

C2.0

3. Organización de la Administración Pública I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Introducción



Bienvenidos y bienvenidas al módulo I: Estado y Administración Pública. En esta clase repasaremos algunos conceptos claves sobre la organización de la Administración Pública. Para comenzar los y las invito a definir el Estado como persona jurídica de derecho público para luego analizar de qué modo el Estado establece sus relaciones con terceros, es decir cómo esta persona pública: Estado expresa su voluntad para establecer las relaciones con terceros.

En un comienzo el Estado, como poder político, no estaba constituido como un sujeto de derecho. Se requirió de un largo proceso histórico para que el Estado sea encuadrado como sujeto con personería jurídica propia y sea capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. En la actualidad el artículo el Código Civil y Comercial establece en su artículo 145 que las personas jurídicas son públicas o privadas.



En el artículo 146 enumera a las personas jurídicas públicas:

- a. el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter;*
- b. los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo carácter público resulte de su derecho aplicable;*
- c. la Iglesia Católica.*

Código Civil y Comercial

Claramente esto debe hacerse a través de personas físicas que puedan ser capaces de expresar su voluntad, a raíz de las dificultades teóricas que surgieron para imputar la voluntad de la persona física al órgano estatal y luego de algunas discusiones doctrinarias se alcanzó un consenso generalizado mediante la **teoría del órgano**.¹



Siguiendo al Dr. Carlos Balbín podemos decir que: “El estado es un sujeto de derecho con personalidad jurídica propia capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones y que está integrado por órganos, es decir, personas físicas que son quienes dicen directamente cuál es su voluntad”.²



Establecido esto, debemos analizar cómo se distribuye dentro del aparato estatal estas potestades a los órganos dentro del Estado para funcionar como unidad y cumplir sus fines, y para ello debemos estudiar los principios de la organización administrativa.

Principios de la organización administrativa

COMPETENCIA

JERARQUÍA

CONCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

C2.0

3. Organización de la Administración Pública I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Competencia



Podemos definir la competencia de un órgano como la suma de potestades que surgen del ordenamiento jurídico, esto es la aptitud de los poderes públicos para obrar.

En un Estado democrático el principio general es que el Estado no puede actuar salvo que la ley lo autorice a hacerlo. Contrariamente a lo que ocurre con las personas humanas en donde la regla es que todo lo que no está prohibido está permitido, conforme lo establecido por el principio de legalidad del artículo 19 de nuestra constitución nacional.

La **Ley de Procedimiento administrativos (Ley 19.549)** (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm>) en su artículo tercero nos dice la competencia de los órganos administrativo que será la que resulte según los casos de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente.

Esto quiere decir que las potestades otorgadas a los órganos por la Constitución, la ley y los reglamentos no son sólo facultades para actuar sino que el órgano está obligado a cumplir con las competencias que le fueron asignadas.

Competen
Expresas
Implícitas

Las **competencias expresas** son las que surgen del propio texto normativo, es decir de su literalidad.¹

Sin embargo no resulta posible que con carácter previo y en el texto legal se establezcan todas las potestades necesarias para resolver todas las cuestiones que puedan presentarse, es por ello que se pensó en un mecanismo de atribución de competencias que permitiera contemplar estos casos y así nos encontramos con el criterio de las **potestades implícitas**, que son aquellas que surgen por interpretación del texto legal, de manera que estas **competencia implícitas** le permitan ejercer las literalmente expresas.



*¿De qué modo puede llegar a encauzarse la admisión de las facultades implícitas? Este tema ha desvelado a más de un doctrinario, finalmente se interpretó, casi sin discusión, la llamada **Teoría de la Especialidad**, que la Corte Suprema de*

Justicia ha reconocido con valor jurídico, que implica reconocerle al órgano competencia para actuar dentro de su ámbito específico.

Tipos de competencia

La competencia puede clasificarse en razón de la materia, del territorio, del tiempo y del grado. En razón de la materia expresa el contenido de sus facultades, la competencia en razón del territorio queda definido por el ámbito físico de acción,² en razón del tiempo hace referencia al plazo durante el cual el órgano puede ejercer las funciones y el grado está relacionado con otro principio de la organización que es la Jerarquía.

Técnicas de redistribución de competencias

La competencia de un órgano puede ser redistribuida de dos modos diferentes: la Delegación y la Avocación.

