

REFLEXIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Marco Antonio Cabrera Vásquez

Magister. Profesor Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM

SUMARIO:

I. Gobierno y Administración	64
1.- Motivación Constitucional	64
2.- Ideas Bases	66
2.1.- Gobierno	66
2.2.- Política de Gobierno	71
2.3.- Elementos de la Política de Gobierno	72
3.- Administración Pública	73
3.1.- Fines y medios de la Administración Pública	76
3.2.- Naturaleza de la Administración Pública	78
3.3.- Caracteres de la Administración Pública	85
3.4.- Clasificación de la Administración Pública	88
II. La Administración Pública y el Derecho Administrativo	91
1.- El Derecho Administrativo	91
2.- Administración y Poder Ejecutivo	96
3.- Administración y Gobierno	96
4.- Política y Adm. Púb.	99
III. La Responsabilidad de la Adm. Púb. y del personal al servicio en la Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General	100
1.- Introducción	100
2.- Estructura del Título V	101
2.1.- Responsabilidad de la Adm. Púb.	101
2.2.- Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Adm. Púb.	103
2.3.- Restricciones a ex-autoridades de las entidades	105
2.4.- Registro de Sanciones	106
2.5.- Autonomía de Responsabilidades	107
A Modo de Conclusión	108
Bibliografía	110

Para dar un enfoque jurídico a estas reflexiones es preciso señalar la motivación Constitucional y aclarar ciertos conceptos.

I. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.- MOTIVACIÓN CONSTITUCIONAL:

La Constitución Política del Perú de 1993:

Se refiere al GOBIERNO de la siguiente forma:

“Artículo 43°. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su GOBIERNO es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

“Artículo 46°. Nadie debe obediencia a un GOBIERNO USURPADOR, ni a quienes asumen FUNCIONES PÚBLICAS en violación de la Constitución y de las leyes.

La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden Constitucional.

Son nulos los actos de quienes usurpan Funciones Públicas”.

“Artículo 77°. La ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del Presupuesto del sector público contiene dos secciones: GOBIERNO CENTRAL e instancias descentralizadas...”

“Artículo 189°. El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el GOBIERNO UNITARIO de manera descentralizada y desconcentrada”.

“Artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República:

24. Ejercer las demás Funciones de GOBIERNO y ADMINISTRACIÓN que la Constitución y las leyes le encomiendan”

También la Constitución se refiere a los GOBIERNOS LOCALES en los artículos 31°, 197°, 74°, 96°; así como también al pago de la deuda pública de los Gobiernos Constitucionales, artículo 75°, y también de los órganos que ejercen el GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL, y de que el Estado acepta la calificación del asilado que otorga el GOBIERNO ASILANTE.

La Constitución Política del Perú de 1993:

Se refiere a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en forma directa:

“Artículo 162°. Corresponde a la DEFENSORIA DEL PUEBLO defender los Derechos Constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA CIUDADANÍA...”

“Artículo 77°. La ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL ESTADO se rige por el presupuesto que anualmente apruebe el Congreso...”

“Artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República:(...)”

17. ADMINISTRAR LA HACIENDA PÚBLICA...

24. Ejercer las demás FUNCIONES de gobierno y ADMINISTRACIÓN QUE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES LE ENCÓMIENDEN”.

“Artículo 138°. La potestad de ADMINISTRAR JUSTICIA EMANA DEL PUEBLO y se ejerce a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la CONSTITUCIÓN y a las LEYES...”

“Artículo 192°. Las MUNICIPALIDADES tienen competencia para:(..)

2. ADMINISTRAR SUS BIENES Y RENTAS

4. Organizar, reglamentar y ADMINISTRAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES DE SU RESPONSABILIDAD...”

Decía ARISTÓTELES¹: “La naturaleza arrastra instintivamente a todos los hombres a la asociación política”.

La organización de esta asociación política ha preocupado siempre a sus miembros. A sus fines, medios y forma han dirigido constantemente su reflexión. Por esto mismo cuando se emplea el término “ADMINISTRACIÓN” y “DERECHO”, inmediatamente tenemos la idea de orden, norma, obras, bienestar material y espiritual; y seguimos adelante, encontramos descripciones de hechos, sugerencias, propuestas, testimonios de autores y también referencias de disposiciones legales. Es necesario esclarecer señalar las ideas bases de la presente reflexión:

¹ ARISTÓTELES. LA POLÍTICA. Libro I. Cap. 1., in fine

2.- IDEAS BASES:

2.1.- GOBIERNO:

A nuestro entender, los elementos del ESTADO, son tres: población, territorio y poder. Pero hay algunos autores como G.J. BIDART CAMPOS que agregan un cuarto elemento, que es el GOBIERNO².

Para algunos, ADMINISTRAR ES GOBERNAR. La ADMINISTRACIÓN se equivale al GOBIERNO. En este sentido, las Funciones estatales: legislación, jurisdicción y ejecución serían medios para estos fines. De esta manera, el concepto propuesto de GOBIERNO y por ende de ADMINISTRACIÓN resulta muy amplio.

MARIENHOFF, Miguel S.³ señala:

"Antaño la noción de "GOBIERNO" difería de la actual.

En un principio, las Funciones estatales no se hallaban divididas, como hoy, y atribuidas. En esa etapa la idea de "GOBIERNO" comprendía la ACTIVIDAD TOTAL del ESTADO.

Posteriormente, a medida que avanzaba el proceso de la evolución del ESTADO, fue produciéndose la paulatina separación de esas Funciones. La JUSTICIA fue la primera en separarse; luego ocurrió lo mismo con la LEGISLACIÓN.

De esa forma la actividad "EJECUTIVA" quedó separada del conjunto originario... Sin perjuicio de lo expuesto, cabe advertir que el GOBIERNO, expresión final del poder, no sólo está constituido por el órgano EJECUTIVO, sino también por el LEGISLATIVO y el JUDICIAL. Así como del poder del ESTADO es único, aunque distribuido en Funciones, así también el GOBIERNO es único, aunque -en lo atinente a su ejercicio- háyase distribuido entre los tres órganos esenciales del ESTADO: EJECUTIVO, LEGISLATIVO y JUDICIAL. El GOBIERNO lo constituye esos tres órganos, poniéndolo de manifiesto cada uno de ellos en su esfera de competencia.

Si bien antaño la idea de GOBIERNO comprendía la actividad total del ESTADO, porque en aquel entonces aún no se había producido la división de Funciones con asignación de ellas a "ÓRGANOS DISTINTOS",

² BIDART CAMPOS, G.J. DERECHO POLÍTICO. Buenos Aires. 1982., pág. 349.

³ MARIENHOFF, Miguel S., ob., cit., pág. 63 y ss.

en la actualidad la idea de GOBIERNO también se refiere a la actividad total del ESTADO, puesto que cada uno de los tres grandes departamentos-Legislativo, Judicial y Ejecutivo-ejerce una porción de GOBIERNO, que como expresión de PODER, es ÚNICO. La diferencia entre lo que, al respecto, ocurría antaño y ocurre hoy, consiste en que antes el GOBIERNO hallábase concentrado en un SOLO ÓRGANO, mientras que actualmente lo ejecutan los tres órganos esenciales, cada uno de ellos dentro de la esfera de competencia atribuida por la CONSTITUCIÓN”.

MANUEL MARÍA DIEZ ⁴ manifiesta:

“En realidad, el GOBIERNO debemos entenderlo como el cúmulo de órganos estatales que tienen a su cargo todas las funciones del poder estatal; por ello integra el GOBIERNO, tanto el órgano ejecutivo como el legislativo y el judicial.

Pero no cabe duda de que aun involucrando en el concepto de GOBIERNO, las tres clásicas funciones del poder: legislativa, ejecutiva y judicial, el núcleo gubernativo se halla en la segunda, o sea en el órgano ejecutivo, en general unipersonal, que asume la conducción del Estado, la gobernación y la administración propiamente dichas... Por ello se dice que la única función que es imprescindiblemente exige un órgano propio que la asuma, es la EJECUTIVA, ya que las otras, además de ser discontinuas, pueden confundir con ella. TODO ESTADO puede vivir, aunque sea anormalmente, sin parlamento y sin judicatura, pero no puede subsistir sin PODER EJECUTIVO. La FUNCIÓN EJECUTIVA la cumple el órgano del ESTADO que, en sentido restringido se llama GOBIERNO, o sea el PODER EJECUTIVO”.

Junto a las funciones normativa, administrativa y judicial, se viene madurando una función de DIRECCIÓN POLÍTICA, una FUNCIÓN DE GOBIERNO. En realidad se trata de conceptos que están en el ánimo de todos. Todo el mundo intuye lo que es GOBERNAR y ADMINISTRAR.

JOSÉ ANTONIO GARCÍA TREVIJANO FOS⁵ nos hace la siguiente comparación:

⁴ DIEZ, Manuel Marfa, DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. 1963, pág. 39.

⁵ GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1968, pág.35 y ss.

"En la familia el padre gobierna, la madre administra. Son conceptos vulgares, pero que indudablemente tienen un sentido técnico. GOBERNAR quiere decir, en amplio sentido, DIRIGIR A UN GRUPO DE-TERMINADO, para la consecución de unos fines esenciales. La AD-MINISTRACIÓN es aquella actividad inferior que procura práctica-mente la consecución de dichos fines.

El GOBERNANTE dice el QUÉ, el ADMINISTRADOR dice el CÓMO. Existe, evidentemente dentro del PODER EJECUTIVO una doble fa-ceta, la del GOBIERNO y la de la ADMINISTRACIÓN. Todos nos damos cuenta de que no es lo mismo declarar la guerra a un ESTADO extranjero o ratificar un tratado internacional, que conceder un servicio público o autorizar a un particular para desarrollar determinada activi-dad. Son actuaciones que de una manera intuitiva nos llevan a discriminarlas, unas más importantes, otras menos importantes. Esta fun-ción de DIRECCIÓN POLÍTICA, en INGLATERRA, está enraizada en el PARLAMENTO. No existía, propiamente dicho, un PODER EJE-CUTIVO. Era el PARLAMENTO el que dirigía la política.

En el CONTINENTE, esta función de DIRECCIÓN POLÍTICA se plasma en lo que se denomina GOBIERNO. Tiene dos acepciones dis-tintas: Una subjetiva u orgánica, y otra funcional. En la segunda se trata de saber qué actos, qué funciones pueden denominarse de GOBIER-NO. La función de DIRECCIÓN POLÍTICA, efectivamente, tiene una prioridad lógica, incluso sobre la separación de poderes. Es una FUN-CIÓN que se diluye en cualquiera de ellos. Es decir, que la FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA puede existir tanto en el PARLAMEN-TO como en el PODER EJECUTIVO.

El PARLAMENTO dirige políticamente al país, por ejemplo, cuando vota la LEY DE PRESUPUESTOS, que es la primera y esencial mane-ra de DIRIGIR POLÍTICAMENTE AL GRUPO, ya que enmarca los gastos y los ingresos que se pueden, en un momento determinado, llevar a la práctica. Esta LEY DE PRESUPUESTOS es una manifestación genuina de DIRECCIÓN POLÍTICA DEL PARLAMENTO.

