Cambios y Permanencias, vol. no. 7, 2016.

Aportes conceptuales para la gestión pública: temas vinculados a la función administrativa del Estado.

Del Giorgio Solfa, Federico; Girotto, Luciana Mercedes.

Cita:

Del Giorgio Solfa, Federico; Girotto, Luciana Mercedes (2016). *Aportes conceptuales para la gestión pública: temas vinculados a la función administrativa del Estado. Cambios y Permanencias, no. 7.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/del.giorgio.solfa/114

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pa9s/Goa

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Aportes conceptuales para la gestión pública: temas vinculados a la función administrativa del Estado

Federico Del Giorgio Solfa
Universidad Nacional de La Plata

Diseñador Industrial y Magister en Marketing Internacional de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Máster en Diritto, Economia e Politica dell´Unione Europea en la Università degli Studi di Padova. Especialista en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Profesor Titular de la UNLP y de la Maestría en Relaciones Laborales en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Miembro Experto del Comité de Pares de la CONEAU y de la Red de Expertos de Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Correo electrónico: delgiorgio@fba.unlp.edu.ar

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0962-531X

Luciana Mercedes Girotto
Universidad Nacional de La Plata

Abogada de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Experta en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Especialista en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Máster en Desarrollo Económico para América Latina de la Universidad Internacional de Andalucía. Evaluadora del

Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública y Auditora Interna de Sistemas de Gestión de Calidad en la Administración Pública Provincial, Provincia de Buenos Aires. Miembro de la Red de Expertos de Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Correo electrónico: lucianagirotto@yahoo.com

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-8876-2688

Resumen

Frecuentemente, existen discrepancias conceptuales entre políticos, funcionarios, académicos y profesionales, sobre conceptos clave relativos a las formas de organización administrativa del Estado y en relación a la categorización de los diversos sujetos a quienes dirige su accionar. Saldar esas diferencias, contribuirá a la implementación de la modernización del Estado. Asimismo, resulta necesario, distinguir conceptualmente entre los diferentes grados de protección que pueden invocar las personas físicas y jurídicas frente a la administración. Para contribuir a reducir estas diferencias conceptuales, propondremos algunas definiciones claves en materia de gestión pública, a partir de una revisión bibliográfica y del análisis del accionar del Estado.

Palabras clave: Descentralización, desconcentración, delegación, derecho subjetivo, interés legítimo.

Conceptual contributions for public management: issues related to the administrative function of the State

Abstract

Often, there are conceptual differences between politicians, officials, academics and professionals on key concepts related to forms of administrative organization of the State and in relation to the categorization of the various subjects who directs their actions. Settle these differences contribute to the implementation of the modernization of the State. It is also necessary to distinguish conceptually between different degrees of protection can be invoked by natural and legal persons in the administration. To help settle these conceptual differences, we will propose some key definitions related to governance, from a literature review and analysis of the actions of the state.

Keywords: Decentralization, deconcentration, delegation, subjective law, legitimate interest.

Introducción

Partimos de la base que políticos, funcionarios, académicos y profesionales, por los diferentes roles que ocupan, tienen diferencias cuando se refieren a conceptos clave relacionados con la organización administrativa del Estado. Por ello, tratamos en este trabajo de propiciar el debate para establecer una mayor uniformidad en el uso de estos vocablos. Esto permitirá, en alguna medida, contribuir a la implementación de la

modernización del Estado, entendida ésta como el conjunto de actividades tendientes a la renovación continua de las organizaciones, para la mejora de sus variables física, organizativa y tecnológica (Beyme, 1994; Echebarría Ariznabarreta, 2000).

Asimismo, se espera realizar un aporte para la clarificación de los conceptos vinculados con la protección con que cuentan las personas físicas y jurídicas en su relación frente al Estado. Para analizar la organización administrativa del Estado, se partirá de la definición del concepto de función administrativa, analizaremos sus clases, sus principios, las diferentes formas de organizar el Estado, para concluir con la categorización de los diferentes sujetos y los tipos de protección que pueden invocar.

Función administrativa

La función administrativa, derivada de la organización del Estado, es la principal actividad que éste realiza, básicamente por medio del Poder Ejecutivo y, desde el punto de vista material, es la gestión que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Para ese objeto, el Estado se organiza en una forma espacial. Así como el poder político está descentralizado, la administración pública también puede ser centralizada o descentralizada según se acumule o no la competencia en los órganos superiores de la administración (Diez, 1967; Acosta Romero, 1975; Serra Rojas, 1981).

La administración pública debe entenderse, desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios para la

satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, como la actividad de este organismo, considerando sus problemas de gestión y las relaciones con otros organismos y con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. La administración pública presupone la actividad administrativa que desarrolla el Estado y el conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad (Serra Rojas, 1978; Dromi, 1998).

Los órganos de la administración pública son las unidades entre las que se divide la competencia del Estado en materia administrativa y sus titulares, son aquellas personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad de éste. Es por ello que la administración pública es el conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes. Su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y, d) procedimientos técnicos (Serra Rojas, 1978 y 1981).

Asimismo, la administración pública, se rige por el principio del Estado de derecho en virtud de su actividad, se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado, en materia administrativa, es objeto del derecho administrativo. Es la rama del derecho público que regula la actividad que el Estado realiza para satisfacer las necesidades esenciales de la sociedad. El Poder encargado de la administración pública, es el Ejecutivo. Por su parte, el derecho administrativo, regula la estructura y organización del poder encargado de la función administrativa, los medios patrimoniales y financieros que la administración pública necesita para su sostenimiento, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa y la situación de los particulares con respecto a la administración (Fraga, 1999; Serra Rojas, 2001).

