

Informe de Investigación

Título: Las Relaciones del Derecho Administrativo

Subtítulo: Con otras Ramas del Derecho

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Fuentes del Derecho Administrativo.
Tipo de investigación: Compuesta.	Palabras clave: Constitucional, Penal, Financiero, Procesal, Municipal, Eclesiástico.
Fuentes: Doctrina Argentina.	Fecha de elaboración: 06 – 2010.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Doctrina.....	2
RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	2
1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MUNDO JURÍDICO.....	2
2. EL MÉTODO DE INTERPRETACIÓN. LA LLAMADA INTEGRACIÓN NORMATIVA.....	3
3. CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS RELACIONES CON OTRAS RAMAS JURÍDICAS.....	5
4. RELACIONES CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL.....	6
5. RELACIONES CON EL DERECHO PENAL.....	7
6. DERECHO PENAL DISCIPLINARIO Y DERECHO PENAL EJECUTIVO.....	7
7. EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO Y EL PROBLEMA DE SU AUTONOMÍA.....	8
8. EL DERECHO FINANCIERO Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO TRIBUTARIO.....	9
9. RELACIONES CON EL DERECHO PROCESAL.....	10
10. EL LLAMADO DERECHO MUNICIPAL.....	11
11. EL DERECHO ECLESIAÍSTICO.....	11
12. RELACIONES CON EL DERECHO PRIVADO.....	12
13. DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	14
14. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PROBLEMAS QUE PLANTEA EN NUESTRO PAÍS.....	15



1 Resumen

En el presente informe de investigación se muestra de una manera adecuada las relaciones que tiene el Derecho Administrativo con otras ramas de la ciencia jurídica. Desde la visión del Tratadista Argentino Juan Carlos Cassagne, tomado integro el capítulo cuarto de su libro Derecho Administrativo Tomo I.

2 Doctrina

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

[CASSAGNE]¹

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MUNDO JURÍDICO

Como en toda rama del Derecho existen, también en el Derecho Administrativo, tres órdenes diferentes, vinculados por estrechas relaciones de interdependencia: el orden normativo, el orden de las conductas o de la realidad y el orden de los valores o de la justicia.

El sistema normativo está integrado principalmente por las fuentes escritas que componen la legislación administrativa (leyes, reglamentos, instrucciones, etc.) como expresión de las funciones y potestades de los órganos del Estado.

En el orden de la realidad o de las conductas no aparecen ya fórmulas normativas, sino actos y hechos humanos, por cuyo mérito los órganos que ejercen el poder del Estado adjudican potencia o impotencia, cargas y derechos o beneficios, ampliando o restringiendo la esfera de los particulares. En este orden de conductas no todas revisten el carácter de ejemplares, o sea que no todos los actos humanos provocan una actitud de seguimiento respecto de la conducta modelo o ejemplar, coexistiendo, en él, conductas no ejemplares.

Nos encontramos finalmente ante el orden de la justicia, que es aquel que proporciona los criterios de valoración para juzgar las distintas situaciones que se presentan.

El Derecho Administrativo, que constituye una porción del mando jurídico, participa de la composición tridimensional de éste, siendo la teoría tridimensional aquella que da cumplimiento al programa que emerge de la concepción tridimensional.

2. EL MÉTODO DE INTERPRETACIÓN. LA LLAMADA INTEGRACIÓN NORMATIVA

Se ha sostenido que la interpretación jurídica descansa en un sincretismo metódico, que se lleva a cabo en un proceso donde ninguno de los métodos tradicionales (causalista o de la jurisprudencia de intereses, finalista, funcional, histórico, político y sociológico) pueden pretender una total hegemonía.

El estudio del método de interpretación del Derecho, si bien es un tema que pertenece a la llamada teoría general del Derecho resulta de gran interés en una disciplina naturalmente mutable y en constante formación, como el Derecho Administrativo, donde la Administración al par de que debe respetar ciertos valores esenciales de una comunidad, como la seguridad jurídica, precisa armonizar en forma permanente la aplicación de las normas con la finalidad pública que persigue, a través de un obrar justo.

Es por demás conocida la pérdida de vigencia del método que introdujo la escuela de la exégesis y su desplazamiento posterior por la llamada escuela científica, cuyo representante más conspicuo en Francia fue Gény. Para esta corriente jurídica, no puede reducirse el Derecho a la ley escrita y a la intención del legislador, como lo pretendía el método exegético, sino que la interpretación debe partir de las "fuentes reales" que son la experiencia y la razón. Las "fuentes reales" son las que brindan la materia jurídica, mientras que las fuentes formales son aquellas que proporcionan a esa materia o sustancia una forma adecuada (v.gr., las normas legales o consuetudinarias).