Pero, junto a esta función política del legislativo existe una FUNCIÓN DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO. No existe función de gobierno del PODER JUDICIAL..."

De lo expuesto, podemos señalar, en forma general, que la FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA es aquella que tiene como misión esencial la de dirigir el grupo político hacia sus fines principales y debe señalar cuáles son dichos fines y preparar la manera generalizada de actuar.

Esta FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA varía en cada uno de los sistemas políticos, por ejemplo: En un sistema político liberal, la DIRECCIÓN POLÍTICA del país es inhibirse, es dejar que la libertad individual pueda vivir aislada con las menores cortapisas posibles del ESTADO. En los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales, la DIRECCIÓN POLÍTICA consiste precisamente en la intervención, en mermar facultades y libertades a los individuos, ya que es precisamente el ESTADO el que los suplanta, sustituye y orienta. Esta DIRECCIÓN POLÍTICA después, como es natural, se llevará a la práctica a través de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Se trata, pues de dos funciones cronológicamente sucesivas: La primera es, naturalmente, la DIRECCIÓN POLÍTICA; la segunda es, la FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN.

Por lo tanto, el concepto subjetivo de GOBIERNO depende de los regímenes y sistemas políticos. En el PERÚ, el GOBIERNO está constituido por el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, el CONSEJO DE MINISTROS y los MINISTROS.

GOBIERNO, es pues, el órgano supremo de la jerarquía de la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO que, ejerciendo poderes tutelares sobre las autarquías locales e instituciones, puede decirse que rige toda la vida administrativa de un país. Es a éste órgano a quien incumbe tomar las decisiones fundamentales vinculadas con el futuro nacional.

El GOBIERNO es, por consiguiente FUNCIÓN DE INICIATIVA; da impulso y dirección a la ADMINISTRACIÓN. El GOBIERNO es la cabeza, la ADMINISTRACIÓN es el brazo.

JULIO PRAT⁶ utiliza la terminología de **MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE**⁷, que define al GOBIERNO en dos acepciones, una objetiva y otra subjetiva:

- * OBJETIVAMENTE GOBIERNO sería el ejercicio de la autoridad pública, la institución que asegura la DIRECCIÓN POLÍTICA DE UN PAÍS;

⁶ PRAT, Julio, DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I., pág. 146 y ss.

⁷ DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel. TRAUTÉ GÉNÉRALE DE LETAT. París 1931. Tomo II., pág.7

- * **SUBJETIVAMENTE, GOBIERNO** significa el conjunto de individuos que integran la institución directora y que aseguran físicamente el ejercicio del poder público. En el sentido extenso comprendería a todos los titulares de la función legislativa más los de la función ejecutiva. En el sentido restringido, solamente incluiría a los titulares de la función ejecutiva.

Dice JULIO PRAT, aceptamos la definición que nos proporciona BIGNE DE VILLENEUVE como el EJERCICIO DE LA AUTORIDAD PÚBLICA ASEGURANDO LA DIRECCIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA DE UN PAÍS. ES LA ACEPCIÓN OBJETIVA DEL GOBIERNO.

WILBURG JIMÉNEZ CASTRO⁸ resume lo expuesto:

“Recordemos que:

- * **GOBERNAR:** Es la REGULACIÓN DE LA CONDUCTA HUMANA DEL PUEBLO, RESOLVIENDO LOS CASOS CONCRETOS Y ATENDIENDO A LAS REGULACIONES HABITUALES DE UNA ASOCIACIÓN; y.
- * **GOBIERNO,** se entiende a la ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LA NACIÓN, caracterizada por su UNITARIEDAD REPRESENTATIVA Y DESCENTRALIZADA, a través del cual se ejercen las FUNCIONES DEL ESTADO, que tienen como misión el DESARROLLO Y SEGURIDAD INTEGRAL DEL PAÍS”.

Se señala que GOBIERNO NACIONAL, es un concepto creado por la SOCIEDAD.

Se le puede describir como la FUNCIÓN DE DIRECCIÓN DEL ESTADO, que encarna en consecuencia, soberanamente, el EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL ORDEN PÚBLICO, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA UTILIDAD SOCIAL.

Ahora bien, para el efectivo cumplimiento de lo enunciado se requiere de una **Organización Social Institucionalizada** para lograr una interacción informativa y comunicativa de consulta, de decisión, de apoyo y de acción, que permita permanentemente el ejercicio del PODER, así concebido.

⁸ JIMÉNEZ CASTRO, WILBURG, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. Editorial F.C.E. México 1971, pág. 5.

2.2.- POLÍTICA DE GOBIERNO:

El GOBIERNO NACIONAL es una institución indivisible a la cual corresponde una amplia y variada gama de funciones que hacen necesario establecer ÓRGANOS Y ORGANISMOS especializados para atenderlas, que trabajan con coherencia y armónicamente, sin que unos y otros sean entes distintos del GOBIERNO NACIONAL, sino modalidades funcionales destinadas al cumplimiento racional de determinadas actividades.

Por lo tanto, la FUNCIÓN RECTORA DEL GOBIERNO NACIONAL se expresa básicamente a través de la NORMATIVIDAD y a través de su POLÍTICA GENERAL, y ésta puede dividirse en partes relativamente HOMOGÉNEAS.

Toda parte HOMOGÉNEA que constituye un ámbito importante de interés del GOBIERNO se le define como UNA POLÍTICA SECTORIAL. Para la preparación, definición, aplicación y control de las POLÍTICAS SECTORIALES, se establecen como partes del GOBIERNO NACIONAL los ORGANISMOS denominados "MINISTERIOS".

Los "MINISTERIOS" para realizar las funciones definidas se organizan en NIVELES: CENTRAL, REGIONAL, ZONAL.

De donde se deduce, que por POLÍTICA DE GOBIERNO se entiende a la ACCIÓN ORGÁNICA DEL GOBIERNO NACIONAL PARA EJERCER EL PODER DE CONFORMIDAD CON EL ORDENAMIENTO LEGAL VIGENTE, QUE EL PROPIO ACEPTA, ESTATUYE Y MODIFICA, EN TODO LO QUE CONCIERNE:

- * AL ORDEN PUBLICO;
- * A LA SEGURIDAD NACIONAL;
- * A LA UTILIDAD SOCIAL; Y,
- * AL DESARROLLO NACIONAL.

Entendemos por:

POLÍTICA, a la LÍNEA DE ACCIÓN ADOPTADA POR LA DIRECCIÓN con miras al desarrollo general de la ORGANIZACIÓN; y.

ORGANIZACIÓN a la anatomía, a la estructura de las inter-relaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo.

La POLÍTICA, como una de las modalidades de la práctica social, es un proceso integrado por múltiples elementos, que van desde aspectos generales a acciones concretas.

De esta manera, se deduce que la DIRECCIÓN es la fisiología de la ADMINISTRACIÓN, es decir, el FUNCIONAMIENTO, es la acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo.

La POLÍTICA DE GOBIERNO se manifiesta en relación con determinados intereses de los grupos de poder o de los sectores sociales representados entre los miembros del GOBIERNO. Veamos cuáles son esos elementos:

2.3.- ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO:

Entre los principales elementos podemos mencionar:

- a.- LA IDEOLOGÍA, que se expresa como creencias, valoraciones y propósitos;
- b.- LA INFORMACIÓN SOBRE LA REALIDAD, que se expresa como conocimientos y alternativas;
- c.- LAS DECISIONES SOBRE LAS ALTERNATIVAS, que se expresa como condicionamiento o normatividad;
- d.- LA ACCIÓN PRACTICA, que se expresa en el curso de las realizaciones bajo las formas de ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La ACCIÓN POLÍTICA SE "ADMINISTRATIVIZA" cuando se deriva y transforma los aspectos cualitativos de una política, en FACTORES TÉCNICOS Y CUANTITATIVOS posibles de determinar su eficacia y viabilidad mediante ACCIONES ADMINISTRATIVAS.

Aquí es donde hemos querido llegar afirmando enfáticamente:

- * Que TODO GOBIERNO UTILIZA UNA ORGANIZACIÓN SOCIAL;
- * Que a través de esta ORGANIZACIÓN SOCIAL se ejecutarán SUS FUNCIONES EN TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS, entendidos éstos como el ejercicio del condicionamiento y el desarrollo de los preceptos productivos de bienes y servicios que requiere la COLECTIVIDAD;
- * Que a esta organización social, propia del GOBIERNO, se le denomina "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

3.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA⁹

Es usual que el término ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se acepte sin mayor reflexión para asuntos sin mayor trascendencia, sin embargo, cuando se pretende hacer un estudio serio sobre la materia, presenta, desde un primer momento, grandes dificultades para delimitar el campo correspondiente a su competencia, y en especial cuando su enfoque es sincrético, es decir, integral y no favorece, por tanto, a una sola escuela de pensamiento.

⁹ En la Lección 1ª, ¿Qué es el DERECHO ADMINISTRATIVO?, Numeral 3º, pág. 23, indicábamos ampliamente lo que significaba ADMINISTRACIÓN, tanto su sentido etimológico como el sentido estricto sin embargo, diremos:

LA ADMINISTRACIÓN:

1º SENTIDO ETIMOLÓGICO:

Etimológicamente el vocablo ADMINISTRACIÓN proviene de los términos latinos ADMINISTRATIO y ADMINISTRARE, de AD=A y MINISTRARE=SERVIR, siendo su significado literal SERVIR A, lo que traduce la idea de ACCIÓN O ACTIVIDAD.

También se indica que ADMINISTRARE resulta por contracción de AD MANUS TRAHERE, integrada por el prefijo AD, el sustantivo MANUS y el verbo TRAHERE, lo que implica alusión a la idea de DIRECCIÓN, MANEJO O GESTIÓN HACIA UN FIN, de ahí que ADMINISTRADOR expresa la idea de manejo o gestión, pues el ADMINISTRADOR MINISTRA, MANEJA, SIRVE, EJERCE UN CARGO.

2º SENTIDO COMÚN:

En lenguaje vulgar, ADMINISTRACIÓN es empleado frecuentemente para indicar una actividad determinada o los órganos que realizan dicha actividad. La opinión corriente entiende por ADMINISTRAR, servir, y por ADMINISTRACIÓN, prestación de servicios, manejo de intereses dirigido a un fin, y todo servicio implica actuación, práctica, realización, ejecución, gestión. Este es el concepto que, en general, tenemos de la función que el administrador cumple, y según que la gestión se realice adecuada o inadecuadamente, eficaz o torpemente, decimos que se administra bien o que se administra mal.

El Diccionario de la Real Academia Española (MADRID. 1970) da al vocablo ADMINISTRACIÓN tres acepciones diferentes:

- a.- GOBERNAR, REGIR, APLICAR;
- b.- SERVIR, EJERCER ALGÚN MINISTERIO O EMPLEO; y
- c.- SUMINISTRAR, APLICAR, HACER TOMAR.

