa del Estado y su disciplina jurídica : el Derecho Administrativo.

A) El Estado y sus funciones.

La definición del Derecho Administrativo presupone el Estado y para arribar a ésta es preciso partir de ciertos conceptos generales acerca del Estado y sus diversos aspectos que, si bien se los puede estimar conocidos en virtud de otras disciplinas, es oportuno recordarlos brevemente.

Tales nociones generales se refieren al concepto de Estado, sus elementos y caracteres, además de la noción de las funciones estatales y la consideración de éstas, en sentido general, desde los puntos de vista material u objetivo, orgánico o subjetivo y formal.

1º El Estado. Concepto jurídico, caracteres y elementos.

Se acostumbra conceptualizar jurídicamente al Estado diciendo que es un ente social que surge con la organización jurídica de un determinado pueblo establecido sobre un cierto territorio y que se somete a la autoridad de un gobierno instituido para realizar fines genéricos de interés común.

Estado

Ente social → organización jurídica de:

Pueblo

Territorio

Gobierno

Realiza fines de interés común

An
 raduc
 titiel
 esene
 yos
 de no
 la fi
 2 fo
 Uico
 nido
 el son
 el
 con
 to
 to
 fo
 in
 sic
 ere
 Udi
 dia
 ien
 fel
 ac
 la
 so
 Eu
 cu
 A

En este concepto descriptivo aparecen fácilmente sus elementos constitutivos: el pueblo (elemento personal), el territorio (elemento material) y el Gobierno (elemento formal). (1). Pero estos elementos por sí solos no dan existencia al Estado, se requiere como condición de existencia necesaria de un ordenamiento jurídico originario que regule globalmente la vida social. Puede afirmarse por eso que el Estado es un ordenamiento jurídico, entre tantos otros que existen en el mundo jurídico.

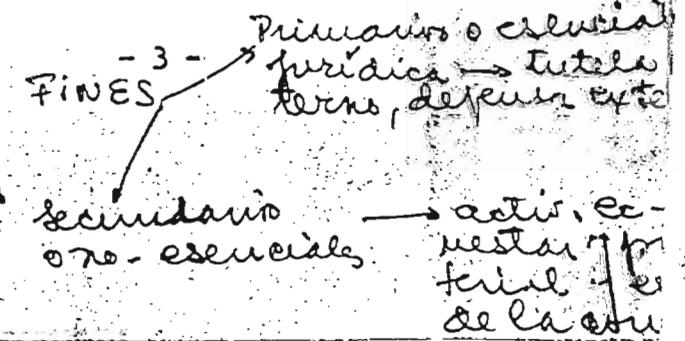
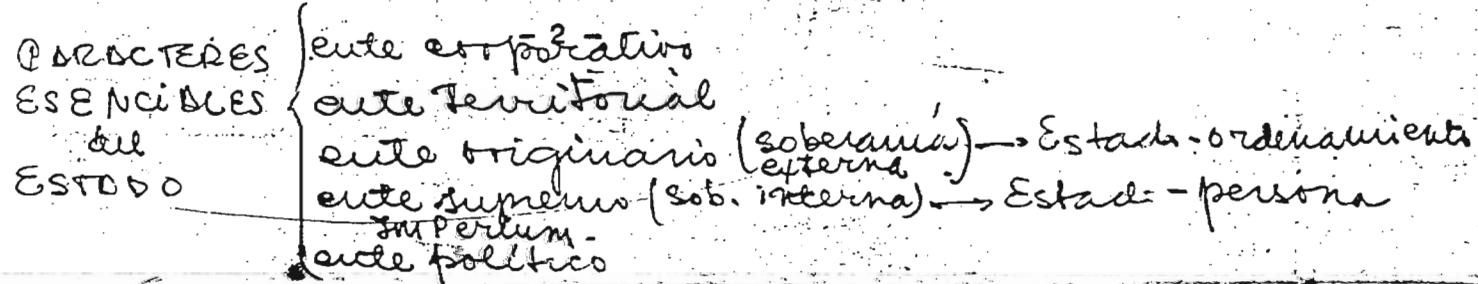
Se señalan como caracteres esenciales los siguientes: (a) ente corporativo: como asociación necesaria

(1) El pueblo es el conjunto de individuos que pertenecen al Estado de acuerdo a las normas vigentes constitutivas de su ordenamiento. Ese vínculo de pertenencia se denomina nacionalidad, por lo que el pueblo viene a ser el conjunto de nacionales.