En cuanto a las clases de función administrativa, éstas pueden dividirse por materia u organización. Con respecto a la materia, ésta puede ser activa, consultiva o de control. La primera es la actividad decisoria, resolutoria, ejecutiva, directiva u operativa de la administración (por ejemplo: dictado de decretos, resoluciones, ejercicio del poder policial, etc.). Asimismo puede ser consultiva, que es la actividad de asesoramiento de organismos competentes a órganos que ejercen la función administrativa activa (por ejemplo: la que se desarrolla a partir de dictámenes, opiniones, informes técnicos, etc.). La actividad de control, es la tendiente a verificar la legalidad de la actividad administrativa e implica la legitimación y el mérito y oportunidad; en ello se diferencia del control legislativo y del judicial (Valadés, 1998).

En cuanto a la organización, la función administrativa puede ser centralizada, desconcentrada y descentralizada. La primera es la ejercida por los órganos superiores de la administración (por ejemplo: un ministerio o una secretaría); mientras que es desconcentrada cuando es ejercida por órganos inferiores dentro de la administración centralizada y, es descentralizada si es ejercida por un ente autárquico con personería, nombre y patrimonio propio. Por su parte, entre los principios que rigen la organización administrativa, podemos mencionar los siguientes: el de jerarquía, competencia, centralización y descentralización y, concentración y desconcentración.

El principio de jerarquía se configura cuando existe un conjunto de órganos administrativos subordinados y coordinados, que indican la presencia de órganos superiores e inferiores, lo que implica una línea y un grado, es decir, la ubicación dentro de la línea. Este principio, trae como consecuencias que el órgano superior puede dar órdenes al inferior, el cual las tiene que cumplir salvo que por ser irregulares deba abstenerse. También implica que el órgano superior puede delegar funciones en el inferior, pero éste es quién vigila y controla sus actividades. Este último es el que resuelve conflictos de

competencia surgidos entre dos órganos ubicados en la misma línea jerárquica (Valadés, 1998).

Por su parte, el principio de competencia es la aptitud legal para obrar, definida por el conjunto de funciones y atribuciones que tiene el funcionario y se divide por razón de: materia, territorio y grado. El primero, la competencia por materia, es la que atiende al tipo de función que se está ejerciendo (por ejemplo: salud, justicia, etc.). Mientras que la competencia por territorio, es en relación al lugar donde se ejerce la competencia. La competencia por tiempo se refiere a que el funcionario es competente durante el tiempo que dure su función, si renuncia deja de serlo. Por último, la competencia en relación al grado, es la que tiene el órgano de acuerdo a su ubicación en la línea jerárquica, pero es necesario distinguir, si la competencia fue atribuida a los órganos máximos o fue distribuida en distintos órganos inferiores. Por ello, puede hablarse de competencia centralizada, desconcentrada y descentralizada. Es centralizada cuando está conferida exclusivamente a los órganos centrales o superiores de un ente, mientras que es desconcentrada, cuando se ha atribuido parte de la competencia en órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o ente estatal y, por último, es descentralizada cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan su voluntad (Acosta Romero, 1975).

A continuación analizaremos el principio de centralización y descentralización. Centralizar, implica que los órganos administrativos tienen una cabeza común en relación jerárquica con el Poder Ejecutivo y que las competencias están reunidas en los órganos de la administración centralizada. Mientras que descentralizar es crear personas jurídicas con competencias diferentes, con capacidad de adquirir derechos y obligaciones, con recursos propios que administra y con la posibilidad de designar sus autoridades. En este sentido,

con la descentralización, se le otorga competencias y se le transfiere la titularidad y el ejercicio. Asimismo, cabe aclarar que los entes descentralizados no tienen relación jerárquica con el Poder Ejecutivo. Asimismo al descentralizar, la administración crea un ente específico para que ejerza funciones propias de él.

Por último, abordaremos el principio de concentración y desconcentración. Hay concentración cuando las competencias se encuentran reunidas en el vértice de la estructura administrativa y se concentran funciones en los órganos superiores, mientras que la desconcentración implica crear, no una persona jurídica, sino un órgano administrativo a quien se le atribuye competencia, con titularidad y ejercicio, pero sin personalidad jurídica. Ésta se diferencia de la delegación, donde la titularidad queda en el superior, porque en la desconcentración se transfiere la titularidad y el ejercicio. En consecuencia, todas las administraciones nacionales y subnacionales son descentralizadas.

Diferentes formas de organizar el Estado

A continuación, abordaremos las definiciones que se relacionan con la organización administrativa del Estado, que puede configurarse de la siguiente manera: *centralización administrativa, descentralización administrativa, desconcentración administrativa* y *delegación de competencia*. Seguidamente, se presenta un cuadro comparativo sobre las distintas formas de organizar el Estado, con sus características, origen normativo y ejemplos (Tabla 1).