3º SENTIDO Estricto:

Existen tantos conceptos como Escuelas o Enfoques sobre el concepto ADMINISTRACIÓN, para nosotros ADMINISTRACIÓN es la CIENCIA SOCIAL compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a CONJUNTOS HUMANOS permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de las cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

¿QUE ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

En realidad no hay ninguna buena definición de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Quizá haya buenas definiciones breves, pero no una buena explicación breve.

DWIGHT WALDO¹⁰ indica:

"... El efecto inmediato de todas las definiciones de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA de una sola frase o de un solo párrafo es la parálisis mental y no el esclarecimiento y estímulo..."

JOSÉ ROBERTO DROMI¹¹ manifiesta:

"La noción conceptual de ADMINISTRACIÓN es controvertida en el orden doctrinario; las divergencias son muy diversas y variadas; por ello nada se ganará con revisar las numerosas definiciones propuestas, aunque la trascendencia del tema es fundamental, dado que de la idea de **Administración** deriva la nota calificadora del DERECHO ADMINISTRATIVO..."

WILBURG JIMÉNEZ CASTRO¹² señala:

"La ADMINISTRACIÓN es el sistema ideológico de principios para realizar cosas por medio de personas, es decir, la DIRECCIÓN de un organismo social y su efectividad de alcanzar sus objetivos, fundado en la habilidad de conocer a sus integrantes".

JOSÉ ROBERTO DROMI¹³ afirma:

"LA ADMINISTRACIÓN OFRECE UN DOBLE ASPECTO: UN SENTIDO OBJETIVO (sustancial-material) y en SENTIDO SUBJETIVO (orgánico-formal).

OBJETIVAMENTE:

Es una acción, un conjunto de actividades enderezadas hacia un fin, con total prescindencia de la índole del órgano, agente o autor del acto. Es la ACTIVI-

¹⁰ WALDO, Dwight, ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Editorial Aguilar, Madrid. 1961, pág. 6.

¹¹ DROMI, José Roberto, ob., cit., pág. 157.

¹² JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, ob., cit., pág. 7.

¹³ DROMI, JOSÉ Roberto, ob., cit., pág. 157-158.

DAD CONCRETA dirigida a través de una acción positiva a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad, función por tanto encaminada a la integración de la actividad individual en vista del interés colectivo. Se aparta de lo formal y contingente para considerar lo sustancial, o sea que puede haber ADMINISTRACIÓN en la actividad de los tres órganos fundamentales del ESTADO (órgano ejecutivo, órgano legislativo y órgano judicial).

SUBJETIVAMENTE:

La ADMINISTRACIÓN implica una estructura orgánica, un ente o complejo de entes al que el ordenamiento jurídico le atribuye la de ADMINISTRAR. En otros términos ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en sentido subjetivo EQUIVALE A APARATO ADMINISTRATIVO, dentro del ámbito más general del aparato estatal (Alessi y Giannini) que integra también el aparato legislativo y el jurisdiccional; de allí que se hable en ocasiones de un ESTADO ADMINISTRADOR, frente a un ESTADO LEGISLADOR y a un ESTADO JUEZ. Con más propiedad, la ADMINISTRACIÓN en sentido subjetivo está integrada por el conjunto de ÓRGANOS QUE ES CENTRO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

(EN SENTIDO OBJETIVO: FUNCIÓN ADMINISTRATIVA).

ADMINISTRACIÓN:

(EN SENTIDO SUBJETIVO: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)¹⁴

Nos damos cuenta, que en DERECHO ADMINISTRATIVO, cuando se habla de ADMINISTRACIÓN, simplemente se está refiriendo a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La tarea es ardua e importante, por lo que iremos gradualmente avanzando el estudio de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, indicando previamente algunos de los fines y medios de la ADMINISTRACIÓN.

¹⁴ PÚBLICO: Significa:

- * Conocido por todos. Notorio, Patente.
- * Es lo Universal o immanente, sabido por todos.
- * Es lo relativo al pueblo
- * Lo que pertenece al pueblo con interés general y gobernado por el Estado.
- * Lo administrado por el Gobierno, cuya propiedad es del pueblo y es de interés común para todos.
- * Todo lo que proviene de la autoridad competente o tiene calidad oficial, en oposición a la privada o particular.

3.1.-FINES Y MEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Tanto los particulares como la ADMINISTRACIÓN persiguen fines concretos. Es atendiendo a estos elementos que surgirán las diferencias que hacen inconfundibles ambas.

La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en su actuar persigue:

- * EL INTERÉS GENERAL;
- * LA UTILIDAD PÚBLICA;
- * EL BIEN COMÚN,

Esta es la razón por la cual se afirma que los SERVIDORES ESTÁN AL SERVICIO DE LA NACIÓN.

Cuando la ADMINISTRACIÓN ES PARTICULAR, la ventaja o el interés personal es el fin prevalente en el accionar de los particulares. Podrá variar según las psicologías individuales, pero todos concluyen en este común denominador: provecho material o patrimonial, triunfo personal, dignidad, prestigio, satisfacción de un ideal.

La precisión del INTERÉS GENERAL se revela imposible por ser un concepto de contenido contingente, variable según las épocas, las técnicas y las fuerzas sociales. La relatividad de los valores demuestra que lo que fue así considerado hace veinte años, o menos, hoy es un concepto en desuso.

Se debe tener en cuenta que A DISTINTOS FINES CORRESPONDE DISTINTOS MEDIOS, es decir, si los particulares persiguen su ventaja personal, la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, persigue el INTERÉS GENERAL al que debe satisfacer, o sea al conjunto de necesidades, aquellas a las cuales debe satisfacer, ésta no puede valerse de los medios que utilizan aquellos.

Actualmente hay la tendencia de hablar de una COSA, es decir, la ADMINISTRACIÓN, sin considerar FINES Y MEDIOS; y la diferencia es clara, ya que los PARTICULARES en la persecución de sus fines entran en relación fundada en la IGUALDAD JURÍDICA DE LAS PARTES INTERVINIENTES; este pie de igualdad es lo que permite afirmar que no existe una voluntad privada superior a otra; todas son iguales. El acto característico de estas relaciones es el CONTRATO definido como un acuerdo

de voluntades en idéntico pié de igualdad; mientras que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA tiene como fin la persecución del INTERÉS PÚBLICO en la que no puede recurrir a una relación jurídica de IGUALDAD CON LOS PARTICULARES, porque de ser esto así, la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA sería víctima de las resistencias de los OBLIGADOS cuyos móviles no se ajustan a sus exigencias.

Es necesario que esta igualdad no exista y que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTE DOTADA DE UNA POTESTAD, DE UNA AUTORIDAD, que se imponga a éstas y otras resistencias, a esto se le llama PODER PÚBLICO, Y ESTE PODER PÚBLICO es una fuerza nacida de la voluntad social destinada a dirigir al grupo en la consecución del BIEN COMÚN y capaz de imponer a los miembros la actitud que ella ordena, según la Constitución y la Ley.

JULIO PRAT¹⁵ señala:

“Es de toda evidencia que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en la persecución del INTERÉS PÚBLICO no puede recurrir a una relación jurídica de igualdad con los particulares. De ser esto así, la ADMINISTRACIÓN sería víctima de las resistencias de los obligados cuyos móviles no se ajustan a sus exigencias. Es necesario que esta igualdad no exista, es necesario también que la ADMINISTRACIÓN ESTÉ DOTADA DE UNA potestad, DE UNA AUTORIDAD, QUE SE IM-PONGA A ESTAS RESISTENCIAS, QUE LA DOCTRINA FRANCESA DENOMINA TRADICIONALMENTE: EL PODER PÚBLICO... La denominación no es adecuada porque no traduce lo que realmente significa.

POR PODER PÚBLICO debe entenderse el CONJUNTO DE PRE-ROGATIVAS OTORGADAS A LA ADMINISTRACIÓN PARA HACER PREVALECER EL FIN QUE PERSIGUE. SE TRATA DE PROCEDIMIENTOS AUTORITARIOS, COACTIVOS. Son éstos los que le han dado el carácter de autoritarismo o de despotismo y aún de arbitrariedad a nuestra disciplina...”

El que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA esté dotada de PODER PÚBLICO, no implica que utilice a todo tiempo y en todo lugar y sin ningún contralor, estos procedimientos coactivos y autoritarios.

¹⁵ PRAT, Julio, DERECHO ADMINISTRATIVO, ob., cit., pág. 127-128.

Muchas veces, la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en la persecución de la obtención del INTERÉS GENERAL, encuentra voluntades particulares que coincidirán con sus puntos de vista. La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en estos casos, empleará la TÉCNICA DEL CONTRATO, que con variantes, en base a la ausencia de igualdad de las partes intervinientes, se admite en el DERECHO ADMINISTRATIVO. Lógicamente que esto no es lo más frecuente ya que lo característico y lo más común en su accionar, es que acuda a la decisión unilateral, es decir, al ACTO ADMINISTRATIVO.

Así pues, el INTERÉS PÚBLICO Y PRERROGATIVAS EXCEPCIONALES respecto al DERECHO COMÚN, caracterizan a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en cuanto a fines a obtener y a medios a utilizar.

Negamos rotundamente que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA sea un cuarto poder del Estado, es UNA ACTIVIDAD DEL ESTADO a través del cual se manifiesta una parte del poder; es una organización que forma parte de la actividad del ESTADO, pero depende directamente del PODER EJECUTIVO y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados, y por excepción, descentralizados, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de SERVICIOS PÚBLICOS.

El fin de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es la realización del INTERÉS GENERAL por medio de una ACCIÓN DESINTERESADA de todo propósito de lucro. Se afirma que:

LA ADMINISTRACIÓN NO ES LA ÚNICA TAREA DEL PODER EJECUTIVO, PERO LA ADMINISTRACIÓN ES EXCLUSIVAMENTE LA TAREA DEL PODER EJECUTIVO.

3.2.- NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

De lo expuesto podemos afirmar que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.

Corresponde a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LLEVAR a cabo, concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés general y que se traducen en MAN-

DAR COMO AUTORIDAD Y SERVIR COMO ADMINISTRADOR. De este modo atiende, en estricto marco de su competencia, a las grandes necesidades de nuestra sociedad, por medio de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa...

Ahora bien, en la Doctrina del Derecho Administrativo encontramos varios sentidos cuando se trata de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

DWIGHT WALDO¹⁶ indica.

“1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del GOBIERNO”.

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del ESTADO... La idea central de la Administración Pública es la ACCIÓN RACIONAL definida como ACCIÓN CORRECTAMENTE CALCULADA PARA LA CONSECUCIÓN DE DETERMINADOS FINES PERSEGUIDOS”.

LEONARD D. WHITE¹⁷ dice:

“La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA consiste en todo aquello que tiene por finalidad la aplicación o realización de la política nacional”.