La influencia que ha tenido la obra de Gény en el Derecho Administrativo francés ha sido grande y a ella deben atribuirse muchas de las soluciones justas y lógicas que adoptó el Consejo de Estado de Francia al resolver las causas entre particulares y el Estado sometidas a su juzgamiento.

En el Derecho Administrativo, el método de interpretación ha de ser, a la vez, esencialmente finalista y realista, teniendo en cuenta las reglas que proporciona la teoría de la hermenéutica, como criterio auxiliar de interpretación. De ese modo, en el Derecho Administrativo en materia interpretativa adquieren una relevancia peculiar: 1o) los principios generales del derecho y los que informan el ordenamiento jurídico administrativo; 2o) el interés público o bien común que persigue el Estado; y 3o) el derecho natural o la equidad .

En lo que concierne al interés público o bien común que procura realizar el Estado tanto a través del ordenamiento jurídico (leyes y reglamentos administrativos) como mediante actos concretos (de carácter individual) hay que advertir que la finalidad estatal no



siempre se persigue de un modo inmediato, y un ejemplo de ello lo proporcionan las relaciones de atribución (v.gr., relación de fomento industrial) que deben interpretarse, en principio, a favor del interés privado, ya que es a través de éste como se beneficia mediatamente la comunidad. En cambio, en las relaciones de colaboración la finalidad inmediata es la realización del interés público del Estado (v.gr., contrato de concesión de servicios públicos).

Los elementos o reglas de la hermenéutica —que sirven de guía a la interpretación— son: a) el elemento gramatical, que es el primer modo de aproximarse a la norma (art. 16, CCiv.); éste no implica un criterio absoluto y debe preferirse el sentido técnico de una palabra o concepto antes que el vulgar; b) el elemento lógico, que procura reconstruir la voluntad del autor de la norma, tratando de indagar los motivos que inspiraron la norma y la ocasión en que fue dictada, para comprender el "espíritu" de la norma interpretada (art. 16, CCiv.); c) el elemento histórico, que procura desentrañar el correcto sentido de la norma, sobre la base del estudio de los antecedentes históricos de las instituciones en juego; d) el elemento sociológico, que tiene su origen en la observación y análisis de los datos sociales, sin que éste constituya más que una herramienta auxiliar, ya que no se concibe que quien interpreta el derecho pueda cambiar el sentido de la norma justa, en forma discrecional, para adaptarla a las tendencias sociológicas que vayan surgiendo.

En el caso de existir discrepancia entre el sentido de la norma y la voluntad de su autor (concebida como el fin social), se hace necesario realizar una adaptación que limite o sustituya el sentido lingüístico de la norma (interpretación restrictiva) o la amplíe (interpretación extensiva).

Si hay ausencia de norma es necesario resolver ese problema mediante la integración normativa, partiendo de lo dado (la realidad social y el derecho natural —la justicia—), supliendo la carencia con una norma justa. Se parte de la idea de que si bien el ordenamiento positivo puede presentar lagunas, el Derecho o mundo jurídico ha de concebirse como un sistema pleno y hermético, en el que cabe cubrir ese vacío mediante el procedimiento de la integración, que permite solucionar el problema de la carencia normativa a través de la autointegración (donde existen fuentes formales) o bien por medio de la heterointegración (insuficiencia de fuentes formales).

La autointegración del ordenamiento se realiza principalmente por el procedimiento de la analogía, mientras la heterointegración requiere acudir a la justicia material.

Dada su condición de *ius in fieri* el procedimiento de integración de normas que reviste mayor importancia en el Derecho Administrativo es el de la analogía, la cual no siempre es distinguida debidamente de la llamada supletoriedad o subsidiariedad. La analogía presupone una carencia histórica de norma aplicable al caso e implica la realización de un proceso previo de adaptación e integración con los principios y normas de la materia. En cambio, la aplicación subsidiaria o supletoria no supone propiamente una carencia normativa, ya que la falta de norma positiva se completa o integra con la aplicación directa de otras normas; tal como acontece con ciertas instituciones entre el Derecho Civil y el

Derecho Comercial, por imperio de una expresa prescripción legislativa.

El procedimiento de la analogía admite una distinción entre la analogía en sentido estricto y la llamada analogía iuris, dándose esta última cuando una norma prescriba la analogía mediante la aplicación por entero o en bloque de determinadas materias o cuerpos normativos a otras no reguladas.

3. CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS RELACIONES CON OTRAS RAMAS JURÍDICAS

El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público interno constituida por normas y principios, presenta los siguientes caracteres: a) tratase de un derecho que, en principio, es de naturaleza local o provincial (art. 121, CN), sin perjuicio de la facultad del Congreso y del Poder Ejecutivo nacional para dictar aquellas leyes y reglamentos que sean consecuencia de las atribuciones que le hubieran sido expresamente conferidas, principalmente las que derivan de los arts. 75 y 6°, CN; b) constituye una disciplina autónoma que se abastece de su propio sistema de normas y principios, lo cual no obsta a que recurra al auxilio de la analogía para realizar la integración normativa frente a los vacíos o lagunas propias de todas las ramas del derecho. Su autonomía es, pues, conceptual o científica; y c) si bien no puede desconocerse un cierto avance en la corriente hacia la codificación parcial o por materias del Derecho Administrativo, éste conserva aún su característica de *ius in fieri* o derecho en formación, con tendencia acentuada a la innovación normativa, como respuesta a la necesidad de resolver nuevos problemas que aparecen en el horizonte jurídico de un mundo en constante evolución (*ius novum*).

El Derecho Administrativo no tiene ni ha tenido nunca una existencia aislada e independiente y ha constituido siempre una porción del ordenamiento jurídico de cada época histórica, manteniendo con las otras ramas jurídicas relaciones de jerarquía y subordinación, como acontece con el Derecho Constitucional, o bien relaciones de contacto e interferencia como es el caso de sus vínculos con el Derecho Civil y Comercial.

Muchas de estas relaciones se fundan en la carencia normativa, rasgo bastante típico en el Derecho Administrativo sustantivo de nuestro país, que obliga a utilizar la analogía como procedimiento de integración por excelencia; pero existe otro tipo de relaciones que aparecen como consecuencia de la función demarcadora que tienen algunas instituciones (v.gr., condición jurídica de las personas y de las cosas).

Estas normas que demarcan los confines o límites entre los Derechos Público y Privado tienen que ubicarse en uno de los códigos de fondo que el Congreso puede dictar en virtud de lo dispuesto en el art. 75, inc. 12, CN, que, por el contenido de las normas, no puede ser otro que el Código Civil.

De lo contrario, al no ubicarse en el Código Civil la regulación de ciertas materias, que son comunes al Derecho Privado y al Derecho Público, podría generarse una verdadera anarquía legislativa en la medida en que cada rama jurídica en particular establecería sus propias regulaciones, convirtiendo en público lo que para una es privada y viceversa.

En este acápite se analizarán las relaciones del Derecho Administrativo tanto con otras ramas del Derecho Público (Constitucional, Penal, Financiero y Tributario y Procesal) como con las disciplinas básicas que conforman el Derecho Privado (Civil y Comercial).

4. RELACIONES CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL

El Derecho Constitucional procura organizar al Estado a través de la ordenación de sus competencias supremas.

Para ello recoge las ideas que acerca de los fines del Estado tienen los repartidores públicos y para desenvolverlas implanta la estructura estatal y su forma de gobierno, ordenando las relaciones con los administrados.

El Derecho Administrativo que, como se ha indicado antes, regula sustancialmente toda la actividad pública de la Administración (en sentido subjetivo) sumada a la actividad materialmente administrativa de los órganos Legislativo y Judicial, tiene una íntima vinculación con el Derecho Constitucional.

El Derecho Constitucional se refiere a la estructura fundamental del Estado, constituyendo la base del ordenamiento administrativo y de las demás ramas del Derecho.

Por eso la primera vinculación es de jerarquía y por ella las instituciones administrativas se subordinan a las normas y principios constitucionales, lo cual se ha traducido en la conocida afirmación doctrinaria que enseña que el Derecho Administrativo tiene el encabezamiento de sus capítulos en la Constitución. En realidad, dicha afirmación tiene vigencia no sólo respecto del Derecho Administrativo sino de todas las ramas del Derecho.

Pero la subordinación existente entre ambas disciplinas no elimina las interferencias que pueden existir entre uno y otro derecho en virtud de que los límites entre ellos son, en general, bastante imprecisos, lo cual explica el hecho de que ciertas materias como la organización administrativa puedan ser tratadas por el Derecho Constitucional o Administrativo, según la tradición doctrinaria de cada país, o que se postule la unificación de ambos derechos.