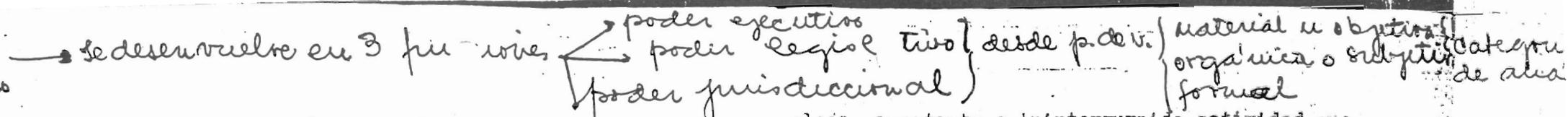
El territorio es, en sentido estricto, la parte de la superficie terrestre que sirve de sede fija, o estable y determinada a la comunidad estatal.

El Gobierno es, en sentido amplio, el conjunto de todas las instituciones y de todos los órganos que rigen el Estado, constituyendo una compleja organización dotada de imperium o sea de un poder coercitivo sobre todos los que se encuentran en su ámbito espacial o físico. En sentido más restringido se califica como Gobierno al conjunto de los órganos constitucionales o supremos o sea aquellos que se encuentran en la cúspide de la organización estatal.

de determinados individuos, (b) ente territorial: ya que dichos individuos conviven establemente en un cierto territorio, (c) ente originario: o sea, con una organización jurídica originaria, que no derive ni dependa de ninguna otra (trátese de organización estatal o internacional o de la comunidad jurídica internacional, etc.). Estamos en presencia de lo que también se llama soberanía externa que indica la independencia del Estado respecto de otros ordenamientos jurídicos. Desde este punto de vista se considera al Estado en su aspecto de ordenamiento jurídico territorial (Estado-ordenamiento) y no como ente de tado de personalidad (Estado-persona), (d) ente supremo: es decir, con superioridad en el interior o sea respecto de todos los entes e individuos que se encuentran en su ámbito espacial, mediante un Gobierno que tiene suprema potestad de mando (imperium) lo que implica sumisión jurídica de aquéllos. Estamos en presencia de la denominada soberanía interna y en este sentido se lo considera en su aspecto de persona jurídica (Estado-persona). (e) ente político porque persigue fines generales y variables de conformidad a las contingencias históricas concretas y según las concepciones políticas dominantes. Tales fines puede variarlos por sí mismo sin que ello importe desvirtuar su naturaleza jurídica. Se los divide, por lo general, en primarios o esenciales y en secundarios o no esenciales. Los primeros derivan de la llamada actividad jurídica del Estado y se concretan en la tutela del orden



Acción del Estado



desarrollándose en muchas y diversas formas. La acción estatal se desenvuelve en tres direcciones fundamentales que se individualizan como poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.

2. (B)

(b) Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial desde los puntos de vista material, orgánico y formal: Las tres distintas funciones en que se compone la potestad suprema estatal pueden ser consideradas desde tres distintos puntos de vista con lo cual tenemos la siguiente clasificación:

B1

(a) material u objetiva: que considera el contenido propio de la actividad realizada en el despliegue de las distintas funciones. En este caso tenemos:

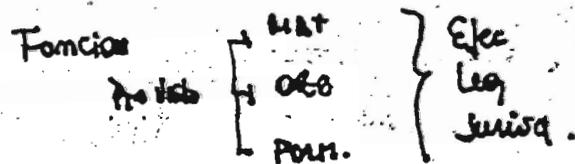
B1a)

1) la función legislativa mediante la cual el Estado constituye su propio ordenamiento jurídico o establece normas jurídicas, es decir mandatos de carácter general, abstractos, preventivos, que innovan el derecho positivo vigente y atribuyen a uno o más hechos carácter jurídico.