PIERRE ESCOUBE¹⁸ manifiesta:

“La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el GOBIERNO NACIONAL para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la NACIÓN. La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA como ESTUDIO y como ACTIVIDAD, conjuntamente tiende a potenciar al máximo la realización de fines... De esta manera, vemos que NO HAY UN SENTIDO UNÍVOCO, sino MULTÍVOCO que pueden reducirse:

¹⁶ WALDO, Dwight, ob., cit., pág. 26.

¹⁷ WHITE, Leonard, INTRODUCTION TO THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION. Citado por ANDRES SERRA ROJAS, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa. México. 1968, pág. 47.

¹⁸ ESCOUBE, Pierre. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. 1954.

a.- SENTIDO ORGÁNICO o SUBJETIVO, que denuncia los órganos que cumplen una cierta actividad.

b.-SENTIDO MATERIAL o OBJETIVO, que es la actividad considerada en sí misma”.

MIGUEL MARIENHOFF¹⁹ dice:

“La DOCTRINA predominante, con todo acierto, cuando se refiere a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, no la considera en su sentido orgánico, sino desde el punto de vista sustancial u objetivo. La ADMINISTRACIÓN resulta caracterizada en base a la naturaleza jurídica interna del ACTO ADMINISTRATIVO, con total prescindencia de la índole del órgano o agente productor del acto. Si bien ésta es la tesis que predomina, la aceptación no es pacífica”.

JULIO PRAT²⁰ señala:

“OBJETIVAMENTE, ADMINISTRACIÓN es la actividad estatal permanente, ininterrumpida, concreta y práctica que tiende a satisfacer inmediatamente las necesidades del grupo social y de sus integrantes, mediante la realización de los cometidos puestos a su cargo, por actos generales, subjetivos, actos condición y operaciones materiales. SUBJETIVAMENTE, serían los órganos que realizan dicha actividad...”.

EMILIO FERNÁNDEZ VÁSQUEZ²¹ manifiesta:

“La mayor dificultad para determinar el concepto jurídico de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA radica en la circunstancia de que toda la actividad del ESTADO se realiza por medio de órganos administrativos, legislativos y judiciales, a pesar de que cada uno de ellos tienen a su cargo funciones primarias de distinta naturaleza. Es decir, que los órganos legislativos, judiciales y administrativos, además de las respectivas y específicas actividades que les asigna la CONSTITUCIÓN, también - todos ellos- cumplen actividad administrativa, lo cual se manifiesta habitualmente en actos o contratos administrativos.

¹⁹ MARIENHOFF, Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, pág. 43.

²⁰ PRAT, JULIO, OBRA CITADA. Tomo I, pág. 130.

²¹ FERNANDEZ VASQUEZ, EMILIO. DICCIONARIO DE DERECHO PÚBLICO. Editorial ASTREA. Buenos Aires. 1981, pág. 33 y ss.

Para tratar de salvar esta dificultad, se puede considerar a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, en cuanto a su concepto, desde dos puntos de vista siguientes: SUBJETIVO Y OBJETIVO.

SUBJETIVAMENTE (como sujeto, orgánicamente), se entiende por ADMINISTRACIÓN PÚBLICA un conjunto de entes-conjunto de órganos (ADMINISTRACIÓN ESTÁTICA).

OBJETIVAMENTE, se entiende por ADMINISTRACIÓN PÚBLICA la actividad realizada por todos los entes y órganos que la integran (ADMINISTRACIÓN DINÁMICA)...”.

RAFAEL ENTRENA CUESTA²² afirma:

“1º.-La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA consiste en un complejo orgánico y una serie de entes los entes públicos menores encuadrados en el poder ejecutivo.

2ª.- Dichos órganos y entes realizan funciones de índole legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Estas funciones constituyen la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en sentido objetivo.

3ª.- A sensu contrario, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por el poder legislativo o el poder judicial.

4ª.- Dentro del PODER EJECUTIVO se comprende también el GOBIERNO, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA...”.

MIGUEL ACOSTA ROMERO²³, profesor de la Universidad Autónoma de México, manifiesta:

“Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

1. CONCEPCIÓN JURÍDICA:

Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el DERECHO ADMINISTRATIVO, a partir de supuestos relativos al ESTA-

²² ENTRENA CUESTA, Rafael, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1976, pág. 27

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso. 10ª edición. Editorial Porrúa. México. 1991, pág. 96

DO DE DERECHO, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades Constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA por otra.

2. CONCEPCIÓN DE PRODUCTIVIDAD:

En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

3. CONCEPCIÓN BUROCRÁTICA:

Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la ADMINISTRACIÓN. Parte de MAX WEBER, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

4. CONCEPCIÓN POLÍTICA:

Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, ni coinciden con lo que los textos consagrados de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA enseñan.

5. CONCEPCIÓN PSICOLÓGICA:

La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.

6. CONCEPCIÓN INTEGRAL. Es nuestra opinión, el tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; por ello tendremos que estudiarla desde varios puntos de vista.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Es la parte de los ÓRGANOS DEL ESTADO QUE DEPENDEN DIRECTA, O INDIRECTAMENTE, DEL PODER EJECUTIVO, TIENE A SU CARGO TODA LA ACTIVIDAD ESTATAL QUE NO DESARROLLAN LOS OTROS PODERES (LEGISLATIVO Y JUDICIAL), 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..."

PEDRO PATRÓN FAURA²⁴, indica:

“Para que el Estado pueda cumplir eficazmente sus fines esenciales de lograr el bienestar de la colectividad, es preciso e indispensable la acción dinámica y permanente de un conjunto de entidades con múltiples acciones, adecuada y técnicamente coordinados entre sí.

Este complejo, se denomina en términos generales “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, identificada dentro del sistema Constitucional con el PODER EJECUTIVO, que comprende al GOBIERNO NACIONAL Y A LA ADMINISTRACIÓN.

Es, en otras palabras, la maquinaria operativa del Estado...”

Nuestra definición de FUNCIÓN ADMINISTRATIVA incide en la de la ADMINISTRACIÓN. Por ello consideramos que es:

- * LA ACTIVIDAD ESTATAL;
- * PERMANENTE, ININTERRUMPIDA, PRACTICA, CONCRETA (CONCEPTO MATERIAL);
- * QUE TIENDE A SATISFACER INMEDIATAMENTE LAS NECESIDADES DEL GRUPO SOCIAL Y DE LOS INDIVIDUOS INTEGRANTES, MEDIANTE LA REALIZACIÓN DE LOS COMETIDOS PUESTOS A SU CARGO (CONCEPTO FINALISTA);
- * CON ACTOS GENERALES, CONDICIÓN, SUBJETIVOS Y OPERACIONES MATERIALES (CONCEPTO JURÍDICO-FORMAL).

De estos comentarios dados por la DOCTRINA se desprende que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA, es:

ES UN CONJUNTO DE IDEAS, ACTITUDES, NORMAS, PROCESOS, INSTITUCIONES Y OTRAS FORMAS DE CONDUCTA HUMANA QUE DETERMINAN COMO SE DISTRIBUYE Y EJERCE LA AUTORIDAD POLÍTICA Y COMO SE ATIENDE LOS INTERESES PÚBLICOS.

De ahí que sus métodos de trabajo, sus técnicas y su campo de adecuación, resultan decisivos, de acuerdo con los adelantos científicos, y sobre

²⁴ PATRÓN FAURA, PEDRO-PATRÓN BEDOYA, PEDRO, Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. 6ª edición. Editorial Grijley. 1997, pág. 83.

todo con las necesidades perentorias del pueblo, en armonía con el anhelo de servirlo cada vez mejor y sobre todo, oportunamente.

SUJETOS Y ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

SUJETOS:

SUJETO ACTIVO:

EL ESTADO es el principal sujeto activo en el DERECHO PUBLICO y en particular en el DERECHO ADMINISTRATIVO.

El ESTADO es la única persona activa soberana e independiente, con atributos superiores a otras personas de DERECHO PÚBLICO(86).

SUJETO PASIVO:

El sujeto pasivo de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA son los sujetos de derecho: PERSONAS NATURALES O PERSONAS JURÍDICAS, destinatarios de la actividad del ESTADO.

LOS ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es un conjunto de medios de acción, o sea al aspecto operativo del GOBIERNO.

Estos elementos son cuatro:

- a. MORFOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN O ESTUDIO DE LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES
- b. LA DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN: Los procedimientos administrativos... las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.
- c. INSTALACIONES MATERIALES Y EQUIPOS.
- d. EL FACTOR HUMANO O PSICOLOGÍA DE LA CONDUCTA ADMINISTRATIVA. Los autores sobre temas de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA coinciden en que el factor humano, es el más importante de

sus elementos. El valor y la eficiencia de los SERVICIOS PÚBLICOS dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los funcionarios y/o Servidores Públicos. LA VERDADERA ADMINISTRACIÓN, LA ADMINISTRACIÓN CONCRETA SE HACE CON HOMBRES, PARA HOMBRES Y POR HOMBRES.

3.3.-CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

De lo expuesto, podemos citar a **MARTÍN MATEO**²⁵ que nos indica LAS NOTAS QUE CARACTERIZAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, a quien seguimos, pero sin antes afirmar lo siguiente:

NINGUNA CONSIDERACIÓN SUPUESTA CIENTÍFICA, NINGUNA TEORÍA ABSTRACTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE EN NINGÚN INSTANTE HACER OLVIDAR ESTE AXIOMA BÁSICO Y FUNDAMENTAL:

EL FACTOR HUMANO SIEMPRE PREDOMINA EN EL DESARROLLO DE TODAS LAS LABORES ADMINISTRATIVAS.

a.- LA IDEA DE ADMINISTRACIÓN REMITE A LA EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD SOBERANA.

En efecto: La ADMINISTRACIÓN está al servicio de una comunidad organizada políticamente a partir de una CONSTITUCIÓN en la cual encaja o inserta. Existe, pues, una comunidad que posee una organización superior, que prima sobre la ADMINISTRACIÓN a la cual impone sus decisiones y criterios.

b.- LA ADMINISTRACIÓN TIENE UNA POSICIÓN SUBORDINADA A LOS CENTROS SUPERIORES DE PODER, LOS CUALES EXISTEN POR SOBRE ELLA. La ADMINISTRACIÓN, en cuanto gestora de intereses, debe estar, en principio, a lo que los propietarios de los intereses decidan a través de normas legales emanadas de dichos centros superiores.

²⁵ MARTÍN, MATEO, Citado por EMILIO FERNÁNDEZ VÁSQUEZ, Diccionario de Derecho Público, ob., cit., pág. 35-36.