Tabla 1. Formas de Organización del Estado argentino

Tipo	Características	Origen	Formas y ejemplos
Centralización administrativa	• Reunión de varias materias en un centro común. • Implica la dependencia de un poder central. • Las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración. • Puede llevarse a cabo con diferentes procedimientos: centralización del poder y la coacción inherente a él, la centralización del poder de decisión y la competencia técnica, la centralización de la potestad de designación de los agentes administrativos, etc. • Carecen de personalidad jurídica y patrimonios propios, se hallan vinculados entre sí por relaciones que son de naturaleza y carácter jerárquico.	Ley, Decreto.	
Descentralización administrativa	• Están sujetas al control administrativo institucional. • Atribuciones administrativas o competencias públicas conferidas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. • La autarquía es la forma más común de descentralización administrativa. • La descentralización territorial supone la determinación de un ámbito geográfico, donde el órgano descentralizado ejerce su competencia y actividad. • La descentralización funcional se estructura en base a un criterio técnico, que da lugar a que determinados servicios, cometidos o prestaciones sean conferidos a un órgano administrativo con personalidad jurídica propia.	Ley	BCRA, AGN, UU.NN., Comunas o Municipios (organismos autónomos y autárquicos).
Desconcentración administrativa	• Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio. • Jerárquicamente subordinados a las autoridades superiores del organismo. • Supone órganos centrales y periféricos. • Atribución de competencia a órganos inferiores dentro de la misma organización o del mismo ente estatal.	Ley, Decreto.	Ejército Argentino, Consejos Escolares, Secretarías de Inspección.
Delegación de competencia	• Decisión del órgano administrativo por la cual transfiere el ejercicio parcial o total a un órgano inferior. • Interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de competencias ya establecido. • Produce sus efectos sólo en la dinámica de la actuación administrativa. • El superior puede retomar el ejercicio de la competencia transferida.	Acto Administrativo	

Fuente: elaboración propia.

Comenzaremos con el análisis de la *centralización administrativa,* aclarando que centralizar significa integrar diversas materias en un centro común y requiere necesariamente la dependencia de un poder central. Es así que la administración estatal, tiene una estructura piramidal, donde todos los órganos convergen hacia la autoridad superior y entrelazan a los demás órganos del sistema.

Desde el punto de vista jurídico, se entiende por centralización al sistema de organización administrativa en el que todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la administración pública y superiores de ésta, por lo que el conjunto de las competencias administrativas, se unifica en uno o más órganos superiores de la administración. En este caso, los órganos de la administración no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica del Estado, y tienen entre si una relación jerárquica con diferentes grados y niveles, pero respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior (Gordillo, 2010).

En la centralización hay un centro único permanente, es un ordenamiento orgánico simple, de relaciones puramente internas y de naturaleza técnica e implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración, es el estadio más primitivo de la administración pública central. Entonces, existe centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

Asimismo, la relación jurídica que liga a los diversos órganos es de jerarquía y la misma explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la

diversidad de los órganos que lo forman. La jerarquía es una relación jurídica administrativa interna, que vincula entre sí los órganos de la administración mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción. Su principal característica es que se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo y no entre distintos sujetos administrativos. Se distingue, así pues, el poder jerárquico del control administrativo, también llamado tutela administrativa, en que este último se da entre sujetos de la administración, mientras que aquél se da entre órganos de un mismo sujeto. De este modo, el poder jerárquico funciona cuando hay centralización, desconcentración o delegación y el control administrativo, únicamente cuando existe descentralización (Valadés, 1998).

En un principio, la administración era centralizada e integrada vertical y horizontalmente, luego vino la figura de descentralización que tiene dos variantes: la institucional que consiste en crear una nueva persona jurídica con personería propia y patrimonio con competencias administrativas, como sucede con los entes autárquicos y la funcional, que es cuando se le otorgan competencias a un órgano dentro del mismo órgano que tiene control jerárquico sobre el nuevo.

Otra forma de organizar el Estado es mediante la *descentralización administrativa* que tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propia, bajo el control del poder ejecutivo, por ejemplo entidades autárquicas, como lo son las Universidades Nacionales en Argentina. Para el caso argentino, las entidades descentralizadas deben ser creadas por ley y están sujetas al control administrativo, que constitucionalmente recae en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, a través del jefe de gabinete (Art. 100°, inc. 1, CN). Entre las formas de

descentralización administrativa la autarquía es la forma más común (Bidart Campos, 1967).

Por su parte, la descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan su voluntad. Para que sea una contribución a la estabilidad y continuidad democrática, es importante que los nombramientos de sus autoridades venzan en forma escalonada y nunca con la renovación presidencial de la Nación, así se ha comenzado con el Banco Central de la República Argentina y es de esperar que se afirme como tendencia. Casos análogos, aunque sin personalidad jurídica propia, son las nuevas autoridades administrativas independientes cuya dirección se confía al principal partido opositor, como es el caso de la Auditoría General de la Nación de Argentina.

Asimismo, la descentralización como concepto jurídico de derecho administrativo, es el sistema en el cual partiendo de una división distinta de las competencias administrativas, las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos que no forman parte ni integran la administración central y que gozan de cierto grado de iniciativa, libertad de acción y resolución. En tanto la descentralización o administración indirecta, se caracteriza porque en ella los órganos administrativos descentralizados cuentan con personalidad jurídica propia, con un patrimonio propio y con poderes de decisión y resolución que le han sido especialmente transferidos. A ello hay que añadir la atribución de un ámbito territorial o funcional exclusivo y la existencia de un control, que se lleva a cabo bajo la forma de tutela administrativa, lo que mantiene la unidad del poder estatal.

Además, la descentralización puede revestir dos formas diferentes: territorial o funcional. La territorial supone la determinación de un ámbito geográfico, dentro del cual el órgano descentralizado ejerce su competencia y desarrolla su actividad, siendo la primera y más simple de las modalidades de descentralización, que apareció con el advenimiento de las entidades locales con sustento territorial. La descentralización funcional, por servicios o institucional, se estructura sobre la base de un criterio puramente técnico, que da lugar a que determinados servicios, cometidos o prestaciones, sean conferidos a un órgano administrativo con personalidad jurídica propia, que puede ser tanto un ente de la administración existente, a ese efecto, o un ente creado para ejercer esa competencia, de manera específica.

