

La función administrativa del Estado

≡ El principio de división de poderes y su valor

≡ Las funciones del Estado en general

≡ Video conceptual

≡ Referencias

El principio de división de poderes y su valor

El principio de división de poderes fue una creación que surgió como una propuesta para poner límite al poder absoluto. Autores como Locke y Montesquieu introdujeron esta teoría años antes de la creación del estado de derecho.

La teoría constituye un alegato contra la concentración del poder en favor de los derechos individuales, hallándose fundamentalmente orientada a la separación entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo. Parte del reconocimiento de que todo órgano que ejerce poder tiende naturalmente a abusar de él, por lo cual se hace necesario instaurar un sistema de frenos y contrapesos sobre la base de la asignación de porciones de poder estatal (que siempre es único) a diferentes órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), suponiendo que el equilibrio resultante entre fuerzas antitéticas debe asegurar naturalmente la libertad del hombre.

La formulación de esta teoría ha sido objeto de diferentes aplicaciones; mientras que en Inglaterra ella se interpretó en el sentido de reservar el juzgamiento de los actos del Ejecutivo a los Órganos Judiciales, en Francia se sostuvo, desde los comienzos de la Revolución de 1789, que esa función correspondía a la Administración y, luego, a tribunales administrativos.

En nuestro país, como en la mayoría de los estados, se adoptó la teoría de los tres poderes y se la incorporó en la parte orgánica de la Constitución. Al crear su constitución las provincias y los municipios argentinos, tomaron la misma forma de organización estatal, aunque en los estados municipales sólo el Poder Ejecutivo y el Legislativo están constituidos como poderes, mientras que el órgano judicial sólo cumple funciones administrativas.

Un caso de excepción es el de la ciudad autónoma de Buenos Aires, porque al poder estatal en esta organización lo ejercen los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, debido a que este estado tiene un status más elevado que el de un estado municipal como consecuencia de la creación de la categoría de ciudad autónoma por la constitución en el año 1994, que creó un cuarto orden de gobierno que se sitúa entre un municipio y una provincia.

Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial:

Poder Ejecutivo: Es unipersonal esta integrado por el Presidente en la Nación, en la Provincias por el Gobernador, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Jefe de Gobierno y en los Municipios por el Intendente.

Poder Legislativo: En la nación por Diputados, Senadores y el Vicepresidente, mientras que en las Provincias que tienen un sistema bicameral por Diputados, Senadores y el Vicegobernador. En las provincias como Córdoba que tienen un Cámara está integrado por legisladores y el Vicegobernador.

En la Ciudad de Buenos Aires el Poder Legislativo se denomina Legislatura y está integrado por los diputados y la Vicejefe de Gobierno, mientras que en los municipios se lo denomina Concejo Deliberante y está integrado por Concejales y el Viceintendente en su gran mayoría.

El Poder Judicial: Está integrado a nivel Nacional por Los Miembros de la Corte Suprema de la Nación, a nivel Provincial por los miembros de las Cortes Supremas o Tribunales Superiores.

En la Ciudad de Buenos Aires al poder ejecutivo lo ejerce el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en los municipios no existe poder judicial, sólo Tribunales administrativos.

Funciones que ejercen estos órganos:

Los Órganos mencionados ejercen distintas funciones:



Ejecutivo: Función Administrativa, Ejecutiva, Legislativa y de Gobierno.



Legislativo: Legislativa, Administrativa, Judicial y De Gobierno.



Judicial: Judicial, Administrativa, De Gobierno.

Sistema de frenos y contrapesos en nuestra Constitución Nacional:

Con la finalidad de que el poder sea ejercido de manera equilibrada:

1

El Poder Judicial controla que las normas dictadas por El Poder Ejecutivo y Legislativo sean conformes al derecho, es decir conformes al ordenamiento jurídico de nuestro país.

2

El Poder Legislativo controla al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, porque ambas cámaras son las encargadas de llevar a cabo el proceso de Juicio Político, en el que pueden ser juzgados el Presidente, Ministros, Jefe de Gabinete y Miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También puede el Órgano legisferante someter a juicio político al Vicepresidente que integra el Poder Legislativo, siendo el Presidente del Senado.

Pone límites al Ejecutivo porque en ejercicio conjunto de la función de Gobierno puede oponerse al dictado de leyes que necesite el Poder Ejecutivo para poder llevar a cabo una determinada política de gobierno.

Limita también a los demás poderes en materia presupuestaria porque es el encargado de dictar la ley de presupuesto en donde se le asignan recursos a todo los órganos que integran el estado.