Delegación	Avocación
Es la transferencia de una competencia específica o puntual desde un órgano a otro con carácter transitorio, el titular no traslada la titularidad de su competencia sino sólo su ejercicio, por eso la delegación siempre es de un órgano superior a uno inferior y ambos son responsables por su ejercicio. El órgano delegante puede en cualquier momento retomar el ejercicio de sus competencias. La delegación tiene que estar establecida expresamente.	Siempre es procedente, salvo que una norma disponga lo contrario, Aquí se trata de que el superior se arroga, toma, atrae ante sí un asunto que está sometido a examen y decisión del inferior. La limitación es que no pueden avocarse competencias exclusivas. ³



[ANTERIOR \(INDEX.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA2.HTML\)](#)

C2.0

3. Organización de la Administración Pública I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Jerarquía

El principio de jerarquía en la administración pública implica la subordinación y la supremacía en las relaciones entre los distintos órganos y funcionarios del aparato estatal. El concepto de jerarquía incluye el de poder y la función jerárquica es el ejercicio de ese poder. Es

un ordenamiento donde los órganos superiores disponen de poder jerárquico para dirigir, ordenar e inspeccionar la conducta de los inferiores.



La Dra. Ivanega expresa que hay dos figuras típicas de toda organización: son la línea y el grado.¹ La línea jerárquica se forma por el conjunto de órganos en sentido vertical, unidos por la relación de subordinación, mientras que el grado es la posición o situación jurídica que cada uno de los órganos ocupa en dicha línea.



[ANTERIOR \(PAGINA1.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA3.HTML\)](#)

C2.0

3. Organización de la Administración Pública I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Centralización y desconcentración

Este concepto alude a la concentración de la toma de decisiones en los órganos superiores de una persona jurídica.

La desconcentración es la transferencia de atribuciones a un órgano de menor jerarquía dentro de una misma persona jurídica. En general se producen estas desconcentraciones de toma de decisiones a fin de agilizar el procedimiento administrativo y también puede darse por la especificidad en la temática que trata el órgano inferior.¹



[ANTERIOR \(PAGINA2.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA4.HTML\)](#)

C2.0

3. Organización de la Administración Pública I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Centralización y descentralización



Distinto al anterior es este principio, ya que aquí la diferencia entre el órgano perteneciente a la administración central o el organismo descentralizado tienen características bien diferenciadas.

Para comenzar la Administración centralizada está compuesta por entidades de la Administración Pública Nacional con cierta autonomía técnica y funcional, pero que no poseen personería jurídica ni patrimonio propio sino a través de la jurisdicción central de la que dependen, por lo que carecen de independencia presupuestaria.

Como organismo descentralizado podemos catalogar a todo aquel organismo que cuenta con personería jurídica propia. Esta condición de persona jurídica del órgano conlleva una serie de consecuencias que hacen que cuente con mayor grado de autonomía y autarquía que aquellos órganos que forman parte de una sola persona jurídica en la administración central. La Administración descentralizada está compuesta por entidades que tienen presupuesto propio y personería jurídica.

Veremos que dentro de los organismos descentralizados existen diferentes grado o niveles de descentralización del poder central.



En síntesis, podríamos decir que la Administración pública está conformada por organizaciones que, por su naturaleza jurídica, autonomía y tipo de organización se clasifican como:

- *Administración central;*
- *organismos descentralizados;*
- *organismos desconcentrados y*
- *empresas y sociedades del Estado.*

Veamos algunos ejemplos: como organismo descentralizado podemos mencionar a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), ya mencionamos al Instituto Nacional de Formación Docente como un organismo desconcentrado del Ministerio de Educación y la Agencia Nacional de Noticias Télam corresponde a la categoría de Sociedad del Estado.



Es importante tener en cuenta que más allá de estas clasificaciones todo forma parte de lo que se denomina el Sector Público Nacional, y que hay normas que le son aplicables a todos los organismos ya sean que pertenezcan a la Administración central o a la administración descentralizada e incluso a empresas y sociedad del Estado.

El Sector Público Nacional está definido por la ley de Administración Financiera en su artículo 8º el cual establece que sus disposiciones serán aplicables a todo el Sector Público que incluye:

- a. Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
- b. Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- c. Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
- d. Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Existen otras leyes que regulan a todo el sector público nacional, debido a lo cual todos los organismos y funcionarios se encuentran obligados por las prácticas y procedimientos que ellas establecen, un claro ejemplo de esto es la Ley de Ética Pública, sancionada en el año 1999.

También debemos recordar que la Administración Pública en su totalidad es controlada por la Auditoría General de la Nación como organismo externo y por la Sindicatura General de la Nación como órgano de control interno.



[ANTERIOR \(PAGINA3.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA5.HTML\)](#)

C2.0

3. Organización de la Administración Pública I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Referencias bibliográficas

- Balbín, Carlos F. Manual de Derecho Administrativo – 2da ed. actualizada- Buenos Aires, La Ley, 2013.
- Ivanega, Miriam Mabel. Principios de la Administración Pública. Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005



ANTERIOR (PAGINA5.HTML)