- c.- LA ADMINISTRACIÓN ES ACTIVIDAD SOMETIDA A DERECHO, puesto que no puede actuar y decidir arbitrariamente; debe ajustarse a las instrucciones, si existen, de los centros soberanos. La ADMINISTRACIÓN, si bien está dotada de ciertas facultades o poderes discrecionales, siempre está jurídicamente ordenada, y esto es lo que, en definitiva, caracteriza a una ADMINISTRACIÓN COMO TAL.
- d.- LA ACTIVIDAD ADMINISTRACIÓN ES JURÍDICA, es a la vez actividad racional, pues debe perseguir la máxima eficacia, con la ayuda de técnicas adecuadas-aún las importadas del sector privado-lo cual exige organización, plan de operaciones, distribución de medios que incluye tanto los elementos personales como materiales.
- e.- LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, ES UNA ACTIVIDAD PRIVILEGIADA, ya que cuenta con instrumentos distintos de los que pueden disponer o utilizar los particulares, lo que explica la ventaja posicional de que dispone la ADMINISTRACIÓN para vencer eventuales resistencias de los ciudadanos que intentan hacer prevalecer sus intereses particulares sobre los intereses generales o colectivos que aquélla representa.
- f.- LA ADMINISTRACIÓN GESTIONA INTERESES PÚBLICO, los cuales son contingentes y variables pues dependen, en buena medida, del espíritu que anime a una CONSTITUCIÓN o a una sociedad determinada. No existe, en principio, una definición válida para todos los climas y para todos los regímenes, de los cuáles sean los intereses que la ADMINISTRACIÓN deba tutelar. En términos generales sí puede decirse que los intereses públicos que gestiona la ADMINISTRACIÓN son definidos en el marco de las grandes decisiones políticas. Así, cuando los intereses públicos se amplían por predominar tendencias socializadoras, los COMETIDOS DE LA ADMINISTRACIÓN van lógicamente sincronizados a esta tendencia expansiva de los intereses públicos.
- g.- EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN. Si la gestión de ésta es subordinada, si debe estar sometida al principio de legalidad, no cabe duda que los órganos supremos del ESTADO tienen un decidido interés en que la ADMINISTRACIÓN se mantenga en el seno del marco estructurado por ellos.

Por lo demás, también los particulares deben hallarse protegidos frente a la ADMINISTRACIÓN ante una eventual desviación de aquel principio de la legalidad. Luego, que debe existir el control de lo que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACE.

CARACTERIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Por ser la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA la organización a través de la cual actúa el GOBIERNO, me permito indicar las características principales de los ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

a. SON ENTES CREADOS POR LEY, por voluntad del GOBIERNO y como expresión de soberanía del ESTADO. Tienen un régimen jurídico especial constituyéndose como PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO. El DERECHO PÚBLICO es el DERECHO que rige las relaciones jurídicas en las que el ESTADO en cuanto responsable de la realización del BIEN COMÚN- es sujeto pasivo o deudor de la distribución de ese BIEN COMÚN. Para que una relación y la norma que la regula sean de DERECHO PÚBLICO es necesario:

- * QUE SEAN SUJETO DE ELLA EL ESTADO O CUALQUIERA DE LOS ENTES GENERADOS POR ESTE; Y,
- * QUE ESTOS ENTES OBREN COMO PODER POLÍTICO Y SOBERANO, EJERCIENDO FUNCIONES DE IMPERIO.

b.- TIENEN FINES PÚBLICOS, y a través de ellos se desarrollan funciones esenciales del ESTADO AL SERVICIO DE LA NACIÓN, es decir, persiguen fines públicos orientados al BIEN COMÚN.

Los fines públicos son los fines colectivos generales, que en alguno de los casos se sobreponen a los intereses individuales o particulares.

c.- SON MEDIOS DEL PODER POLÍTICO, es decir, que están dotados de facultad de imperio, pueden realizar ACTOS ADMINISTRATIVOS o emitir DECRETOS Y RESOLUCIONES que afecten derechos o intereses de particulares, o que creen obligaciones a su cargo.

Es características de los ENTES PÚBLICOS que obren como MEDIOS DEL PODER POLÍTICO Y SOBERANO ejerciendo gobierno o funciones de IMPERIO.

d.- SON PROPIEDAD DEL ESTADO, su patrimonio es del ESTADO. El GOBIERNO les asigna recursos de capital, etc.

e.- SUS AUTORIDADES TIENEN ORIGEN PÚBLICO: Por elección o designación se constituyen funcionarios públicos, quienes ejercen el poder en representación del pueblo y limitados por las leyes. Por tanto, la Función Pública es el ejercicio de funciones de GOBIERNO y ADMINISTRACIÓN por los funcionarios y servidores públicos, que conllevan responsabilidades, tanto administrativas, como civiles y penales.

3.4.- CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el DERECHO ADMINISTRATIVO, como en otras ramas jurídicas, cada autor acude a su propio criterio para clasificar o definir, a ello se deben que existan abundantes clasificaciones de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, además de las previstas por la ley.

Citaremos las principales.

ACTIVA Y CONTENCIOSA:

Este es un concepto muy propio de la doctrina francesa, en la que la ADMINISTRACIÓN ACTIVA es decisoria, resolutive, directiva u operativa.

LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA:

Es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el ORDEN JURÍDICO.

Es la que decide y ejecuta. Es aquella cuya actividad es acción y obra. Es la que diariamente realiza los actos y operaciones más importantes de la ADMINISTRACIÓN.

La actividad de la ADMINISTRACIÓN ACTIVA ES: Deliberante en los casos en que determina o contribuye a determinar la voluntad de la ADMINISTRACIÓN.

La actividad de la ADMINISTRACIÓN ES EJECUTIVA, en los casos en que se lleve a la realidad o a la práctica esa voluntad.

El órgano activo puede ser: UNIPERSONAL O COLECTIVO. Y esto puede gravitar en las atribuciones para decidir y ejecutar lo decidido: En principio, decide el órgano y ejecuta quien lo preside.

CONTENCIOSA:

Supone la existencia de TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS que dirimen controversias entre el ESTADO y los PARTICULARES por actos de aquél, que lesionen los intereses de éstos, por ejemplo, el TRIBUNAL FISCAL.

Están facultados para resolver conflictos entre los GOBERNANTES Y LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

DIRECTA E INDIRECTA:**LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA:**

Es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del PODER EJECUTIVO.

LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA O PARAESTATAL:

Es la que realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

DE CONTROL:**ADMINISTRACIÓN DE CONTROL:**

Es la que tiene por objeto verificar la legalidad administrativa.

El CONTROL es un acto o procedimiento que cumple una persona u órgano, debidamente autorizado al efecto y por medio del cual se examina un acto realizado por otra persona u órgano, con el fin de verificar si en la preparación y emisión de dicho acto han sido observados todos los requisitos exigidos por la ley, es decir, tiene el objeto de verificar la LEGALIDAD ADMINISTRATIVA; se controla la conformidad de los actos de la ADMINISTRACIÓN ACTIVA, DE LOS ACTOS DE LOS ADMINISTRADOS VINCULADOS A ELLA y la ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, CON DETERMINADAS NORMAS (legitimidad) o su correspondencia y proporción con determinados fines (oportunidad o conveniencia).

Puede ser:

- * JERÁRQUICO: Actúa dentro de la ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA: El superior jerárquico lo ejerce sobre el inferior.
- * ADMINISTRATIVO: Lo realiza un órgano de la ADMINISTRACIÓN ACTIVA sobre la actuación o comportamiento de un ente descentralizado.

BUROCRÁTICA Y CONSULTIVA:

ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA:

Es aquella en que las funciones están asignadas a personas físicas que obran individualmente. Esta ADMINISTRACIÓN constituye un trasunto del ORDENAMIENTO JERÁRQUICO, en el que las funciones corresponden a personas físicas que actúan aisladamente y bajo su responsabilidad. En dicho ordenamiento prima la jerarquía, o sea la voluntad del órgano superior respecto de la del órgano inferior.

ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA:

Es la actividad de naturaleza administrativa desarrollada por órganos competentes que por intermedio de dictámenes, informes, opiniones y pareceres técnico-jurídicos, asesoran a los órganos que ejercen la función administrativa activa de manera preparatoria, facilitándoles elementos de juicio para la formación de la voluntad administrativa.

Trata de ilustrar con sus pareceres u opiniones o dictámenes.

COLEGIADA:

Es pluripersonal, las funciones son asignadas y cumplidas simultáneamente por un conjunto de personas físicas que no obran aisladamente sino que actúan entre sí en un estricto pie de igualdad.

En la ADMINISTRACIÓN COLEGIADA prima la voluntad de la mayoría, cuya voluntad se expresa a través de las deliberaciones, pues ninguno de sus integrantes tiene competencia para emitir un acto por sí solo.

Hemos afirmado que la FUNCIÓN ADMINISTRATIVA es una, al igual que la FUNCIÓN LEGISLATIVA y la FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Todas ellas son formas específicas de la ACTIVIDAD DEL ESTADO, que se exterioriza por ACTOS DE PODER: ACTOS ADMINISTRATI-

VOS, ACTOS GUBERNAMENTALES, ACTOS LEGISLATIVOS, ACTOS JURISDICCIONALES.

PEDRO PATRÓN FAURA²⁶ de la siguientes clasificación:

“La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el PERÚ, según el área donde desarrolla sus actividades, se clasifica en:

1. ADMINISTRACIÓN NACIONAL, que abarca todas las dependencias ministeriales, las instituciones públicas y las empresas estatales.
2. ADMINISTRACIÓN REGIONAL, que cubre el área de las REGIONES y de las circunscripciones departamentales.
3. ADMINISTRACIÓN LOCAL, que cubre el área denominada MUNICIPAL O COMUNAL”.

También se puede clasificar en CENTRALIZADA, DESCONCENTRADA Y DESCENTRALIZADA. Este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del PODER EJECUTIVO.

Así mismo, según la COMPETENCIA de cada órgano, se puede hablar de ADMINISTRACIÓN POLÍTICA, DE SEGURIDAD, AGROPECUARIA, INDUSTRIAL, EDUCATIVA, etcétera.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La Revolución de 1789 produjo un cambio profundo en las sociedades del continente europeo y en sus Ordenamientos Jurídicos. Aplicándose los principios: Las comunidades humanas, autoras y destinatarias del DERECHO POSITIVO, evolucionan con el transcurso del tiempo. Al compás de esta evolu-

²⁶ PATRÓN FAURA, PEDRO-PATRÓN BEDOYA, PEDRO, ob., cit., pág. 86

ción cambian las NORMAS JURÍDICAS, su contenido, el orden existente entre ellas y su número, pues unas aparecen y otras desaparecen.

La Revolución Francesa de 1789, instauró, para limitar el poder de los Monarcas, nuevos principios e instituciones que determinaron la aparición de normas jurídicas de naturaleza hasta entonces desconocida. INSTITUCIONES y NORMAS que, al ser objeto de análisis y sistematización, dieron origen a una nueva disciplina jurídica: EL DERECHO ADMINISTRATIVO²⁷.

Todo sistema científico es una ordenación de conceptos. El DERECHO ADMINISTRATIVO parte de las CIENCIAS DEL DERECHO, debe edificarse a partir de un concepto básico, fundamental: EL INTERÉS GENERAL.