Una especie particular de esta función es la función constituyente, la que se diferencia de la anterior por la mayor importancia fundamental de las normas que formula mediante la cual el Estado instituye o modifica su propio ordenamiento supremo. Claramente se advierte que es una función primaria y con ella el Estado (en virtud de la ley) regula relaciones por sobre y fuera de las mismas, es decir actúa su per partes.

B1b)

2) la función ejecutiva que es la multiforme, com-



pleja, constante e ininterrumpida actividad que despliega el Estado para alcanzar sus fines inmediatos y concretos la que, por otra parte, debe actuar dentro de los límites que señalan las normas jurídicas surgidas por el ejercicio de la función legislativa.

Ella se dirige a la consecución de fines que por la misma ley tienen alguna determinación específica o bien genérica, debiéndose distinguir en su ámbito dos aspectos:

B1b)

(a) una función administrativa con la cual el Estado dirige y anima los innumerables y pequeños organismos de su compleja organización, y

(b) una función de gobierno o política ejercida mediante los llamados actos políticos por la que los órganos estatales adoptan las medidas de mayor importancia para la actividad interna y externa del Estado. En esta función debe incluirse, según algunos, la determinación de la orientación o dirección política que "llega a repercutir, mediante la predeterminación de los fines últimos y generales, sobre toda la multiforme actividad de los órganos estatales, orientados, de tal modo unitariamente hacia la concreta realización armónica de un particular programa político".

B1c)

3) la función judicial que es la actividad estatal que se encamina a comprobar y hacer valer concretamente, en los casos particulares, el ordenamiento jurídico del Estado, resolviendo las contiendas que se suscitan entre los individuos como

teoría
análisis

material u objetiva → tiene en cuenta el contenido
orgánica o subjetiva → • • • la distribución de las
funciones y los órg.
formal → ± formas adoptadas por los
actos de los poderes en sus funciones propias

TEORÍA D.F.

consecuencia de las violaciones que se aleguen de dicho ordenamiento evitando que las partes se hagan justicia por manos propias.

Al mismo tiempo aseguran la tutela de los intereses de los individuos protegidos por las normas del derecho objetivo mediante la comprobación definitiva (con la llamada eficacia de la cosa juzgada) y la consiguiente actuación de la norma jurídica en el caso concreto.

Advirtamos que la intervención para resolver los casos es siempre requerida y nunca interviene ex-oficio; el juez, por otra parte, se limita a interpretar la norma jurídica y a aplicarla al caso concreto propuesto a su decisión.

Puede decirse sintéticamente que es la función mediante la cual el Estado provee a la tutela y actuación del ordenamiento jurídico.

B z >

Orgánica o subjetiva: tiene en cuenta la distribución de las funciones entre los diversos órganos constitucionales o supremos (o sea los ubicados en el vértice de la organización constitucional).

A este respecto es de aplicación la llamada "teoría de la división de los poderes" conforme a la cual cada función en sentido material se atribuye a un órgano o conjunto de órganos distintos para cada una de ellas para evitar la concentración ilegal de poderes los que, sin embargo, deben actuar coordinadamente. La teoría fué formulada con cierta precisión conceptual por vez prime-

ra en 1748 por Montesquieu, inspirándose en el ordenamiento constitucional inglés del siglo XVIII mediante un método de inducción racional. Con esta teoría se tendía a asegurar el buen funcionamiento del Estado y garantizar, al mismo tiempo, la libertad de los individuos puesto que cada función confiada a un órgano especial permitía que todos se controlasen y equilibrasen recíprocamente. Fué acogida, en el derecho positivo, por la Constitución de Estados Unidos de Norte America de 1787 y por las Constituciones Francesas de 1789 y 1791.

Actualmente todos los Estados democráticos modernos la aceptan en sus líneas fundamentales aunque con correctivos que la convierten en la teoría de la distinción y de la colaboración de los poderes.