En este orden, resulta necesario hacer mención a otros conceptos, que por falta de precisión se los suele utilizar como si se tratara de nociones a veces opuestas y a veces semejantes o vinculadas, como son los de autonomía y autarquía. El primero no es sino una forma o modalidad superior de la descentralización política, en la cual se admite la existencia de un ente que puede darse sus propias normas fundamentales, lo que implica el reconocimiento de una potestad normativa originaria. Por su parte, la idea de autarquía es de raigambre netamente administrativa y se refiere a la condición de ciertas personas jurídicas públicas estatales que tienen la aptitud de administrarse por sí mismas y tener sus propios recursos, con sujeción a un marco de normas superiores que le son impuestas, sin que dejen de integrar y componer, no obstante de ello, a la administración pública, pues cumplen fines públicos específicos, que son del Estado (Serra Rojas, 1978).

Cabe aclarar que la autarquía fue una de las formas iniciales de la descentralización administrativa, aunque con características especiales que la singularizan, por lo que no toda entidad descentralizada es necesariamente autárquica, ya que la descentralización puede adoptar otras formas o maneras diferentes. Consiste, entonces, en confiar la realización de

algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. El carácter fundamental del régimen de descentralización es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

Asimismo, es conveniente distinguir entre la descentralización administrativa y la descentralización política que opera en el régimen federal, porque la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, mientras la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales (Beyme, 1994). La descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización política los Estados miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como la de los órganos administrativos descentralizados, porque las facultades que no son atribuidas al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

En síntesis, para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta implica transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado; por su parte, para el derecho administrativo es una forma jurídica en la que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por parte del legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios y responsables de una actividad específica de interés público y a través de esta forma de organización y acción administrativas se atienden servicios públicos específicos. Por lo tanto, descentralizar no es independizar, sino atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central las facultades limitadas de vigilancia y control.

En la descentralización se distribuye la competencia a través de entes con personería jurídica y en la desconcentración se distribuyen la competencia en órganos pertenecientes a la administración con cierta autonomía funcional, tienen no obstante lazos relacionados con la jerarquía, su actividad está desvinculada funcionalmente de los órganos centrales, que se elija una o la otra depende de la situación jurídica, la función que deba desarrollar.

En tanto, la autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central y no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta, por lo que dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio a los entes descentralizados es asegurar en esa autonomía, básicamente la autonomía económica que consiste en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Además, la descentralización puede adoptar tres modalidades diferentes: por región, por servicio y por colaboración. La descentralización por región es el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una circunscripción territorial. Ésta se adapta a las aspiraciones democráticas y desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región, son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de cada región (García Pelayo, 1995).

En cuanto a la descentralización por servicio, cabe mencionar que el Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos, sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial y la forma de

conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Por último, la descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos, que la separan de los otros tipos de descentralización, que se origina cuando el Estado adquiere injerencia en la vida privada y se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica, de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se autoriza la colaboración de organizaciones privadas, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances variables. Por ello, el único carácter fundamental del régimen de descentralización es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica. Tampoco están sujetos a los poderes jerárquicos, característicos del régimen centralizado, en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores. Como conclusión, la diferencia principal entre descentralización y centralización administrativa, radica en que en esta última todos los órganos están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

Otra forma de organizar el Estado, es la *desconcentración administrativa* que tiene lugar cuando la ley confiere en forma regular y permanente, atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública, ya que el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio estando jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo. La misma es una forma de organización que tiende a agilizar la actividad de la Administración Central.

Parte de la doctrina, la denomina descentralización burocrática, pero no es una plena descentralización, sino una descentralización por oficinas (del francés: bureau, oficina y de allí lo de *burocrática*). Para Gordillo esta terminología no es la más acertada, porque dentro del concepto de descentralización no sólo deben comprenderse los denominados entes autárquicos, sino otras formas: las empresas del Estado o empresas nacionalizadas, etc. Por ello, resultaría que el calificativo *autárquica* para designar a tal descentralización resultaría impropio por restringido y limitado. Por eso hay que hablar de desconcentración y descentralización, en lugar de descentralización burocrática y descentralización autárquica (Gordillo, 2010).

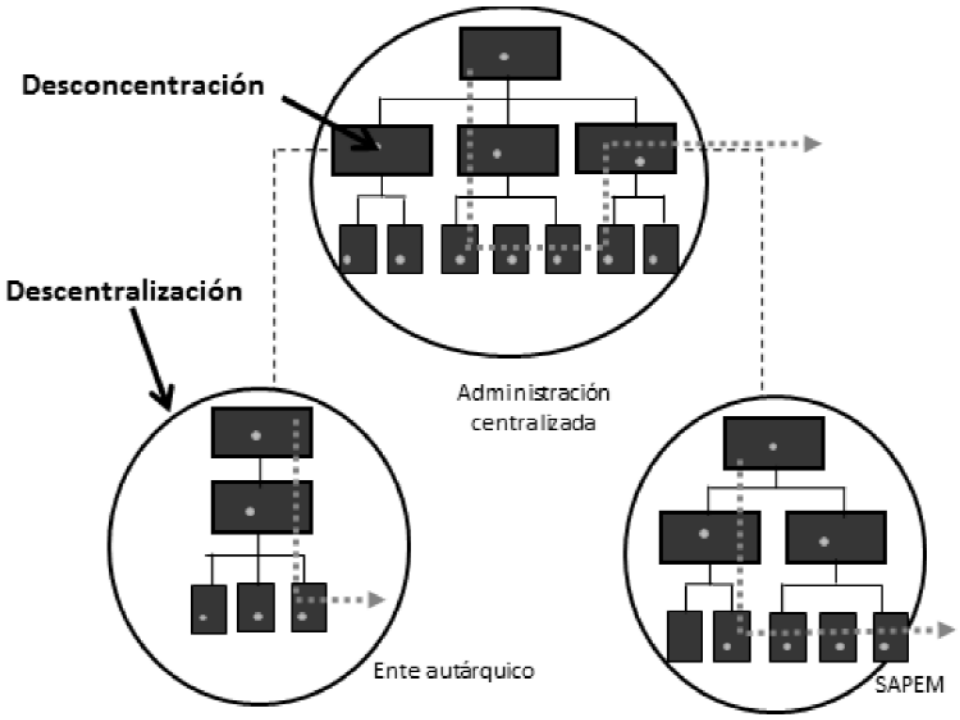
Asimismo, los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo y luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, provincial y municipal. La desconcentración es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país y su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y descongestionar al poder central. La desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere, con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.