5.RELACIONES CON EL DERECHO PENAL

El Derecho Administrativo guarda una estrecha vinculación con el llamado Derecho Penal sustantivo en cuanto la Administración requiere de la tutela represiva para asegurar su eficaz y normal funcionamiento, ya que de lo contrario podría afectarse la existencia misma del Estado.

Con excepción de unas pocas definiciones (v.gr., la definición de funcionario público del art. 77, CPen.), éste trae un conjunto importante de figuras cuyos términos conceptuales corresponden al Derecho Administrativo. Tal acontece respecto de la mención al servicio público (arts. 165, inc. 8o y 184, inc. 3o); cargo público (art. 246, incs. 2o y 3o); autoridad competente (art. 246, inc. 1o); empresas públicas de transporte (art. 289, inc. 2°); uso público (art. 191, inc. 2o); vía pública (art. 165, inc. 6o), etcétera.

Pero si las relaciones existentes entre ambas ramas y la autonomía que las caracteriza no ha dado motivo a dificultades doctrinarias, no puede decirse lo mismo acerca de los llamados Derecho Penal disciplinario, Derecho Penal ejecutivo y, sobre todo, del Derecho Penal administrativo.

6.DERECHO PENAL DISCIPLINARIO Y DERECHO PENAL EJECUTIVO

El denominado Derecho Penal disciplinario fue concebido en sus orígenes inmediatos como un derecho especial regido no por el Derecho Público, sino por una relación de Derecho Privado similar a la existente en el derecho laboral.

Si éste se fundamenta en la relación de subordinación que impone el principio de la jerarquía administrativa, es evidente que la potestad disciplinaria pertenece al Derecho Público y, no obstante su contenido sancionatorio y represivo, corresponde al Derecho Administrativo.

Las medidas propias del Derecho Penal disciplinario no persiguen como fin la represión o prevención de la delincuencia, sino la protección del orden y disciplina necesarios para el ejercicio de las funciones administrativas.

Las principales diferencias que se observan con el Derecho Penal sustantivo pueden resumirse en:

a) en el Derecho Penal disciplinario no se aplican, en las sanciones correctivas de menor gravedad, el principio *nullum crimen nu.Ua poena sine lege* ni el de *légale iudicium*, sin perjuicio de las garantías procedimentales que implican, en general, los recursos de reconsideración y jerárquico;



b) la prescripción, que tiene efecto extintivo sobre el delito y la pena, no extingue la sanción disciplinaria, salvo norma expresa en contrario;

c) no afecta el principio non bis in idem el hecho de que un funcionario público sea pasible de sanciones disciplinarias y penales por la misma infracción, ya que la disciplina administrativa tiene su finalidad propia que se independiza del Derecho Penal.

Respecto del denominado Derecho Penal ejecutivo o penitenciario cuadra apuntar que, en la doctrina, no hay acuerdo con relación a su ubicación ni autonomía, considerando algunos autores que debe adscribirse al Derecho Administrativo y otros, al Derecho Penal.

Aunque el Derecho Penitenciario desarrolle o continúe la aplicación de la pena a través de su ejecución es parte de la función administrativa, ya que, tanto la ejecución de las penas como la organización de los regímenes carcelarios es indudable que tienen sustancia o naturaleza administrativa, aun cuando la peculiaridad propia de esta disciplina conduce, en nuestra opinión, a ubicar su estudio dentro del Derecho Administrativo especial.

7. EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO Y EL PROBLEMA DE SU AUTONOMÍA

Las transgresiones al orden administrativo generan infracciones que, consideradas en su aspecto objetivo y subjetivo, componen los denominados Derecho Penal administrativo y Derecho Penal disciplinario.

Mientras el Derecho Penal sustantivo tiene por principal fin la prevención y represión de la delincuencia considerada como violación de orden jurídico general, lo que tipifica al Derecho Penal administrativo es la esencia administrativa del precepto que contiene una sanción, tal como ocurre con las contravenciones de policía y las infracciones tributarias.

El ilícito penal administrativo no es un delito de daño, y una de sus principales formas está dada por la transgresión al deber de colaborar con la Administración en la realización de los fines de bien común que ella persigue.

Sin embargo, el ilícito penal administrativo tiene en común con el delito criminal la aplicación de los principios del Derecho Penal sustantivo, especialmente del principio por cuyo mérito la sanción ha de estar fijada previamente en una norma jurídica *nulla poena sine lege*, a diferencia de lo que acontece en el Derecho Penal disciplinario.