3

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tienen un papel importante frente al Poder Judicial porque el Presidente con acuerdo del Senado elige a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Las funciones del Estado en general

FUNCIÓN LEGISLATIVA:

La función Legislativa, consiste en el desarrollo del procedimiento constitucional para el dictado de leyes que realiza el Órgano Legislativo, pudiendo incluir dentro del concepto de leyes a los decretos de necesidad y urgencia que dicta el Órgano Ejecutivo, porque como sostiene un sector de la doctrina tienen cuerpo de decreto y alma de ley.

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA:

La génesis de la Administración Pública contemporánea (en sentido estrictamente orgánico o subjetivo) encuentra su ubicación histórica en la época napoleónica donde se opera una mutación fundamental del papel o de la gravitación que hasta entonces había tenido poder administrador.

Se produce a partir de ese instante el fenómeno de ampliación progresiva de sus competencias, el cual ha continuado desarrollándose en forma incesante hasta nuestros días. Se abandona, por parte de la Administración, la función abstracta de sostener la ley (Locke y Montesquieu) para convertirse en un complejo orgánico que cumple múltiples actividades.

La función administrativa es la actividad que desarrollan tanto el Poder Ejecutivo, Poder Judicial o Poder Legislativo destinada a la gestión de asuntos administrativos del estado, como lo realiza cualquier empresa privada en su gerencia de administración, como la contratación de proveedores y de empleados, la aprobación de gastos a realizar, etc.

Conforme sostiene Gordillo la Función Administrativa abarca el estudio del *sujeto* que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus *órganos* jurídicos, de los *agentes* que se desempeñan en esos órganos y estructurada en forma de administración central (centralizada o desconcentrada), o descentralizada (entes autárquicos empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial o total del Estado, etc.), con más la figura del ente independiente regulador de servicios públicos que dimana del art. 42 de la Constitución.

También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales y aparece en ese caso el fenómeno de las personas *públicas no estatales* (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etc.), o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público, aspectos que entran también dentro del objeto del estudio del derecho administrativo.

Forman parte del ejercicio de la función administrativa el estudio de las *formas jurídicas* que dicho ejercicio presenta, es decir, los hechos, actos, contratos y reglamentos administrativos, el procedimiento administrativo, la licitación pública, las audiencias públicas, los servicios públicos; el análisis de algunas falsas *facultades*, —potestades, o pseudo —poderes que se le atribuyen por parte de la doctrina: —potestad jurisdiccional de la administración, —poder de policía, —zona de reserva de la administración, —actos de gobierno, etc.

Es indispensable el estudio de los *límites* sustantivos y adjetivos de tales facultades, como contrapartida necesaria al ejercicio del poder en un Estado de Derecho.

Entre los límites sustantivos cabe mencionar los principios jurídicos superiores del orden constitucional y supraconstitucional: razonabilidad, no desviación de poder, imparcialidad, buena fe, no autocontradicción, adecuación de medio a fin, sustento fáctico suficiente, motivación adecuada, procedimiento regular previo a la emisión del acto, etc.

Entre los límites adjetivos o procedimentales encontramos los recursos y remedios del procedimiento administrativo (recursos de reconsideración o revocatoria, jerárquico, jerárquico menor,alzada, reclamación administrativa previa, denuncias, etc.) y las acciones y recursos del proceso judicial (acción ordinaria, acción de amparo, amparo por derechos de incidencia colectiva, amparo por mora de la administración, *habeas data*, interdictos, recursos especiales de apelación; en el

orden provincial, acciones de plena jurisdicción, de anulación, de interpretación, etc.); por último, la sanción por el agravio causado, a través de la responsabilidad de los funcionarios públicos (civil, penal, administrativa, política) y del Estado (responsabilidad extracontractual por hechos y actos ilícitos de sus agentes)

A ello cabe agregar la intervención que pueda tomar el Defensor del Pueblo en virtud de la legitimación constitucional que le otorga el art. 86 para actuar en justicia, sin perjuicio de sus funciones como mediador o persuasor ante las autoridades públicas y los particulares que ejercen funciones administrativas públicas.

Es también de interés el estudio de los *medios materiales* puestos a disposición de esa actividad, a través del crédito público, el dominio público y privado del Estado: en general, el estudio de la propiedad en su relación con la función administrativa, sea a través de la propiedad pública, sea a través de las limitaciones que el Estado, impone a la propiedad privada (meras restricciones, servidumbres administrativas, ocupación temporánea, expropiación, etc.), sea a través de vinculaciones contractuales de contenido económico (los contratos administrativos).