Estos correctivos son:

a) considérase necesaria una "coordinación" entre los distintos poderes, de carácter político — más que jurídica, de modo de realizar todos ellos una acción armónica con una dirección política unitaria, y

b) se admite excepcionalmente que un poder pueda ejercer funciones que son de competencia de otro. O sea que podrán tenerse actos en los cuales faltará la coincidencia del aspecto subjetivo con el objetivo: actos subjetivamente legislativos y sustancialmente administrativos (se suele citar como ejemplo clásico — aun cuando bajo el aspecto objetivo parecería más atendible su clasificación

por ej: la appointing de... el Consejo

u
ce
el
re
o
ro
f
a
ec
u
n
-
n
n
o
n
n
e
u
a
u
e
c
a
a
r
a
r

entre los actos de gobierno - la aprobación del presupuesto por parte del Congreso); actos subjetivamente legislativos y sustancialmente jurisdiccionales (supuestos de juicios políticos); actos subjetivamente jurisdiccionales y sustancialmente legislativos (reglamentos emanados de los tribunales para disciplinar el ejercicio de las propias funciones); actos subjetivamente jurisdiccionales y sustancialmente administrativos (así se suelen considerar, según una difundida opinión los actos de jurisdicción voluntaria); actos subjetivamente administrativos y sustancialmente legislativos (por ejemplo, los decretos- leyes); en fin, actos subjetivamente administrativos y sustancialmente jurisdiccionales.

B.C. de los congresos. 7
mucha cosa viene
de la ley formal
(...)

Una colaboración entre los poderes también se registra a menudo (por ejemplo en el procedimiento legislativo se advierte una colaboración entre Congreso y Presidente de la República, etc.).

B.3

③ formal: refiérese a las diferentes formas adoptadas por los actos realizados por los poderes en el ejercicio de sus funciones propias.

En gran medida se identifica con la organica o subjetiva puesto que, normalmente, todo Poder realiza sus propios actos con una forma típica: - la ley formal para el Legislativo, el decreto para el Ejecutivo y la sentencia para el Judicial; empero aun cuando cada Poder desarrolle funciones materiales de otro también se expresará formalmente de la misma manera, es decir mediante su forma

típica (así el Poder legislativo realiza actividad materialmente administrativa al aprobar el presupuesto, pero lo hace mediante ley; el Poder ejecutivo puede emanar normas jurídicas materiales, pero lo hace mediante decreto, etc.).

Todos los actos de un Poder adoptan una forma típica y adquieren al mismo tiempo, la eficacia propia de los actos formales del mismo Poder (llamada eficacia formal propia); así la ley debe ajustarse a la Constitución pero prevalece sobre los decretos del Poder Ejecutivo y sobre las sentencias judiciales en cuanto éstas se limitan a aplicarlas. Los decretos del Poder Ejecutivo deben conformarse a la ley y las sentencias que aplican las leyes tienen eficacia limitada a las partes que han intervenido en el proceso, adquiriendo las firmas (es decir aquellas que ya no pueden ser recurridas) carácter inmutable y son normalmente irrevocables (cosa juzgada).

④ 3)

3° La función ejecutiva del Estado, en particular De acuerdo a lo que hemos expuesto la función ejecutiva es aquella mediante la cual el Estado, de conformidad con el ordenamiento jurídico, persigue los propios fines inmediatos y concretos.

El Derecho administrativo, precisamente, estudia el más amplio sector de la actividad del Poder ejecutivo - la actividad que propiamente se define de "administración", en contraposición a la actividad de gobierno, que también es función ejecutiva - de donde la necesidad de ceñirse a

FINES
PRIMARIAS

FINES
SECUNDARIAS

condiderar, particularmente, el contenido del poder ejecutivo.

a) Actividad de gobierno y actividad de administración.