En cambio, resulta posible aplicar en la contravención —como principio general— sanciones a personas de existencia ideal admitiéndose, asimismo, que el agente se allane a las consecuencias del hecho.

La teoría general de las sanciones admite una ya clásica división entre sanciones penales, civiles, disciplinarias y penales-administrativas. La sanción penal se distingue de la civil

por su carácter represivo y no resarcitorio, propio de esta última. A su vez, dentro del campo de las sanciones de sustancia represiva resulta necesario distinguir la sanción disciplinaria de la penal administrativa (policía y finanzas), cuyas diferencias más sobresalientes surgen de la comparación sobre los principios expuestos al tratar separadamente el llamado Derecho Penal disciplinario.

El Derecho Penal administrativo se integra fundamentalmente con las faltas y contravenciones de policía e infracciones fiscales o tributarias, habiéndose debatido en doctrina si forma parte del Derecho Penal sustantivo o del Derecho Penal especial, si pertenece al Derecho Administrativo o sí, por lo contrario, se trata de una rama del derecho dotada de autonomía científica.

Nos parece que no puede concebirse al Derecho Penal administrativo como un derecho de excepción respecto del Derecho Penal ni como una rama dotada de autonomía científica, sino que constituye un "Derecho especial", que se nutre de algunos principios esenciales de los Derechos Penal y Administrativo, con la salvedad de que esta recurrencia no obsta a una eventual derogación de tales principios, derogación que no exige se la establezca en forma expresa, sino que también puede derivar de la inadaptabilidad de los principios de Derecho Penal y de Derecho Administrativo al régimen aplicable a cada institución.

Su carácter de Derecho especial se afirma por la circunstancia de no hallarse regulado por el Código Penal y revestir frecuentemente carácter local a más de que el juzgamiento de las infracciones suele realizarse por órganos, principios y procedimientos peculiares, que no se identifican plenamente con el sistema que rige la actividad de quienes juzgan los delitos.

Todo ello, aunque justifica y fundamenta una autonomía docente o didáctica, conduce a negar su autonomía científica, en la medida en que se trata de una materia que carece de metodología y objeto propio, que no cuenta con una construcción jurídica sistemática como tienen, sin duda, tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo, dentro de la relatividad que importa siempre la autonomía de cualquier rama del Derecho.

8. EL DERECHO FINANCIERO Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO TRIBUTARIO

En Francia, desde los tiempos en que Macarel publicó su *Tableau de la fortune publique en France*, en el año 1838, gran parte de lo que hoy constituye el Derecho Financiero y el Derecho Tributario integraban la materia Derecho Administrativo.

La importancia que alcanzó la actividad financiera del Estado, particularmente después de la Primera Guerra Mundial, suscitó todo un proceso de agrupamiento de las materias atinentes a esa actividad, dando origen a que su enseñanza se impartiera, con carácter autónomo, en casi todos los países.



Se ha planteado el problema de la naturaleza, autonomía y contenido del llamado Derecho Financiero, pudiendo advertirse, tanto en la doctrina vernácula como en la comparada, la existencia de tres orientaciones distintas:

a) la corriente administrativa considera que el llamado Derecho Financiero constituye un capítulo del Derecho Administrativo, cuya contraposición es puramente formal y académica, o bien, una "parte especializada del Derecho Administrativo";

b) en el otro extremo se ubica la postura que propicia la plena autonomía conceptual o científica del Derecho Financiero, conteniendo como rama especial al Derecho Tributario;

c) en una orientación intermedia, se admite, únicamente por razones prácticas, que las normas que regulan la actividad financiera sean objeto de una rama especial, para su mejor exposición didáctica, entendiéndose, sin embargo, que puede ser concebida como una disciplina autónoma del Derecho Tributario o Fiscal.

En nuestra opinión, las principales materias, instituciones y procedimientos del llamado Derecho Financiero revisten sustancia administrativa, tratándose en definitiva de un Derecho que regula una parte de la función administrativa, en sentido material. Es, por lo tanto, un Derecho Administrativo especial, que estudia esencialmente el Derecho Presupuestario, el régimen jurídico de las inversiones y gastos públicos y su respectivo control, y las normas atinentes a la moneda como instrumento de cambio sin perjuicio del tratamiento conjunto de estos problemas con aquellos propios de la Ciencia de las Finanzas, que no revisten carácter jurídico.