²⁷ Al iniciarse la EDAD MODERNA, las MONARQUÍAS europeas procuran que pase a ellas el PODER que los señores feudales ostentaban sobre sus vasallos, los gremios sobre los artesanos, las ciudades sobre sus habitantes. Ni unos ni otros están dispuestos a ceder su poder.

En INGLATERRA, la Revolución de 1688 dará el triunfo a quienes se enfrenten al Rey. El Parlamento, que reúne y representa a los vencedores, impondrá sus leyes a todos los miembros de la comunidad, incluido el Monarca.

Luis XIV afirmaba: "TODA FUERZA, TODA AUTORIDAD, RESIDEN EN MANOS DEL REY".

El movimiento de oposición al absolutismo, comienza en el plano de las ideas. MONTESQUIEU, con sus tesis sobre la división de poderes; ROUSSEAU con la formulación del principio de legalidad; son las principales figuras de la reacción antiabsolutista, proponiendo limitar el poder del Monarca.

La idea fuerte de MONTESQUIEU era que: TODO PODER, POR NATURALEZA, TIENDE A CONVERTIRSE EN TIRÁNICO. La única manera de evitar la tiranía es conseguir que el PODER DETENGA AL PODER. Este propósito puede lograrse si se tiene en cuenta que el ESTADO dispone de tres clases de poder: El de legislar, el de ejecutar y el de juzgar. Cada una de estas tres especies de poder debe corresponder a diferentes órganos u organizaciones del ESTADO. Al estar separados los tres poderes y actuar independientemente equilibrarán sus fuerzas y se limitarán entre sí. Ningún poder del Estado es superior a los otros.

Los revolucionarios franceses de 1789 reciben la influencia tanto de MONTESQUIEU como de ROUSSEAU.

Podemos decir que a partir de la Revolución Francesa, momento en el que nace el DERECHO ADMINISTRATIVO, y durante la primera mitad del siglo pasado, la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se identifica con el PODER EJECUTIVO, en el marco CONSTITUCIONAL del principio de división de poderes. El DERECHO ADMINISTRATIVO venía a ser el régimen jurídico especial del PODER EJECUTIVO.

El DERECHO ADMINISTRATIVO emerge lentamente de la nada y se esbozan las características esenciales: EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO.

Afirmamos:

- * Que el DERECHO ADMINISTRATIVO ES EL CONJUNTO DE NORMAS Y PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO INTERNO QUE TIENE POR FINALIDAD LA INSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, como GENERADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, bajo un PODER CONTRALOR JURISDICCIONAL.
- * Que la relación con la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO sostenemos que el DERECHO ADMINISTRATIVO trata del aspecto formal de las normas, mientras que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES LA CIENCIA DE LA ACCIÓN QUE ORIGINA CAMBIOS CONCRETOS DE LA CONDUCTA HUMANA Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS DE LA VIDA SOCIAL Y DE LA VIDA DEL ESTADO.
- * Que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es la ORGANIZACIÓN SOCIAL generada por la voluntad del ESTADO, para actuar a su servicio en el contexto de la realidad nacional y en orden a los intereses que define el PODER POLÍTICO.
En tanto, la ORGANIZACIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA, es el instrumento a través del cual se EJERCE LA FUNCIÓN DE GOBIERNO y se desarrollan determinados procesos productivos de bienes y servicios en todo el territorio nacional.
- * Que el DERECHO ADMINISTRATIVO:
 - * Regula y estructura; la ADMINISTRACIÓN PUBLICA, le da el marco de referencia dentro del que debe desenvolverse;
 - * El DERECHO ADMINISTRATIVO orienta, crea normas; la ADMINISTRACIÓN PUBLICA las ejecuta y exige su cumplimiento: AMBAS SE COMPLEMENTAN.

RAFAEL ENTRENA CUESTA²⁸ señala

“La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA consiste en un complejo orgánico y una serie de entes encuadrados en el PODER EJECUTIVO; el DERE-

²⁸ ENTRENA CUESTA, RAFAEL, ob., cit., por FERNÁNDEZ VÁSQUEZ EMILIO, ob., cit., pág. 34-35.

CHO ADMINISTRATIVO se edificó sobre esta realidad...”

Dichos órganos y entes cumplen funciones de índole legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Estas funciones constituyen la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en sentido objetivo.

La ADMINISTRACIÓN realiza, pues, una diversidad de funciones. Los actos que emite en la realización de estas funciones están regulados, cualquiera que sea su índole, por el DERECHO ADMINISTRATIVO... Los únicos actos regulados por el DERECHO ADMINISTRATIVOS serán los que emanen del complejo orgánico de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el sentido subjetivo.

Dentro del PODER EJECUTIVO se incluye también al GOBIERNO, por lo cual no puede establecerse una igualdad entre aquél y la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La ADMINISTRACIÓN no se corresponde exactamente con el PODER EJECUTIVO, pues éste, además de la actividad administrativa despliega otra distinta, muy importante, de carácter político, que se denomina “GOBIERNO”.

- * Que la función de GOBERNAR debe de considerarse en su conjunto y unidad, pues estamos haciendo referencia a una actividad gubernamental que sirve de orientación o de guía a quienes tienen relación con el PODER PÚBLICO.
- * Que el GOBIERNO se constituye con todos los órganos directores encargados del manejo del servicio público. La libre iniciativa significa la posibilidad de señalar discrecionalmente el camino a seguir en el derrotero de los asuntos oficiales, en tanto que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se subordina a esta acción política y al orden de la legalidad
- * Que las cuestiones llamadas “ADMINISTRATIVAS”, de cómo organizar y metodizar las Funciones de planificación, necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas.
- * Que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la función que le corresponde, que es la FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades públicas, siempre en el marco que le fija el DERECHO.

La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES ORGANIZACIÓN- ESTRUCTURA Y ES ACCIÓN:

- * Como ORGANIZACIÓN es una creación social encaminada a realizar con MEDIOS JURÍDICOS, TÉCNICOS y MATERIALES, los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social.
- * Como ESTRUCTURA está compuesta de numerosos órganos a quienes LEGALMENTE se les asigna una actividad determinada. Este DERECHO es el DERECHO ADMINISTRATIVO, disperso en numerosas leyes que asignan funciones específicas a los órganos administrativos.

De lo expuesto podemos señalar sobre: ADMINISTRAR Y EJECUTAR:

- * En la distribución del PODER en funciones y la asignación, en forma preferente de éstas a órganos estatales, debemos precisar la distinción entre ADMINISTRAR DE EJECUTAR, aunque precisando que el CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN es más amplio y comprensivo que el de ejecución, porque dentro del concepto de ADMINISTRACIÓN quedan comprendidas las actividades ejecutivas y de directiva u orientación.

A pesar que la FUNCIÓN ADMINISTRATIVA esta la administración y la ejecución, sin embargo, podemos distinguir en ella:

- * UNA, POR LA QUE SE FORMULAN PRONUNCIAMIENTOS JURÍDICOS CONCRETOS, ACTOS Y OPERACIONES TÉCNICAS DESTINADAS A MANTENER EN CONDICIONES DE ACTIVIDAD LOS ORGANISMOS ESTATALES Y DE PREPARAR SU ACCIÓN FÍSICA Y MATERIAL:
- * OTRA, LA FUNCIÓN EJECUTIVA QUE TRADUCE LA ACCIÓN COMO ETAPA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS Y OPERACIONES TÉCNICAS DEL ESTADO.

Es, decir, tenemos 2 funciones afines pero de naturaleza distinta, LA ADMINISTRATIVA PROPIAMENTE DICHA y la EJECUTIVA. Entre el pensamiento estatal y la acción física del Estado hay un complejo funcional, un conjunto de actividades que forman la Administración. Y luego viene la ACCIÓN FÍSICA DEL ESTADO propiamente dicha, a esa le llamamos EJECUCIÓN.

Es la acción mental o espiritual y la acción física.

Por lo tanto, en ninguna forma puede confundir a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA con el DERECHO ADMINISTRATIVO, aunque mantienen estrechas y fundamentales relaciones. El campo de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es más extenso y muchos de sus problemas no son problemas jurídicos, porque la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA va más allá del ordenamiento jurídico administrativo.

Nosotros afirmamos, que existen relaciones, pero estimamos que estas relaciones no son de subordinación ni de continuidad, sino son relaciones de COORDINACIÓN.

2.-ADMINISTRACIÓN Y PODER EJECUTIVO:

Para esclarecer mejor las ideas afirmamos que en la división del PODER EN FUNCIONES, la ADMINISTRACIÓN la ubicamos en el PODER EJECUTIVO, pero ¿ES LA ADMINISTRACIÓN ABSORBIDA TOTALMENTE POR ESTE PODER?

Debemos precisar:

- * EL PODER EJECUTIVO emerge como CENTRO PRIMARIO, DE VALOR NUCLEAR Y ORIGINARIO.
- * Pero de lo afirmado, no implica aceptar que TODA LA ADMINISTRACIÓN quede reducida a la actividad del PODER EJECUTIVO, porque también ejercen función administrativa, además de este complejo orgánico, los ORGANISMOS FUNCIONALMENTE DESCENTRALIZADOS, EL PODER LEGISLATIVO y el PODER JUDICIAL, entre otros.
- * No podemos enclaustrar la FUNCIÓN ADMINISTRATIVA en el marco de la actuación del PODER EJECUTIVO.

3.- ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO:

Hemos afirmado que GOBIERNO es el órgano supremo de la jerarquía de la Administración del Estado que, ejerciendo poderes tutelares sobre las autarquías locales e institucionales, puede decirse que rige toda la vida administrativa de un país.

Es éste el órgano a quien incumbe tomar las decisiones fundamentales vinculadas con el futuro nacional, como: La declaración de guerra, la planificación de la economía pública, entre otras. En esto se diferencia el GOBIERNO de la ADMINISTRACIÓN, que es la actividad cotidiana, ininterrumpidamente desplegada para conseguir fines de interés general.

Al GOBIERNO lo hemos considerado(aunque reiteremos) desde dos puntos de vista:

- a.- DESDE EL PUNTO DE VISTA OBJETIVO: Aspecto dinámico del GOBIERNO, aparece éste como una actividad política, actividad de orden superior que concierne a la DIRECCIÓN SUPREMA Y GENERAL DEL ESTADO en su conjunto y en su unidad.
- b.- DESDE EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO: Aspecto estático del GOBIERNO, aparato gubernamental, es la estructura institucional especializada, mediante la cual el ESTADO hace efectivas sus funciones específicas; es el conjunto de órganos, agentes, por medio de los cuales actúa el ESTADO.

Al PODER EJECUTIVO le corresponde la actividad administrativa y la actividad gubernamental. Por eso se ha podido decir, que la actividad administrativa y la actividad política son dos especies de una misma función que es la ejecutiva.

Hemos afirmado que una noción o idea adecuada del GOBIERNO abarca ambos aspectos: EL OBJETIVO Y EL SUBJETIVO.