La última forma de organizar el Estado es la *delegación de competencia* que es una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquélla le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior. Es importante diferenciar la delegación de la descentralización y de la desconcentración: en estas últimas

hay una decisión legislativa por la cual, total o parcialmente, se quita la competencia al órgano superior y se la atribuye a un órgano inferior (Gordillo, 2010).

Por ello, la delegación no significa una determinación de nuevas estructuras de competencia, ya que el acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de competencias establecida y no lo modifica estructuralmente: es sólo en la dinámica de la actuación administrativa que produce sus efectos. Es una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquélla le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior. A modo de síntesis, se grafican las diversas formas de organización que puede adquirir el Estado para el ejercicio de su función administrativa (Figura 1).

Figura 1. Formas de organización administrativa



Fuente: elaboración propia.

A continuación se presenta un listado con las diferencias entre desconcentración, descentralización y delegación:

- La desconcentración a diferencia de la descentralización, tiene lugar entre órganos de un mismo ente.
- El vínculo que une al órgano con el poder ejecutivo, en la desconcentración, es denominado poder jerárquico y, en la descentralización, control administrativo o control jerárquico institucional, que otorga limitados poderes de control y de dirección sobre el ente personalizado y comprende solo facultades de supervisión.
- La descentralización tiene origen en una ley, la desconcentración en la ley o decreto y la delegación se origina en un acto administrativo fundado en ley.
- En la descentralización y en la desconcentración hay atribución de competencias al inferior, mientras que en la delegación hay transferencia total o parcial y el superior puede retomarlas, supuesto inadmisible en la desconcentración y descentralización.
- En la delegación el órgano que recibe la competencia delegada es el que la ejerce, pero no le pertenece a él sino al superior, quien es el responsable de su ejercicio.
- En la desconcentración, la responsabilidad del superior, por el modo en que se ejerce la competencia que le ha sido quitada, es limitada porque se reduce su poder de control.
- En la competencia delegada, el órgano superior puede retomar la competencia del órgano inferior y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo. En la competencia descentralizada o desconcentrada, el superior sólo tiene facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del contralor administrativo.
- La centralización y desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada, ya que la desconcentración está dentro del cuadro de la

centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

- La descentralización y desconcentración son formas jurídicas en que se organiza el Estado y en ambas, el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos.
- La delegación no implica una modificación en la estructura administrativa sino en su dinámica, es decir, no significa una determinación de nuevas estructuras de competencia. El acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de competencias ya establecido.
- La delegación es hecha por el órgano superior a otro inferior, en la desconcentración el desprendimiento de la competencia está dada por una norma ajena al órgano superior.
- La descentralización y desconcentración implican una nueva repartición, permanente y definitiva de funciones; el acto de descentralización o desconcentración tiene un valor constitutivo y representa una forma de organización administrativa, un tipo de estructura estatal. La descentralización es permanente y constitutiva, general, abstracta y normal, mientras que la delegación es una técnica organizativa de carácter transitorio y para competencias determinadas.
- La descentralización y la desconcentración son tipos de estructura estatal y la delegación es un tipo de dinámica estatal, por lo que no habría dificultad en combinar ambas formas. La competencia puede estar centralizada en un órgano supremo, desconcentrada en órganos dependientes de la administración central o descentralizada en entes autárquicos con individualidad propia.

Como se expresó en la introducción, existen discrepancias conceptuales entre académicos y trabajadores de la gestión pública sobre conceptos claves no solo relativos a

la organización del Estado, que fueron tratados precedentemente, sino también en relación a la categorización de los sujetos a quienes dirige su accionar. Por ello, a continuación analizaremos los conceptos vinculados con la protección con que cuentan las personas físicas y jurídicas en su relación frente al Estado, para establecer una mayor uniformidad en el uso de estos vocablos.

Categorización de los diversos sujetos y de su protección frente a la administración pública

Cada vez, con mayor frecuencia, observamos en los documentos públicos y las comunicaciones estatales, diferencias conceptuales en la categorización de los sujetos, que tienen relación con el accionar del Estado nacional y subnacional. Es por esta razón, que consideramos la necesidad de discutir y definir las diferentes categorías que adquieren los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes. Estos sujetos pueden adquirir diferentes roles: *cliente, ciudadano, beneficiario, derechohabiente, contribuyente, destinatario*, *usuario* y *consumidor,* los cuales serán analizados a continuación.