La definición del poder ejecutivo (función ejecutiva en sentido material) como dirigido a perseguir fines concretos e inmediatos no admite que tales fines, como hemos visto, puedan ser, a su vez, definidos en abstracto, de una vez para siempre, prescindiendo de las contingencias históricas (categorías de tiempo y lugar). Solo algunos de esos fines, los esenciales o primarios, que son inherentes a la misma vida y vitalidad del cuerpo social, ya que sin ellos no tendría vida función, existen siempre pese a la diversidad de la forma política del Estado. O sea que podemos afirmar — que son coesenciales al concepto de Estado y aparecen siempre y dondequiera. Son los fines por los cuales surge, fines por tanto necesariamente permanentes e infaltables (y sólo en tal sentido primarios). Los otros varían por objeto, grado de importancia y complejidad, en relación a elementos geográficos, históricos y políticos-sociales.

Son los llamados secundarios o no esenciales, — es decir accidentales (y únicamente en este sentido secundarios), los que están dirigidos al bienestar material y moral de la comunidad y sus componentes y, por eso mismo, estrechamente vinculados a la concepción política. Este ámbito de lo económico-social es el que da la típica fisonomía-

que sirve para caracterizar a los Estados en la actual coyuntura histórica.

Entre las finalidades concretas del poder ejecutivo (función ejecutiva) es menester, ante todo, separar las dirigidas a la conservación y a la propulsión de la vida del Estado en su unidad institucional, ya sea en lo interno ya en las relaciones con otros Estados. Esta es la actividad de gobierno (o actividad política) de cuya eficacia se puede afirmar que depende la posibilidad de perseguir cualquier otra finalidad específica del Estado. La historia muestra que, si puede ser nociva a la libertad la preeminencia del Poder ejecutivo, no es menos cierto que, cuando éste es débil, o resulta dominado por el Poder legislativo o el — jurisdiccional, todo el cuerpo político se encamina hacia la disgregación (ejemplo típico de vitalidad lo constituye la casi bicentenaria Constitución de Estados Unidos que atribuye al Presidente gran autoridad).

Esta actividad no considera los intereses públicos en particular, como es fácil advertirlo, sino toda la vida estatal tomada en su conjunto y unidad. Considérasela como una función superior que encuentra su fundamento y causa jurídica en la dirección suprema del Estado. Como tal, o sea como actividad concreta ordenada a la suprema dirección de la cosa pública se manifiesta en actos generales (leyes) o en actos particulares (decretos). Se pueden citar como ejemplos de esta actividad:



FINES
PRIMARIOS

FINES
SECUNDARIOS

??!!

(*)

(*)

cuyas satisfacción es erigida por el ordenamiento jurídico en fin del Estado. Es por eso que la función ejecutiva es singularmente compleja.

Esta ulterior esfera de acción del poder ejecutivo, de grado subordinado respecto de la actividad de gobierno, pero no por ello menos esencial en la vida del Estado, es la actividad administrativa. En relación al desarrollo del ciclo histórico, en el que actualmente vivimos, la actividad administrativa, relativamente simple y modestamente diferenciada en los Estados liberales del siglo XIX, se hace cada vez más compleja y variada en los Estados contemporáneos, cuya estructura tiende a impregnarse intensamente de principios socialistas, o, si se prefiere el término, solidaristas (Preámbulo y artículo 1º de la Constitución de Santa Fe de 1962).

b) Los fines de la actividad administrativa.

Una determinación de los fines de la actividad administrativa no es fácil puesto que varían, como ya se ha dicho tanto, de tiempo en tiempo como de lugar a lugar y se interfieren diversamente entre sí en la práctica.

La clasificación que se hará a continuación es suficiente para identificar, en líneas generales, el ámbito y el objeto de dicha actividad.

son considerados, ante todo, los fines de conservación del orden interno y de la seguridad externa. Los primeros, sin embargo, no se identifican con las finalidades de conservación

Historia

del orden jurídico, que son perseguidas a través del ejercicio del Poder jurisdiccional.