Pero esta actividad de GOBIERNO o POLÍTICA está reservada a los ÓRGANOS SUPREMOS DEL PODER EJECUTIVO - en el Perú el Presidente de la República - mientras que los demás funcionarios sólo cumplen actividad administrativa²⁹.

²⁹ En un ESTADO DEMOCRÁTICO la política debe hacerla la OPINIÓN PÚBLICA, vale decir con más precisión, el cuerpo electoral, que es el que influye en la selección de los funcionarios que tienen a su cargo la dirección y responsabilidad de una nación y también el apoyar las ideas políticas que ellos preconizan a través de los partidos políticos. Sólo en los casos en que el GOBIERNO usurpa los derechos de los ciudadanos es cuando la política la hace el GOBIERNO.

En los países en vía de desarrollo económica y políticamente ante el desinterés, apatía o

La ADMINISTRACIÓN es la actividad que se realiza para satisfacer las necesidades del ESTADO, de acuerdo con las leyes y las directrices del GOBIERNO.

El GOBIERNO es, por consiguiente FUNCIÓN DE INICIATIVA; DA IMPULSO Y DIRECCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN,

El GOBIERNO es la CABEZA, la ADMINISTRACIÓN es el BRAZO.

JOSÉ ROBERTO DROMI³⁰ manifiesta:

“Los actos políticos, como manifestación de la FUNCIÓN GUBERNATIVA, se dividen o fraccionan en dos especies:

- a.- ACTOS INSTITUCIONALES
- b.- ACTOS DE GOBIERNO...

Todo acto de gobierno trasunta una directiva de carácter superior, pero siempre dentro del funcionamiento normal del ESTADO. El acto institucional tiene más trascendencia, vinculase a la propia organización y subsistencia del ESTADO.

El acto institucional no se vincula o relaciona inmediatamente o directamente con los administrados o particulares; se vincula o relaciona con los propios órganos o poderes estatales, contemplando principalmente relaciones entre poderes públicos, siendo por ello que los administrados no pueden impugnar el acto institucional; no son parte en el mismo, careciendo entonces de acción para impugnarlo”.

ignorancia de los electores, el GOBIERNO asume la dirección política general, eliminando la intervención ciudadana, como no sea para llenar un expediente electoral. En los países desarrollados, de gran experiencia política, de masas educadas en el ejercicio de sus derechos cívicos, los grupos de presión-antagónicos a la política gubernamental, actúan con entera libertad.

La sociedad es el punto de partida con sus necesidades, carencias e ideales, ellas demandan medios políticos para que puedan ser debidamente atendidas. El ESTADO, a través de sus órganos, recoge estas inquietudes y las transforma en leyes, planes y medios administrativos. Los fines sociales se realizan en etapas diversas: Primero, como un anhelo de lograr que sus intereses sean convenientemente planteados y analizados; segundo, que logren impresionar al ESTADO para que asuma la responsabilidad de la atención de ellos.

³⁰ DROMI, JOSÉ Roberto, ob., cit., pág. 116-117.

4.- POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

¿QUE PAPEL DESEMPEÑA EL FUNCIONARIO Y/O SERVIDOR PÚBLICO EN LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL DEL ESTADO?

Debemos reflexionar sobre dos opiniones respecto de las relaciones entre la POLÍTICA y la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA para dar respuesta a la pregunta:

WOODROW WILSON³¹ afirma:

“La ADMINISTRACIÓN está fuera de la esfera propia de la política”.

Es decir, que para este autor las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la POLÍTICA fija las tareas de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ésta es la ejecución detallada y sistemática del derecho público.

Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración. La distinción es entre planes generales y medios específicos. Este es un criterio clásico, que critica la intromisión de la POLÍTICA práctica en la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

EMMETTE S. RELFORD³² manifiesta:

“La ADMINISTRACIÓN debe tener una relación estrecha con la POLÍTICA, porque la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es un conocimiento político definido”.

El concepto moderno de POLÍTICA se ha extendido considerablemente hasta llegar a comprender “la suma de aquellos procesos en base a los cuales las necesidades, instancias, deseos, nuevos ideales de toda o parte de la colectividad se forman, se discuten, se deciden o se transmiten a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA para la acción de competencia de esta última”.

³¹ WOODROW Wilson, THE STUDY OF ADMINISTRATION. POLÍTICA Science Quarterly, II. 1887, pág. 197-222. Citado por ANDRES SERRA ROJAS, ob., cit., pág. 56.

³² EMMETTE S. Relford, PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY FORMATION. Austin University Press. 1950. Citado por ANDRES SERRA ROJAS, ob., cit., pág. 65.

Sostenemos que en una organización democrática la política debe fluir de abajo hacia arriba a los cuadros gubernamentales para que estos realicen las aspiraciones sociales. En el ESTADO MODERNO este asume la dirección general de la política, procurando con habilidad apoyarse en procesos de opinión pública.

El PODER PÚBLICO contempla las inquietudes de una sociedad y de acuerdo con su propia política las coordina y encauza para convertirlas en tareas gubernamentales.

Como la política se hace principalmente en las altas esferas gubernamentales, ésta requiere de tácticas, técnicas y procedimientos adecuados para despertar el interés de una comunidad.

A la FUNCIÓN POLÍTICA se le ha llamado FUNCIÓN DE GOBIERNO y se hace con referencia a una actividad discrecional del ESTADO encaminada a la realización de sus fines, orientando a la acción administrativa. La FUNCIÓN DE GOBERNAR debe considerarse en su conjunto y unidad, pues estamos haciendo referencia a una actividad gubernamental que sirva de orientación o de guía a quienes tienen relación con el PODER PÚBLICO.

III. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO EN LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

1.- INTRODUCCIÓN

La LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, entró en vigencia el 11 de Octubre del año 2001, reemplazando a normas tan diversas como el Decreto Supremo N° 02-94-JUS de; la Ley 25035, de Simplificación Administrativa y sus reglamentos (Decreto Supremo N° 070-89-PCM, que a su vez fue modificada por el Decreto Supremo N° 002-90-PCM); y el Título Cuarto del Decreto Legislativo N° 757 (Marco para el crecimiento de la inversión privada), a su vez reglamentado mediante Decreto Supremo N° 094-92-PCM), el Título Cuarto de la norma a la cual hacemos mención responde a la denominación: "De la seguridad jurídica de las inversiones en materia administrativa".

2.-ESTRUCTURA DEL TÍTULO V:

El Título V de la Ley N° 27444, trata "DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL DEL SERVICIO", y se divide en dos Capítulos:

- * Capítulo I: Responsabilidad de la Administración Pública;
- * Capítulo II: Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública.

RICHARD MARTÍN TIRADO³³, señala:

"En rigor, nos encontramos frente a las 2 caras de una misma moneda, dado que no es posible evaluar el régimen de responsabilidad de la administración en forma desligada de los agentes que expresan la voluntad de aquella.

En tal sentido, la importancia del tema materia del presente artículo, no sólo se encuentra en el esfuerzo sistematizador de los autores de la norma, sino que a partir de ella, se sientan las bases para el reconocimiento formal de un conjunto de categorías propias del Derecho Administrativo que ciertamente no se agotan con la dación del la Ley N° 27444".

2.1.-RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

El Capítulo I del Título V de la Ley N° 27444, artículo 238°, norma:

"Artículo 238.- DISPOSICIONES GENERALES

238.1 Los administrados TENDRÁN DERECHO A SER INDEMNIZADOS POR LAS ENTIDADES de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que el perjuicio sea consecuencia del funcionamiento de la administración.

238.2 La declaratoria de nulidad de un acto administrativo en sede administrativa o por resolución judicial no presupone necesariamente DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.

238.3 El daño alegado debe ser efectivo, valuable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos.

³³ MARTÍN TIRADO, Richard. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO, en COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444, ob., cit., pág. 307.

- 238.4 Sólo SERÁ INDEMNIZABLE EL PERJUICIO PRODUCIDO AL ADMINISTRADO proveniente de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.
- 238.5 LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN INCLUIRÁ LOS INTERESES LEGALES Y SE CALCULARÁ CON REFERENCIA AL DÍA EN QUE EL PERJUICIO SE PRODUJO.
- 238.6 CUANDO LA ENTIDAD INDEMNICE a los administrados, podrá repetir judicialmente de autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido, tomando en cuenta la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal involucrado y su relación con la producción del perjuicio. Sin embargo, la entidad podrá acordar con el responsable el reembolso de lo indemnizado, aprobando dicho acuerdo mediante resolución».

El conjunto de estas disposiciones generales contempladas en este Capítulo constituyen un conjunto de normas, que deberán materializar en la NUEVA LEY DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO que sustituya a la vieja Ley del 28 de Setiembre de 1868: LEY DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO.

No se indica en que vía se dará estas INDEMNIZACIONES:

- * En SEDE ADMINISTRATIVA, O
- * En SEDE JUDICIAL

Creemos que debe otorgarse este beneficio indemnizatorio en SEDE JUDICIAL.

El DAÑO alegado por el administrado que será materia de INDEMNIZACIÓN, debe tener los siguientes requisitos:

- * DAÑO EFECTIVO;
- * DAÑO SEA VALORADO ECONÓMICAMENTE;
- * DAÑO SEA INDIVIDUALIZADO EN RELACIÓN A UN ADMINISTRADO O GRUPO DE ELLOS.

Se presume la existencia de una relación causal entre administrado y la entidad responsable, la misma que debe acreditarse.

La decisión judicial es importante, porque de lo contrario la ADMINISTRACIÓN se convertiría en juez y parte al momento de decidir el nivel de responsabilidad de las autoridades y personal que eventualmente podrían encontrarse comprometidos a la devolución de aquello pagado por la administración.

Presumo que debe de ser un MANDATO JUDICIAL FIRME Y DEFINITIVO en que las autoridades y personal comprendió: Pago de suma indemnizatoria en vía de repetición.

2.2.- RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Ley 27444 norma en el Capítulo II, sobre la RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

“Artículo 239.- FALTAS ADMINISTRATIVAS

Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en FALTA ADMINISTRATIVA en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, SON SUSCEPTIBLES DE SER SANCIONADOS ADMINISTRATIVAMENTE CON AMONESTACIÓN, SUSPENSIÓN, CESE O DESTITUCIÓN atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de:

1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informaciones o expedir constancia sobre ellas.
2. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos.
3. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo.
4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.

5. Ejecutar un acto que no se encuentre expedito para ello.
6. No comunicar dentro del término legal la causal de abstención en la cual se encuentre incurso.
7. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones.
8. Intimidar de alguna manera a quien desee plantear queja administrativa o contradecir sus decisiones.
9. Incurrir en ilegalidad manifiesta.
10. Difundir de cualquier modo o permitir el acceso a la información confidencial a que se refiere el numeral 160.1 de esta Ley.

Las correspondientes sanciones deberán ser impuestas PREVIO PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO que, en el caso del personal sujeto al régimen de la carrera administrativa, se ceñirá a las disposiciones legales vigentes sobre la materia, debiendo aplicarse para los demás casos el procedimiento establecido en el Artículo 235 de la presente Ley, en lo que fuere pertinente”.