En primer lugar, desde el punto de vista de la administración y los sistemas de información, el término *cliente* adquiere sentido y es utilizado con frecuencia para definir un rol activo en los procesos. Es por ello que se utiliza también en los sistemas de gestión de la calidad, implementados tanto en el sector privado como en el público (López & Corrado, 2007). La utilización del concepto de cliente en el sector público debería solo limitarse a usos internos en los estudios de procesos u otros fines organizacionales. Sin embargo, la *Nueva Gestión Pública* propuso la utilización del término *cliente* en sentido amplio, reduciendo a la ciudadanía a simples consumidores. Bajo este paradigma, el

gobierno se entiende como un mero prestador de servicios, desconociéndose su rol establecido en la Constitución Argentina (López & Corrado, 2007). Al principio, la concepción del ciudadano como cliente fue tomada como un avance, pero análisis más profundos determinaron que en el ámbito público debe distinguirse entre cliente, ciudadano, beneficiario, contribuyente, destinatario y usuario (Gallinelli & Migliore, 2015).

En cuando al concepto de *ciudadano,* este pertenece a la categoría más genérica y abarcadora que incluye al resto de las categorías antes mencionadas. Este término comprende el conjunto de derechos y deberes. Y adquiere características particulares cuando su rol es más específico. De esta forma, el ciudadano, en el ejercicio de ciertas acciones, puede adquirir la categoría de beneficiario, derechohabiente, contribuyente, destinatario, usuario o consumidor.

El vocablo *beneficiario,* conlleva la acreditación individual para el acceso a un particular derecho que le asiste. Mientras que el *derechohabiente,* que en ocasiones se confunde en su utilización con el poseedor de un determinado derecho, es un sujeto que acredita derechos u obligaciones derivados de otras personas. Este puede ser el caso de los pensionados, concubinos, herederos de propiedad intelectual, etcétera (Matus, 2007). En tanto, el rol del *contribuyente* es aportar, por medio del pago de los impuestos y tasas, los recursos financieros que necesita el Estado para desplegar sus actividades. Los beneficios que reciben son, al igual que el ciudadano, beneficios sociales o colectivos, no individuales.

El *destinatario* es un sujeto comprendido en un colectivo de ciudadanos con particulares derechos al acceso de una determinada política pública, pero no tiene acreditado su acceso individual (Cano, 2008). Por su parte *usuario,* en el sector público, refiere principalmente al usuario del servicio público, con derechos y obligaciones,

relacionados con el acceso pleno o potencial de un servicio prestado o regulado por el Estado (Campanelli Espíndola, 2014; Marcou, 2009; Moderne, 2009).

En cuanto al rol de ciudadano como *consumidor,* en general, es regulado por las normas que rigen al mercado. Esta normativa es complementada según la naturaleza de los bienes (comestibles, medicamentos, máquinas, automotores, etc.). El consumidor goza de ciertos derechos y obligaciones relacionados con el consumo y la utilización de los bienes adquiridos, que garantizan su protección, la de terceros y la del conjunto de la comunidad (Ariño Ortiz, 1995, 1999; Cunill Grau, 1997).

Al sujeto ciudadano se le reconoce un interés colectivo que no es la suma de los intereses individuales, por ello a continuación, analizaremos los diferentes tipos de protección frente a la administración pública que poseen las personas, a saber: *derecho subjetivo, interés legítimo* e *interés simple.* En primer lugar, podemos definir como sujeto a toda persona física o jurídica que plantea o interviene en un proceso administrativo invocando un derecho subjetivo o un interés legítimo, para lo cual debe tener capacidad de hecho y de derecho de acuerdo a las normas del Código Civil; sin perjuicio de ello, los menores adultos pueden actuar por sí mismos cuando lo hacen en defensa de sus derechos o intereses legítimos.

Ello surge también de lo establecido en el artículo 10 del Decreto-Ley 7647/70 de la Provincia de Buenos Aires, que menciona: "La actuación administrativa puede iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona o entidad pública o privada, que tenga derecho o interés legítimo". Asimismo en otros artículos del mencionado Decreto-Ley se mencionan

estos conceptos[1]. Cabe aclarar que así como existen diferencias en lo que respecta a las atribuciones para extinguir un acto administrativo, según que lo haga la administración o la justicia, así también hay un régimen distinto en lo que se refiere a quiénes pueden acudir a la administración o a la justicia a pedir la extinción de un acto que los afecta.

En principio para definir los conceptos involucrados, vamos a seguir a Gordillo que en su Tratado de Derecho Administrativo establece que existe un régimen que regula quiénes pueden acudir a la administración o a la justicia a pedir la extinción de un acto que los afecta y ello se deriva de las nociones de derecho subjetivo y de interés legítimo (también llamado derecho reflejo, derecho objetivo, etc.). Dicho autor agrega que, luego de la Constitución Argentina de 1994, se incorporó en el Artículo 43 el concepto de interés difuso o derecho de incidencia colectiva. El primero es una protección que el orden jurídico otorga en forma exclusiva a un individuo determinado y el segundo como una protección algo más debilitada que la anterior, otorgada por el orden jurídico generalmente a un conjunto determinado de individuos, en concurrencia (Gordillo, 2010). A continuación analizaremos cada uno en mayor detalle.