Con respecto al Derecho Tributario —denominación que entendemos más correcta que la de Derecho Fiscal— un nuevo examen sobre la cuestión nos lleva a la conclusión de que en el estado actual de la evolución legislativa, jurisprudencial y doctrinaria, no pueden caber dudas acerca de su autonomía dogmática habida cuenta de que se trata de un derecho que se configura sobre la base de un Derecho sustantivo que se integra con instituciones, categorías y métodos de interpretación propios que lo diferencian del Derecho Administrativo (v.gr., interdicción de la discrecionalidad) lo cual no implica que el ilícito tributario sea sustancialmente un ilícito de naturaleza penal ni desconocer el carácter administrativo que posee toda la actividad fiscal vinculada a la aplicación del tributo, ya que la autonomía del Derecho Tributario queda circunscripta a la naturaleza y alcance de la obligación tributaria que surge como consecuencia de la verificación del hecho imponible descrito en la norma sustantiva.

9. RELACIONES CON EL DERECHO PROCESAL

La autonomía del Derecho Procesal, aun tratándose de un derecho adjetivo, se justifica en la medida en que ella aparece como consecuencia de que esta disciplina regula las

funciones de naturaleza jurisdiccional que ejercen los órganos judiciales y algunas otras funciones a ella asimiladas (v.gr., jurisdicción voluntaria). Se erige así una construcción de reglas y principios de carácter sistemático que se aplican sobre un objeto propio: el proceso judicial.

Las relaciones entre el Derecho Procesal y el Derecho Administrativo se manifiestan en tres campos diferentes:

- a) en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de la Administración donde se aplican numerosas normas y principios del Derecho Procesal;
- b) respecto del procedimiento administrativo, tal como ocurre en el orden nacional con el art. 106, RLNPA, que dispone la aplicación supletoria del CPCCN;
- c) con el Derecho Procesal administrativo o "contencioso-administrativo" que es la parte del Derecho Procesal que regula la actuación de la Administración en el proceso judicial, es decir, ante órganos separados e independientes de aquélla, que resuelven controversias con fuerza de verdad legal.

La conexión existente entre este derecho adjetivo y el Derecho Administrativo de fondo o sustantivo es tan grande que ha provocado que el estudio de su temática y de sus principales instituciones hayan sido realizados predominantemente por administrativistas, que en su gran mayoría han integrado también las distintas comisiones que, en el orden nacional, elaboraron proyectos de códigos en lo contencioso administrativo.

Por lo común, la aplicación de las normas del Derecho Procesal al Derecho Administrativo ha de realizarse utilizando la técnica de la analogía, que presupone la adaptación previa de éstas a los principios que gobiernan las instituciones del Derecho Administrativo.

10. EL LLAMADO DERECHO MUNICIPAL

Esta disciplina no constituye un Derecho con autonomía conceptual ni científica, ya que integra el Derecho Administrativo. La importancia y el contenido de sus instituciones justifican que se imparta su enseñanza en forma separada (Derecho Administrativo municipal), aun cuando no llega a constituir un derecho especial.

11. EL DERECHO ECLESIAÍSTICO

El Derecho Eclesiástico constituye "el conjunto de normas dictadas por Dios mismo y por la autoridad eclesiástica que ordenan la constitución, régimen y disciplina de la Iglesia

Católica". Fue también designado con los nombres de Derecho Sagrado, Religioso, Pontificio, Divino, Eclesiástico y, particularmente, a partir del siglo IV, recibió la nominación de "Derecho Canónico" debido a la circunstancia de que las leyes de la Iglesia se denominan "cánones".

La Iglesia Católica, en cuanto sociedad jurídica perfecta, no depende de ninguna ley positiva ni de ningún Estado. Sin embargo, ello no obsta a que el Estado —como acontece entre nosotros— le reconozca personalidad jurídica de Derecho Público (art. 2o, CN, y 33, CCiv.).

Nuestro régimen constitucional, aunque sin adoptar enteramente la tradición histórica existente en el país, que reconocía a la católica como religión oficial, estatuye que "el gobierno federal sostiene el culto católico, apostólico y romano" (art. 2", CN).

De ello se infiere que nuestra Constitución ha colocado, a través del mérito que a la religión citada le atribuyeron los constituyentes de .1853, a la Iglesia Católica en una "posición preeminente".

Las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado, que se instrumentan muchas veces a través de actos, reglamentos y leyes pertenecientes al Derecho Administrativo, han de ser de armonía y no de subordinación, lo cual no obsta a que si bien los órdenes temporal y espiritual se mueven en planos diferentes, la Iglesia conserve, en atención a la jerarquía de sus fines, el poder indirecto de intervenir en todas aquellas situaciones temporales susceptibles de influir en ellos.