La actividad administrativa cuida, propiamente, la conservación del orden público, mediante la prevención y la represión de todos los hechos que pueden perturbar la tranquilidad, el bienestar y la pacífica convivencia de los individuos: es ésta la denominada actividad de policía, que no comprende solamente la forma, más comúnmente conocida, de la policía de seguridad de la cual una especificación es la policía judicial dirigida a la comprobación de los delitos, sino que se extiende, a medida que se tornan más numerosos los fines del Estado, a varias y complejas formas de policía administrativa (por ejemplo vigilancia de las condiciones del trabajo, de la higiene y de la sanidad públicas, en las construcciones edilicias, etc). La seguridad externa, a su vez, es cuidada mediante el mantenimiento de pacíficas relaciones con los otros miembros de la comunidad internacional (que, en cuanto no sea objeto de actividad política, o sea, de gobierno, constituyen ellas también en sus específicas manifestaciones una forma de actividad administrativa. Sin embargo es extraña al objeto de nuestro estudio, siendo considerada por el Derecho internacional); o bien mediante la preparación de los medios de defensa militar en previsión de conflicto armado, en las diversas formas de la

predispoción de los medios materiales, en el reclutamiento del personal militar y de su adiestramiento.

b') Los fines antedichos y cualquier otra finalidad que el Estado puede adoptar como propia, pueden ser realizados solamente si el mismo Estado se provee, ante todo, de los medios económicos-financieros con los cuales atenderlos. Estos se procuran mediante una exacción coactiva sobre la riqueza de los individuos es decir mediante los tributos. De ello deriva una vastísima y compleja actividad administrativa, dirigida a la gestión de la finanza pública, que, de una parte, se dirige a la recolección de los medios y, de la otra, en distribuirlos racionalmente según las diversas exigencias y en regular y controlar la erogación de los mismos.

c') Otros sectores de la actividad administrativa, en continua ampliación en nuestros días, se orienta al cuidado del bienestar material de la colectividad. Tales, por ejemplo, las comunicaciones, como medio de facilitar, en beneficio directo de los individuos, las relaciones entre las diversas partes del territorio; las obras públicas, para mejorar las condiciones de vida de la población, incluso en el ámbito meramente familiar (en el caso de la construcción de viviendas); la previsión, encaminada a prevenir, antes que ayudar, la indigencia de los individuos. La higiene y la sanidad públicas son cuidadas --

* Función económica

Elementos de la Administración

* Función económica y exacción

con medios que tienden a adecuarse constantemente a los progresos de la ciencia. En fin, todas las actividades económicas: la agricultura, la industria, el trabajo, constituyen objeto de control y de estímulo; a menudo, incluso, el Estado se hace productor de los bienes o servicios que revisten mayor interés para la vida colectiva.

d') Otro grupo de fines de la actividad administrativa lo constituyen los encaminados al bienestar moral de la colectividad. Entre ellos figura, ante todo, la instrucción pública, que ha llegado a constituir una finalidad esencialísima del Estado, en todos los grados y en todas las formas de la enseñanza ya la imparta directamente ya la fiscalice si es ejercitada por personas o entes diversos. También la educación física y deportiva y los espectáculos públicos en sus formas tradicionales y en los nuevos aspectos que son el resultado del progreso de la técnica contemporánea.

4° La función administrativa del Estado

a) Noción técnica y jurídica

Al analizar las funciones desde los distintos puntos de vista hemos dado las nociones comunes de las mismas.

En este sentido conviene recordar que función administrativa "es (desde el punto de vista material) la actividad concreta, dirigida, a través de una acción positiva, a la realización

- 1) La función administrativa es toda la actividad ejercitada por el ejecutivo (el P.E.) - (convención subjetiva)
- 2) En tal actividad es preciso excluir primeramente la actividad ajena a la adm. y de corte político -
- 3) Concepto "residual" de la actividad administrativa: la actividad que queda luego de extraída la actividad de que --

A) y p' 5
aquella
que es de
carácter
respet

Feris
Material

Se
de

Ley - el E permanece por encima y al margen de las mismas.

Basis material

de los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad" (Alessi), (o bien "actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines" según Zanobini).

Estas nociones tienen carácter más técnico-jurídico como lo pone de manifiesto cierta doctrina moderna.