En cuanto al *derecho subjetivo*, Gordillo lo define como una protección que el orden jurídico otorga en forma exclusiva a un individuo determinado y, al interés legítimo como una protección algo más debilitada que la anterior otorgada por el orden jurídico generalmente a un conjunto determinado de individuos, en concurrencia (Gordillo, 2010). En el primer caso se protege a un individuo determinado en forma exclusiva; en el otro, a

[1] Artículo 86°: Toda decisión administrativa final, interlocutoria o de mero trámite que lesione un derecho o interés legítimo de un administrado o importe una transgresión de normas legales o reglamentarias o adolezca de vicios que la invalidan, es impugnable mediante los recursos establecidos en este capítulo.
Artículo 23°: Cuando de la presentación del interesado o de los antecedentes agregados al expediente sugiera que alguna persona o entidad, pudiera tener interés directo en la gestión, se le notificará de la existencia del expediente al solo efecto de que tome intervención en el estado en que se encuentren las actuaciones, sin retrotraer el curso del procedimiento.

un número de individuos en forma conjunta. Por ello, especifica que quien tiene un derecho subjetivo puede reclamar el reconocimiento de él tanto ante la propia administración como ante la Justicia. Si la administración no le reconoce su derecho puede demandarlo judicialmente (Hutchinson, 1976). El individuo con un *derecho subjetivo* puede pedir no sólo la extinción del acto que lo afecta en su derecho subjetivo, sino también el otorgamiento de las indemnizaciones que sean pertinentes por los daños que tal acto le haya ocasionado. Asimismo, quien tiene un derecho subjetivo puede reclamar el reconocimiento de él tanto ante la propia administración como ante la Justicia; si la administración no le reconoce su derecho, él puede demandarla judicialmente al efecto. Además el individuo puede pedir no sólo la extinción del acto que lo afecta en su derecho subjetivo, sino también el otorgamiento de las indemnizaciones que sean pertinentes por los daños que tal acto le haya ocasionado.

En relación al *interés legítimo*, surge cuando el ordenamiento jurídico reconoce una conducta administrativa hacia un grupo de personas en grado de concurrencia. El elemento era la concurrencia y no la exclusividad del derecho subjetivo. Tienen un interés en grado de concurrencia y al mismo tiempo en forma individual. Solo se podía anular el acto administrativo que los lesionaba: *Acción de Anulación* y no los daños y perjuicios (todo en ceder judicial). En el año 1995 se lo reconoce en vía judicial a partir del caso "Rusconi c/ Municipalidad de La Plata" (lo que sí se podía hacer era el trámite administrativo, según el Art. 10° de las Normas de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires).

Es importante destacar que el interés legítimo difiere del interés simple, en que sí puede interponerse un recurso administrativo que la administración debe resolver (Gordillo, 2010). Por lo demás, quien sólo tiene un interés legítimo, si bien puede pedir la revocación o la anulación del acto según sea el caso, no puede pedir que se le indemnicen daños y perjuicios. El *interés legítimo* no es producto de ningún tipo de relación. Es algo que a una

persona le interesa de modo particular porque sufre un agravio. La particularidad del interés es que no es exclusivo ni excluyente. El *interés legítimo* se caracteriza por su exigibilidad concurrente, no necesariamente es de una persona. Esta es la situación jurídica en la que se encuentran todos los compradores de un pliego en una licitación, ninguno tiene un derecho exclusivo y excluyente sobre los demás, sino que tienen un *derecho en expectativa* de resultar adjudicatario de la licitación y un interés en el proceso licitatorio.

Sobre el *interés simple*, distintos autores sostienen que comprende el mero interés de todo ciudadano o habitante sobre el cumplimiento de la ley, diferenciándose así del derecho exclusivo o subjetivo, del interés legítimo de un grupo de personas, del derecho de un habitante a un medio ambiente sano. Se trata entonces, del interés que posee una comunidad en que no existan actos administrativos ilegítimos (Botassi, 2004; Gordillo, 2010). Se trata del interés de toda la comunidad a que se cumpla con el ordenamiento jurídico y sobre el cual solo se podía efectuar una mera denuncia. Agrega que no existe aquí ni el derecho exclusivo del derecho subjetivo, ni el interés legítimo de un número determinado de personas, ni el derecho de un habitante a que su medio ambiente sea sano, sino el interés de toda la comunidad en que no haya actos administrativos ilegítimos.

Cabe aclarar que el interés simple, no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos. Permite realizar denuncias ante la administración y el Defensor del Pueblo sobre una acción u omisión considerada ilegítima. En el interés simple, la administración no está obligada a resolver la denuncia interpuesta (Gordillo, 2010). A diferencia del interés legítimo, en que se puede interponer un recurso administrativo que la administración está obligada a resolver (y que permite ejercer el derecho subjetivo a obtener una decisión expresa, recurriendo incluso al amparo judicial por mora de la administración en resolver), en el interés simple la administración no está necesariamente obligada, en principio, a resolver la denuncia interpuesta. Veamos esta distinción con un

ejemplo: se prohíbe la instalación de una carbonería en el centro, pasa un particular y ve que hay una carbonería en el centro, lo denuncia porque tiene interés simple en que se cumpla la ordenanza. Sin embargo, el que tiene interés legítimo es un vecino por el daño que le causa la carbonería. No tiene derecho subjetivo porque a él directamente no le pasó nada.

En virtud de estas definiciones, por ejemplo, todo habitante posee un interés simple en que el proceso público licitatorio se lleve adelante, según lo establece la normativa vigente que lo regula. En síntesis, tiene interés en que la administración se desenvuelva dentro del ámbito legal, en el ejemplo antes mencionado, que los recursos del Estado sean utilizados correctamente y se realicen los procedimientos establecidos por las normas.

Consideraciones finales

A partir de la existencia de discrepancias conceptuales entre académicos y trabajadores de la gestión pública, sobre conceptos claves relativos a la organización del Estado y en relación a la categorización de los sujetos a quienes dirige su accionar, en el presente trabajo intentamos realizar aportes para consensuar definiciones claves en materia de gestión pública. Las mismas surgieron a partir de una revisión bibliográfica y del análisis del accionar del Estado y tuvieron como objetivo contribuir a la reducción de estas diferencias.