La Constitución argentina no se opone a esas recíprocas relaciones, ya que no sólo en su art. 2o, al rechazar la tesis de la separación económica del Estado, reconoce la necesidad de la actuación pública de la Iglesia, sino también en cuanto estatuye la política del acuerdo para reglar la ordenación de las potestades estatal y religiosa (art. 75, inc. 22, CN).

Los funcionarios eclesiásticos no son funcionarios públicos, no obstante las asignaciones que ellos puedan percibir del presupuesto, pues no están vinculados a la jerarquía administrativa ni son nombrados por el Estado, quien, en el caso de los obispos, se limita a su presentación a la Santa Sede, para que ésta les otorgue la institución canónica y la consagración episcopal.

12. RELACIONES CON EL DERECHO PRIVADO

La desemejanza entre el Derecho Administrativo y el Derecho Privado no se apoya en el ámbito subjetivo de aplicación de las normas de uno y otro, sino que se basa fundamentalmente en una profunda y sustancial distinción entre los principios que inspiran ambos ordenamientos, en cuanto a la naturaleza de las relaciones y posición de los sujetos que intervienen en la relación jurídica. En efecto, mientras el Derecho Privado se

inspira en las ideas de autonomía, igualdad y limitación de los poderes jurídicos que el ordenamiento otorga a las personas, el Derecho Administrativo, si bien sobre la base de criterios de equilibrio y justicia, se articula con normas y principios que derivan de la posición preeminente del Estado y de los intereses comunes que él debe proteger y promover.

Como consecuencia de ello, en contraste con lo que acontece en el Derecho Privado, los sujetos y órganos estatales gozan del poder jurídico genérico de imponer efectos por su exclusiva voluntad (en forma unilateral) que pueden incidir en la esfera jurídica de los particulares, siempre que se respeten las garantías y los límites ínsitos en el ordenamiento jurídico.

Respecto de las relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Civil no hay que suponer en nuestro sistema jurídico que toda aplicación de una norma incluida en el Código Civil traduzca siempre la utilización del Derecho Civil ya que puede darse alguna de estas situaciones:

a) que las normas del Código no pertenezcan exclusivamente al Derecho Civil sino a todas las ramas del Derecho, como las contenidas en los títulos preliminares. En este caso no habrá, en muchos casos, autointegración, sino aplicación directa de normas jurídicas que, en su conjunto, conforman la llamada parte general del Derecho;

b) que se trate de normas de Derecho Administrativo ubicadas en el Código Civil (v.gr., las prescripciones sobre bienes del dominio público).

Ahora bien, como el Derecho Administrativo posee autonomía, la aplicación a éste de las normas del Derecho Civil se realiza a través del procedimiento de la analogía que exige realizar una tarea previa de adaptación a las normas y principios del Derecho Público. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de nulidades, al establecer que la aplicación del Derecho Civil a situaciones regladas por el Derecho Administrativo debe efectuarse "con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la sustancia de esta última disciplina". Lo expuesto es válido tanto para la analogía en sentido estricto como para la llamada *analogía iuris*.

Entre las principales instituciones del Derecho Civil con las que el Derecho Administrativo tiene relaciones de contacto e interferencia pueden mencionarse: 1) Capacidad de las personas físicas; 2) Personas jurídicas; 3) Locación de cosas; 4) Dominio privado; 5) Instrumentos públicos; 6) Prescripción, etcétera.

En lo que concierne a las vinculaciones con el Derecho Comercial se aplican los mismos principios enunciados precedentemente, advirtiéndose tanto una tendencia hacia la intromisión del Derecho Público en el Derecho Comercial (v.gr., en materia de sociedades de participación estatal mayoritaria) como la utilización de las formas jurídicas mercantiles para crear entidades de propiedad estatal (ej.: sociedades anónimas).



13. DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Derecho Administrativo y la llamada Ciencia de la Administración tienen en común el estudio de la actividad que se desarrolla en los entes y órganos del Estado que realizan, en forma predominante, actividades que, desde un punto de vista material, pueden calificarse como administrativas.

Pero mientras se estima como propio del Derecho Administrativo el estudio de los aspectos jurídicos de la Administración Pública (organización, régimen de sus actos y contratos, dominio público, etc.), pertenece al ámbito de la Ciencia de la Administración el análisis no jurídico de dicho fenómeno.