Desde el punto de vista jurídico, legislación es la emanación de actos de producción jurídica primarios, es decir fundados única y directamente en el poder soberano, constituyendo su ejercicio directo y primario. La ley es consiguientemente no solo una innovación en el mundo jurídico sino innovación primaria como ejercicio director e inmediato del poder soberano. Mediante la ley el Estado regula relaciones permaniendo por encima y al margen de las mismas. Si dicho acto además de nuevo (en el sentido de primario) es también acto de producción jurídica abstracto y general, implicará, además, función normativa. En tal caso la producción jurídica concreta tendrá carácter mediato, en cuanto que para su actuación en concreto requerirá la intervención de un acto posterior de producción jurídica complementario que constituya concreta aplicación de la norma.

Jurisdicción es la emanación de actos de producción jurídica subsidiarios de los actos pri-

Actos concretos, E + Real. F. m.

marios (permaniendo en todo caso el órgano estatal por encima y al margen de las relaciones a las que los propios actos se refieren) con el fin de obtener la concreción y la actuación coactiva de los citados actos primarios,

Administración es la emanación de actos de producción jurídica complementarios (o cuando menos de actividad auxiliar de éstos), en aplicación concreta del acto de producción jurídica primario y abstracto contenido en la norma legislativa: actos de producción jurídica del órgano estatal como parte de las relaciones a las que los actos se refieren

La posición del órgano estatal respecto de las relaciones a las que se refiere el acto de producción jurídica creado por la función administrativa, es la de sujeto de la relación misma, tal como ocurre en las relaciones privadas respecto al sujeto privado parte en la relación. La diferencia se encuentra en el hecho de que mientras a los sujetos privados la ley no les concede la potestad de influir, mediante negocios unilaterales, fuera de su propia esfera jurídica, el Estado-Administración goza, por el contrario, de tal potestad, precisamente en cuanto es portador del poder soberano. Por tanto es parte en la relación, pero siempre en situación de superioridad (Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, I, p. 7).

b) La administración pública en sentido obje

A) y p' terminas, se agrega todo - aquella activ. q' cumplen órganos jurisdicc. y legislación, que sea sustantiva, función jurisdicc. o legislativa, respectivas -

tivo y subjetivo. El concepto de Administración pública.

El concepto de Administración pública surge de la conciliación de las nociones objetiva y subjetiva.

La actividad encaminada a realizar el conjunto de los fines antes señalados constituye en sentido objetivo o material la administración pública (por eso se escribe con minúscula).

Por tanto administración en sentido objetivo es el desarrollo de la función administrativa por parte de las autoridades pertenecientes al orden administrativo; mientras que Administración pública en sentido orgánico o subjetivo (se escribe con mayúscula) *sentido objetivo* es el conjunto de autoridades pertenecientes al orden administrativo en cuanto desarrollan una función materialmente administrativa (3). *sentido subjetivo*

Es preciso advertir, conforme a lo que se expusiera al estudiar las funciones estatales

(3) Podría también definirse la Administración pública en sentido orgánico o subjetivo diciendo que es el conjunto de órganos estatales y entes públicos a los que se atribuye la función administrativa como competencia característica y normal, encajados en el Poder ejecutivo.

En el primer caso, órganos estatales, estamos en presencia de la administración directa, en -/

en general, que no existe plena coincidencia entre el concepto objetivo y subjetivo de administración pública, por que funciones de administración pública son ejercidas a veces por órganos del Poder legislativo o por órganos del Poder Judicial, mientras que por el contrario, órganos del Poder ejecutivo ejercitan en varios casos funciones de naturaleza legislativa o jurisdiccional.

5° Relaciones entre las funciones del Estado

En cuanto a las relaciones que existen entre las distintas funciones deben señalarse que la función administrativa está subordinada a la función legislativa, lo que se concreta en el llamado principio de legalidad de la actividad administrativa.