En este recorrido, destacamos la importancia de analizar los diferentes tipos de organización que posee el Estado, ya que ello tiene implicancias en cuanto al control, que

puede ser jerárquico o de tutela. Esto conlleva consecuencias en cuanto a la responsabilidad, porque aún en los casos en que se transfiere el ejercicio o la titularidad de la competencia, siempre existe la responsabilidad *in vigilando* (Valadés, 1998).

Asimismo, entendemos que la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada, debe combinarse con la promoción de una ciudadanía activa, más acorde con una perspectiva *socio-céntrica* que *mercado-céntrica*; por lo que los objetivos de reforma, también deberían propender a un mayor fortalecimiento de la sociedad civil.

Por su parte, cuando se hace referencia a la gestión pública, sus herramientas y modos organizativos, convendría hacerlo en el marco de políticas públicas que relacionen el aparato estatal con la sociedad. Esta relación, debería basarse en considerar al ciudadano como sujeto de derechos y no solo como consumidor o cliente, lo que implica el reconocimiento de la existencia de un interés colectivo, no subsumible a los intereses individuales.

Subrayamos que el ciudadano asume un conjunto de roles mediante los cuales se relaciona con el gobierno y la administración, por lo que una persona puede desempeñar más de uno de los roles analizados (cliente, ciudadano, beneficiario, contribuyente, destinatario y usuario), o incluso la totalidad de los mencionados en el título: Categorización de los diversos sujetos y de su protección frente a la administración pública.

Acentuamos también que el rol de ciudadano implica la participación en el proceso colectivo de decisiones políticas, como elector y formador del concepto de interés general, siendo además, receptor del beneficio social que resulta de la actividad del Estado, aportando al proceso de intercambio: apoyo político y legitimidad. Asimismo, indagamos y analizamos las distinciones entre ciudadano y cliente y sus implicancias en el ámbito

público. Mencionamos que el usuario es la persona que recibe un beneficio privado de una prestación pública, a cambio de la entrega de una suma de dinero. Mientras que el beneficiario es quien también recibe un beneficio privado y personal, pero no a cambio de dinero.

Con este recorrido, esperamos haber contribuido al debate para la clarificación de los conceptos vinculados, tanto a las formas de organizar al Estado como a la protección de las personas físicas y jurídicas, para que políticos, funcionarios, profesionales y académicos, unifiquen criterios sobre su utilización. Consideramos que ello permitirá zanjar las diferencias entre los conceptos clave relacionados con la gestión pública, lo que entendemos puede fortalecer a una mejor implementación de la modernización del Estado.

Bibliografía

Acosta Romero, M. (1975). *Teoría general del derecho administrativo.* México: UNAM.

Ariño Ortiz, G. (1995). *Teoría y práctica de la regulación para la competencia.* Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.

Ariño Ortiz, G. (1999). *Principios de Derecho público económico.* Granada, España: Comares.

Beyme, K. V. (1994). *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad.* Madrid: Alianza Universidad.

Bidart Campos, G. J. (1967). *El derecho constitucional del poder.* Buenos Aires: Ediar.

Botassi, C. A. (2004). Las legitimaciones activa y pasiva en el nuevo contencioso administrativo. En C. A. Botassi (Ed.), *El nuevo proceso contencioso administrativo*

de la provincia de Buenos Aires (pp. 263-299). La Plata, Argentina: Librería Editora Platense.

Campanelli Espíndola, M. J. (2014). La construcción de un concepto llamado regulación. *Revista Digital de Derecho Administrativo,* 12, 257-268.

Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de Gobernanza. *Estudios Políticos,* 33, 147-177.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social,* Caracas, Venezuela: CLAD.

Diez, M. M. (1967). *Derecho administrativo.* Buenos Aires: Omeba.

Dromi, J. R. (1998). *Derecho Administrativo.* Buenos Aires, Argentina: Ciudad Argentina, 6a. ed.

Echebarría Ariznabarreta, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 18.

Fraga, G. (1999). Derecho Administrativo. México: Porrúa.

Gallinelli, B. y Migliore, A. (2015). Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?. En L. Pagani, M. A. Payo y B. Galinelli (Eds.), *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 10-34). La Plata, Argentina: María Lura Pagani,

García Pelayo, M. (1995). *Las transformaciones del Estado contemporáneo.* Madrid: Alianza.

Gordillo, A. A. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires, Argentina: F.D.A., 10a. ed.

Hutchinson, T. (1976). La impugnación judicial de los reglamentos. *RADA,* (9)31.

López, A. y Corrado, A. (2007). *Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración*. Buenos Aires, Argentina: INAP.

Marcou, G. (2009). La regulación y los servicios públicos: las enseñanzas del Derecho comparado. En G. Marcou y F. Moderne. (Ed.), *Derecho de la regulación, los servicios públicos y la integración regional* (pp. 11-92). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario-L´Harmattan.

Matus, T. (2007). El peso que queda: condiciones de efectividad en los programas de intervención social. *Perspectivas,* 3, 1-17.

Moderne, F. (2009). Los usos de la noción de 'regulación' en el Derecho positivo y en la doctrina jurídica de los Estados de la Unión Europea. En G. Marcou y F. Moderne. (Ed.), *Derecho de la regulación, los servicios públicos y la integración regional* (pp. 98-116). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario-L´Harmattan.

Serra Rojas, A. (1978). *Ciencia política.* México: Porrúa.

Serra Rojas, A. (1981). *Derecho Administrativo.* México: Porrúa.

Serra Rojas, A. (2001). *Derecho Administrativo.* Primer Curso. México: Porrúa.

Valadés, D. (1998). *El control del poder.* México: UNAM.