No hay aún acuerdo en la doctrina con respecto a la autonomía e importancia que caracteriza a la Ciencia de la Administración, particularmente en lo relativo a la posición jurídica con las demás ciencias y a los límites que la separan del Derecho Administrativo.

En realidad, en cuanto postula el estudio de la eficacia y fines de la actividad de la Administración Pública, el contenido de la Ciencia de la Administración no puede dejar de corresponder a la Ciencia Política. Ello no implica, en nuestro concepto, que constituya una disciplina dotada de autonomía científica. Por el contrario, si advertimos que sus técnicas se nutren de diversas ciencias (historia, economía, estadística, sociología, etc.) su autonomía es meramente didáctica o docente.

Si bien no creemos —como Langrod— que el "hecho administrativo" configura un objeto propio que permite acumular todos los conocimientos de la realidad administrativa en una disciplina autónoma, estimamos conveniente que el Derecho Administrativo, en cuanto también debe atender al orden de la realidad, vaya incorporando, en forma progresiva, sin claudicar del enfoque jurídico, la consideración de las técnicas e instituciones desde el punto de vista de su eficacia, lo cual se realiza por cierto de un modo subconsciente en el estudio de todo problema jurídico.

Si la armonía entre los criterios de legalidad y eficacia constituye una de las preocupaciones primordiales de las instituciones administrativas de este siglo, es evidente que el contenido de la Ciencia de la Administración, adosada total o parcialmente al estudio del Derecho Administrativo, o bien, concebida como disciplina autónoma en un plano didáctico, debe merecer la consideración adecuada del jurista.

La aceptación de su autonomía didáctica no implica despojar al Derecho Administrativo de la posibilidad y hasta de la necesidad de utilizar sus técnicas en el estudio de sus principales institutos, en la medida en que sirva para apreciar la realidad y las valoraciones ínsitas en cada problema jurídico.

14. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PROBLEMAS QUE PLANTEA EN NUESTRO PAÍS

Terreno propicio para una legislación contingente y en constante cambio o adaptación a las nuevas, súbitas o impostergables necesidades de la sociedad, el Derecho Administrativo ofrece, en virtud de la peculiaridad de su conformación, una resistencia casi natural a ser encerrado y cristalizado en un cuerpo de normas orgánico, homogéneo y sistemático, como es un Código.

Pero ni la multiplicidad de las disposiciones administrativas ni su falta de orden e inestabilidad constituyen obstáculos para aceptar la posibilidad de una codificación parcial o por materias, ni aun de una codificación general de los fundamentales principios de cada una de las instituciones en materia de procedimiento administrativo; esas dificultades, que se hallaron presentes en su momento respecto al Derecho Civil y al Derecho Comercial, demuestran en realidad que es necesario encauzar los principios y normas de aquellas materias del Derecho Administrativo donde fuera conveniente realizar su codificación.

Entre nosotros, el carácter "local" que posee el Derecho Administrativo argentino impide dictar un Código administrativo, como legislación común aplicable a todo el país.

En virtud a esa característica propia, las provincias han avanzado en el proceso hacia la codificación dictando leyes en materia de procedimiento administrativo y, particularmente, códigos procesales en lo contencioso-administrativo.

Si advertimos que muchas de las normas del derecho de las provincias regulado en esas codificaciones parciales son típicas del Derecho sustantivo o de fondo (v.gr., regulación del acto administrativo) es indudable que dicho proceso, en su avance desmedido, controvierte el sistema de unificación legislativa que existe para todo el país con relación a las otras ramas jurídicas (art. 75, inc. 12, CN).

Hasta ahora podría señalarse que el matiz doctrinario de nuestra disciplina aparecía compensado con el hecho de que éste fue modelándose a través de la aplicación analógica de muchos institutos del Derecho Civil, lo cual tornaba más uniforme el proceso de adaptación y de creación de sus soluciones jurídicas.

De aquí en más, si no se arbitran los instrumentos para propugnar una elemental armonía en las instituciones fundamentales de los Derechos Administrativos (de fondo o sustantivo) imperantes en las distintas provincias, bien podrá ocurrir que lo que sea acto administrativo en Buenos Aires no lo fuera en Córdoba y viceversa, con lo cual se fortalecen, sin duda, las autonomías provinciales, pero se quiebra una tendencia generalizada a un sistema de Derecho Administrativo básicamente uniforme, al menos en los grandes principios de su ordenamiento.



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 CASSAGNE Juan Carlos (2006) . Derecho Administrativo. Tomo I. Octava Edición Actualizada. Editorial LexisNexis Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina. Capítulo IV, Pp. 125-145.