Sin desconocer la importancia de un análisis integral de las diferentes y variadas nociones que se han formulado históricamente sobre la Administración Pública o sobre la función administrativa, examinaremos seguidamente las doctrinas que actualmente tratan de alcanzar el predominio en la materia y que giran alrededor del criterio de "actividad" a que antes hiciéramos referencia.

1

Concepciones subjetivas u orgánicas

Dentro de esta corriente se hallan las tendencias que consideran a la función administrativa como toda o la mayor parte de la actividad que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos y sujetos que actúan en su esfera.

Si bien hubo quienes en un principio sostuvieron que Administración era toda la actividad que desarrollaba el Poder Ejecutivo u, la doctrina actualmente partidaria de la concepción subjetiva considera que aquélla constituye un sector o una zona de la actividad que despliega el Poder Ejecutivo. En tal sentido, hay quienes incluyen dentro del concepto de Administración actividades que materialmente no son administrativas (actividad reglamentaria y actividad jurisdiccional), aun cuando reconocen, al propio tiempo, que la Administración no constituye la única actividad que ejerce el Poder Ejecutivo, pues también tiene atribuida la función de gobierno.

Se ha sostenido que el fenómeno de la personalidad jurídica del Estado sólo se da en la Administración Pública, que es como una constelación de entes personificados. Por consiguiente, esta categoría de persona jurídica separa y distingue a la Administración de otras actividades del Estado. Esta Administración Pública (persona jurídica) aparece regulada así por un derecho propio de naturaleza estatutaria: el derecho administrativo, que nace así para explicar las relaciones "de las singulares clases de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, aislándolos de la regulación propia de los Derechos Generales".

2

El criterio objetivo o material

Las concepciones que fundan la noción de función administrativa en el criterio material tienen en común el reconocimiento de las actividades materialmente administrativas no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de los Órganos Legislativo y Judicial.

Las notas que caracterizan a la Administración y que permiten diferenciarla de la legislación y de la jurisdicción son principalmente su carácter concreto, la inmediatez y la continuidad. Algunos autores añaden también la característica de constituir una actividad práctica y normalmente espontánea.

Los partidarios de la concepción objetiva completan la noción con la referencia al aspecto teleológico que debe perseguir la función administrativa: según algunos, la atención de los intereses públicos que asume en los propios fines, y, según otros, la satisfacción de las "necesidades" colectivas o de interés público.

3

Otras teorías

Existen posturas que se apoyan en otras fundamentaciones para proporcionar la definición de Administración. Dentro de este conjunto de teorías no puede dejar de hacerse una referencia sucinta a las concepciones expuestas en la doctrina alemana, vinculadas casi todas al positivismo jurídico.

Para la concepción llamada "residual", la Administración era toda aquella actividad que restaba luego de excluir a la legislación y a la función jurisdiccional.

Para cerrar el cuadro de este grupo de doctrinas se ha procurado también ensayar un criterio mixto, que en el fondo aparece basado en la antigua teoría residual de la Administración. Se sostiene que como la función administrativa no se realiza por ningún órgano en forma excluyente y dado que no se le reconoce un contenido propio que la tipifique, ella debe definirse como toda la actividad que desarrollan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales.

Si se parte de la adopción el criterio material para realizar el deslinde de las funciones estatales y se abandona correlativamente el elemento orgánico o formal como nota distintiva de la pertinente actividad, el reconocimiento del ejercicio de las funciones legislativa y jurisdiccional (en sentido material) por órganos de la Administración Pública, resulta una obligada consecuencia.

FUNCION EJECUTIVA:

La función ejecutiva reside en la ejecución de todas las decisiones tomadas por el Órgano Ejecutivo o Legislativo, es decir la puesta en práctica de la función Administrativa y Legislativa.

FUNCION DE GOBIERNO:

En un plano distinto al de los comportamientos que trasuntan el ejercicio de las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional se encuentra la denominada función política o de gobierno, referida a la actividad de los órganos superiores del Estado en las relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones que organiza la Constitución, y a la actuación de dichos órganos como representantes de la Nación en el ámbito internacional.

La teoría de la función de gobierno, si bien se ha conservado como resabio del absolutismo y de "la razón de Estado", resulta necesaria al sistema republicano que "parece no poder subsistir sin ese recurso", por el cual se excluyen determinados actos de la revisión judicial, y es así que ella tiene vigencia en la mayor parte de los países de Europa continental.