Tal subordinación debe entenderse en sentido negativo o sea en el sentido que la actividad administrativa encuentra un límite formalmente insuperable en la ley. Esta puede establecer prohibiciones a ciertas actividades no solo en lo que concierne a las finalidades a alcanzar, como en lo que se refiere a los medios y formas a seguir para ello.

el segundo, entes especialmente constituidos por el Estado a los que confía algunas de sus concretas funciones, dotándolos de personalidad jurídica propia, distinta de la suya propia, estamos en presencia de la llamada administración indirecta.

Indes func juv

*Pei
a l
le*

También debe entenderse en sentido positivo es decir en cuanto que la ley puede vincular - positivamente la actividad administrativa a determinadas finalidades o a determinados medios o formas, como asimismo en el sentido que la Administración solo puede hacer aquello que la ley permite, sobre todo en lo que concierne a la actividad de carácter jurídico.

*dependencia
función
jurisdiccional*

En cuanto a las relaciones entre función administrativa y función jurisdiccional nuestro ordenamiento está inspirado en una rigurosa independencia de las dos funciones. Tal independencia se traduce esencialmente en la inadmisibilidad de una sentencia que condene a la Administración a una prestación positiva específica y en la inadmisibilidad de una revisión jurisdiccional sobre el uso de la potestad discrecional de la Administración (art. 12, inc. c del Código de lo Contencioso administrativo - ley 4106). En la independencia de la función jurisdiccional frente a la administrativa se inspiran las instituciones que establecen las garantías que gozan los magistrados, necesarias para tutelar su independencia (art. 96 de la const. nac. y art. 88 de la Const. de la Provincia).

Elementos diferenciadores y los caracteres propios de la función administrativa.

En el transcurso de la exposición se han ido señalando los caracteres propios de cada una de

las funciones, en forma general. Una exposición esquemática, más completa, servirá para poner de manifiesto los elementos que la diferencian y de ellos surgirán los propios de la función administrativa. En este caso no haremos diferencias entre concepto técnico y jurídico. Lo utilizaremos promiscuamente.

* Función legislativa

- a) emanación de actos de producción jurídica - primarios ;
- b) es intermitente (es decir no constante ni interrupta),
- c) es general (o sea que no regula un solo caso concreto, sino una serie de casos similares e indefinidos),
- d) es abstracta (no regula un caso concreto verificado en la realidad, sino posible en el futuro),
- e) es innovativa (porque crea derecho nuevo),
- f) actúa super partes (es decir por fuera y sobre las relaciones a las que los propios actos se refieren)
- g) es mediata. (inc. de acto posterior complementario a subsi diario.)

* Función jurisdiccional

- a) emanación de actos de producción jurídica sub

sidiarios (actividad secundaria, su fin es hacer observar el derecho objetivo),

- b) es intermitente (es decir no constante ni ininterrumpida),
- c) es especial, *la forma concreta con sujetos determinados*

d) es concreta (relativa a det. situación)

e) es declarativa (no crea el derecho para el futuro, sino que hace observar el derecho que ya se ha concretado e individualizado en el pasado),

f) actúa super partes,

g) es mediata,

h) prevalece el elemento lógico del juicio (su fin es el decir),

i) se actúa mediante la forma típica: el proceso,

j) la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada adquiere eficacia definitiva e irrevocable entre las partes,

k) actúa a requerimiento de parte (es decir no actúa de oficio), *el poder puede representarse por un abogado*

Función administrativa

a) emanación de actos de producción jurídica - complementarios, *(con el acto principal para el fin)*

b) es continua (o sea no es intermitente, sino constante e ininterrumpida),

c) es especial, *no general*

d) es concreta, *no abstracta*

e) es discrecional

f) la Administración siempre es parte interesada (se convierte en sujeto de derecho de las relaciones pero en una particular posición de supremacía),

g) es directa e inmediata en la satisfacción de las necesidades públicas,

h) en el acto administrativo prevalece la voluntad (el hacer es su fin, de allí que se diga que es una actividad práctica que obra efectos en la realidad exterior),

i) no se da el complejo procedimiento del proceso,

j) los actos administrativos son, por lo general, revocables,

k) es normalmente espontánea.