En nuestro país, la aceptación de la función gubernativa, en un plano opuesto a las restantes funciones estatales (administrativa, legislativa y judicial) tiene el efecto fundamental, por aplicación de la doctrina que emerge de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de excluir a determinados actos de la revisión judicial, los que para un sector de tratadistas reciben el nombre de actos de gobierno o políticos y para otro, el de "actos institucionales"

Radica en la toma de decisión y puesta en práctica de las cuestiones más relevantes para el estado. Intervienen en su ejercicio en primera medida el Poder Ejecutivo porque es el Jefe de Gobierno del Estado y lo secundan El Poder Legislativo con la aprobación o no de las leyes que el Ejecutivo necesita y la Corte Suprema o Tribunales Superiores con las decisiones judiciales que avalan o no las decisiones del Poder Ejecutivo o Legislativo.

Es en el ejercicio de esta función donde podemos advertir la utilidad de la teoría tradicional de la división de poderes, porque tanto el Poder Legislativo como el Judicial pueden ponerle freno a las decisiones del Poder Ejecutivo que no sean convenientes para la Nación, sean contrarias al Interés Público o el Bienestar General o que sean aún peor, antijurídicas.

FUNCIÓN JUDICIAL:

Esta función no es otra que la de juzgar los asuntos que pertenecen a la competencia originaria y derivada de los máximos tribunales de la Nación, de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se dice que el poder Legislativo también ejerce esta función cuando se lleva a cabo un juicio político en contra del Presidente, Ministros, Jefe de Gabinete de Ministros y miembro o miembros del Poder Legislativo.

Para profundizar los contenidos abordados, se recomienda leer la publicación que se comparte a continuación.



La función administrativa.pdf
24.4 KB

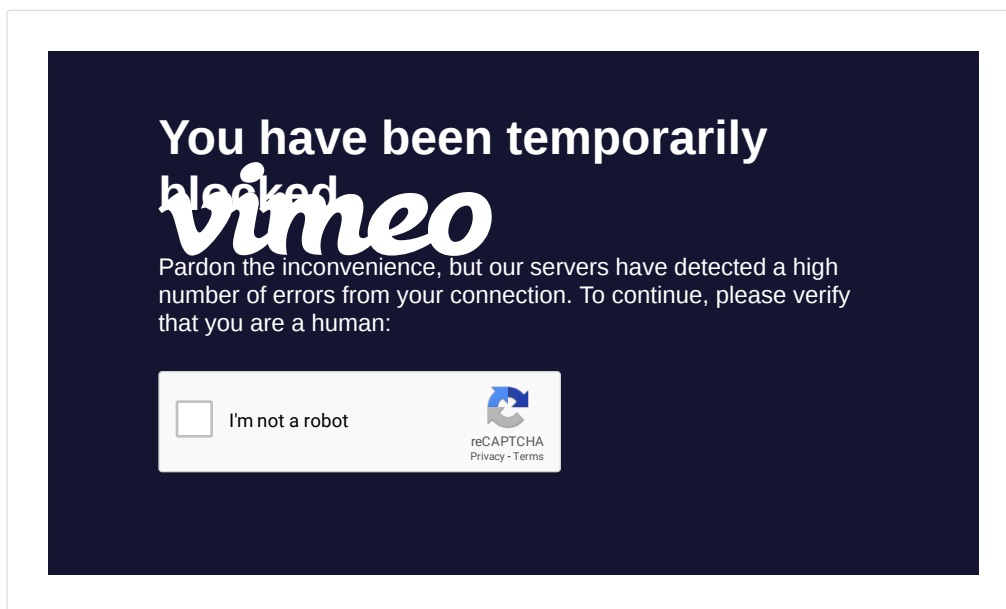


Fuente: Altamira Gigena, J.I. (s.f.). La función administrativa

Video conceptual

Para que puedas profundizar los contenidos abordados en la lectura, te compartimos el siguiente video.

Video 1. La función administrativa



Referencias



Altamira Gigena, J.I. (s.f.). La función administrativa

Avalos, E., Buteler, A. & Massimino, L. (2014). *Derecho administrativo* [Tomo I]. Córdoba: Alveroni.

Gordillo, A. (1997 – 2000). *Tratado de Derecho Administrativo* [4 Tomos]. (4ta Ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Comadira, J. (2003). *El acto administrativo*. Buenos Aires: Lexis-Nexis.

Farrando (h.), I y otros. (2000). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.

Hutchinson, T. *Régimen de Procedimientos Administrativos - Ley 19.549*. Buenos Aires: Astrea.