“Artículo 240.-CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES.

Las demás faltas incurridas por las autoridades y personal a su servicio con respecto de los administrados no previstas en el artículo anterior serán sancionadas considerando el perjuicio ocasionado a los administrados, la afectación al debido procedimiento causado, así como la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializada sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente”.

Sabemos que existe un sistema de contratación: régimen de carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por el D.S. N° 005-90-PCM, sin embargo, la Ley N° 27444, nos da un carácter abierto, al normar: “Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual”. Esto repercute al sancionar.

RICHARD MARTÍN TIRADO³⁴, pregunta:

“¿Cuál es la razón para asimilar las sanciones más graves al régimen de la carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento?

En otros términos, ¿Cuál es la razón por la que se limita las sanciones más graves al cese o destitución, figuras sancionatorias propias del régimen de la carrera administrativa?

Es pues importante, que se agregue al texto bajo comentario, la sanción de DESPIDO o, en su caso, EL DERECHO DE RESOLUCIÓN UNILATERAL que pudieran tener las entidades estatales en aquellos supuestos en los que el personal sancionado se encuentre sujeto al régimen laboral de la actividad privada o sujeto a contratos de locación de servicios”.

Y nosotros nos interrogamos, ¿A todos se les debe iniciar un PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, sea para el caso de personal sujeto a la carrera administrativa o para los demás casos no comprendidos en aquella.

El PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO sólo es aplicable para el personal sujeto al régimen de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

2.3.- RESTRICCIONES A EX AUTORIDADES DE LAS ENTIDADES

La Ley N° 27444, norma:

“Artículo 241.- RESTRICCIONES A EX AUTORIDADES DE LAS ENTIDADES

241.1 Ninguna ex autoridad de las entidades podrá realizar durante el año siguiente a su cese alguna de las siguientes acciones con respecto a la entidad a la cual perteneció:

241.1.1 Representar o asistir a un administrado en algún procedimiento respecto del cual tuvo algún grado de participación durante su actividad en la entidad.

241.1.2 Asesorar a cualquier administrado en algún asunto que estaba pendiente de decisión durante su relación con la entidad.

³⁴ MARTÍN TIRADO, Richard, ob., cit., pág. 312.

241.1.3 Realizar cualquier contrato, de modo directo o indirecto, con algún administrado apersonado a un procedimiento resuelto con su participación.

241.2 La trasgresión a estas restricciones será objeto de procedimiento investigatorio y, de comprobarse, el responsable será sancionado con la prohibición de ingresar a cualquier entidad por cinco años, e inscrita en el Registro respectivo".

Se regulan un conjunto de RESTRICCIONES que deben cumplir las ex-autoridades con respecto a la entidad a las que han pertenecido.

Tengamos en cuenta que el CESE es una forma exclusiva de poner término a la CARRERA ADMINISTRATIVA y no AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA O PARA EL CASO DEL PERSONAL SUJETO A CONTRATOS DE LOCACIÓN. Debe efectuarse una interpretación que equipare los efectos de la conclusión del vínculo personal con el cese.

2.4.- REGISTRO DE SANCIONES

La Ley N° 27444, norma:

"Artículo 242.- REGISTRO DE SANCIONES

La Presidencia del Consejo de Ministros o quien ésta designe organiza y conduce en forma permanente un Registro Nacional de Sanciones de destitución y despido que se hayan aplicado a cualquier autoridad o personal al servicio de la entidad, independientemente de su régimen laboral o contractual, con el objeto de impedir su reingreso a cualquiera de las entidades por un plazo de cinco años".

El REGISTRO DE SANCIONES está regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento de Carrera Administrativa: Aplicable al Régimen de la Función Pública, pero para el régimen de la actividad privada, sugiero que no es relevante en la actualidad, ello será relevante en el futuro. Lo mismo debe señalar el REINGRESO a las entidades públicas por el plazo de 5 años, sin embargo en el régimen de la actividad privada la sanción más grave es el despido, no existiendo un impedimento formal de reingreso.

2.5.- AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES

La Ley N° 27444, norma:

“Artículo 243.- AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES

243.1 Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación.

243.2 Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario”.

La Ley N° 27444 consagra el principio de AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES en función a su propia naturaleza y a la legislación aplicable. Por la propia naturaleza de las cosas, es claro que los sistemas de RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL tienen objetivos y fines distintos.

Hemos señalado anteriormente que el D.Leg. N° 276, establece:

“Artículo 25°. Los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas cometidas”.

Su concordancia:

Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, regla:

“Artículo 153°. Los servidores públicos serán sancionados administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal que pudieran incurrir”.

La Ley N° 27444, no aborda un conjunto de problemas vinculados al régimen de responsabilidad del personal al servicio de la administración, pero sin embargo debemos señalar en que la Ley N° 27444, en materia de RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y del

PERSONAL A SU SERVICIO constituye uno de los esfuerzos más importantes del siglo XXI, porque llevará a los legisladores a elaborar la LEY DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Finalmente, me permito, como porte, indicar el ROL QUE DEBE TENER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA, COMO INSTITUCIÓN SOCIAL:

- 1.-Tener una sólida constitución técnica y organizativa, dinámica y eficaz basada en PRINCIPIOS DE MORALIDAD, JUSTICIA, EFICIENCIA Y CONMÍSTICA DE SERVICIO AL PUEBLO PERUANO, que se lo merece.
- 2.-Responder a las exigencias del DIALOGO, PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN SUS DIVERSOS NIVELES, dejando en lo posible sus prerrogativas de poder y de unilateralidad, teniendo siempre en cuenta lo ordenado por la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993:
"Artículo 45°. El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.
Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder.
Hacerlo constituye rebelión o sedición".
"Artículo 38°. Todos los peruanos tienen el DEBER DE HONRAR AL PERÚ y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la CONSTITUCIÓN y el ordenamiento jurídico de la NACIÓN".
- 3.- Superar el CENTRALISMO y eliminar abusos de poder e influencias.
- 4.-Formar cuadros para la FUNCIÓN PÚBLICA, capacitándolos permanentemente y tenerlos motivados hacia la activa participación en el desarrollo nacional dentro de una política de DIGNIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PERUANA.
- 5.-Elaborar una BASA DE DATOS que esté en RED en toda la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- 6.-Elaborar la normatividad pensando en el Pueblo y no para la tecnocracia.

Se dice que una CONSTITUCIÓN POLÍTICA puede ser regular o pésima, pero si su ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES BUENA, no se siente los defectos; pero si una CONSTITUCIÓN POLÍTICA es excelente, tanto en su contenido como en la forma, pero su ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES DEFICIENTE EN SU FORMACIÓN Y EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, se generaliza este defecto incluyendo la bondad de la LEY FUNDAMENTAL.

No nos olvidemos, que el ESTADO como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de PERSONAS FÍSICAS, es decir, del HOMBRE, que dinamiza la acción del ENTE, es decir, lo ponen en movimiento invistiendo la CALIDAD DEL ÓRGANO; de esta manera la ORGANIZACIÓN es el fenómeno por el cual las PERSONAS FÍSICAS asumen una posición dentro de las entidades abstractas y les permiten a éstas vitalizar y concretar la ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Teniendo en cuenta que la ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ES-TATAL tiene su base fundamental en un CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS que determinan la competencia de los entes y órganos que ejercen FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, por esto es, que propugnamos una ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DINÁMICA, ACTUAL Y EFICAZ, que tenga siempre presente:

- * FACTOR HUMANO COMPETENTE;
- * NORMAS JURÍDICAS ACTUALIZADAS, CON BASE EN LA REALIDAD Y CON LENGUAJE CLARO Y CONCISO;
- * ACERCAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LOS ADMINISTRADOS, QUE ES SU RAZÓN DE SER Y A QUIEN SE LE DEBE BRINDAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS, NO POR CARIDAD SINO POR LEY.

No debemos olvidarnos en el constante intervencionismo de ESTADO está afectando los aspectos principales de la vida moderna y asume responsabilidades que afectan vitalmente a la sociedad. Ningún acto de la vida privada deja, por una y otra causa, de verse afectado por las decisiones gubernamentales y en particular por su acción política, que en forma directa y activa afecta toda la vida social.

AD MAIOREM DEI GLORIAM

BIBLIOGRAFÍA

- * ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 10ª edición. Editorial Porrúa. México. 1991.
- * BACACORSO, Gustavo:
- * Derecho Administrativo del Perú. Tomo I. Editorial Cultural Cuzco. Lima. 1992.
- * Diccionario de la Administración Pública. Editorial Grijley. Lima. 1997.
- * BIDART CAMPOS, G.J. Derecho Político. Buenos Aires. 1982.
- * CABRERA VÁSQUEZ, Marco Antonio-QUINTANA VIVANCO, Rosa. Aplicación del Decreto Legislativo N° 276. Lima. 1999.
- * CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1979.
- * CASTILLO DAVILA, Melquíades. Filosofía del Derecho. Ediciones Gráficas. Lima.
- * CERVANTES ANAYA, Dante. Derecho Administrativo y Administración Pública. Edit. F.D. UNSA. Arequipa. 1996.
- * COUTURE, Eduardo. Vocabulario Jurídico. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1976.
- * DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y otros. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo. Ley N° 27444. ARA Editores. Lima. 2001.
- * DÍAZ COUSELO, José María. Los Principios Generales del Derecho. Editorial PLUS ULTRA. Buenos Aires. 1971.
- * DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Omeba. Buenos Aires. 1967.
- * DROMI, José Roberto:
- * Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1978.
- * Derecho Administrativo. 4ª edición. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1995.
- * ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 5ª edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1976.
- * ESCOUBE, Pierre. Introducción a la Administración Pública. Material de Trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. 1954.
- * FERNÁNDEZ VÁSQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1981.
- * GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo-FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo. 4ª edición. Editorial Civitas. Madrid. 1984.

- * GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio, Principios Jurídicos de la Organización Administrativa, Madrid. 1957.
- * JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Editorial F.C.E. México. 1971.
- * LEGAZ LACAMBRA, Luis, Los Principios Generales del Derecho. Revista de Derecho Comparado. Barcelona N° 19. Julio-Diciembre 1962.
- * LINARES, Juan Francisco. Fundamentos de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1975.
- * MARTÍN TIRADO, Richard, en Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. ARA Editores. Lima. 2001.
- * MARTÍN MATEO, Ramón, Manual de Derecho Administrativo. Madrid. 7ª edición. 1983.
- * MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Volumen 3. Diccionario Jurídico HARLA. México. 1996.
- * MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1965.
- * MENDEZ, Aparicio, La Teoría del Órgano. Montevideo. 1949.
- * PATRÓN FAURA, Pedro. Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. 6º edic. GRIJLEY. Lima. 1997.
- * POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Librería Victoriano Suárez, Madrid. 1983. Tomo I.
- * PRAT, Julio. Derecho Administrativo. Tomo II. 2ª. Edición. Editorial ACALI. Montevideo. 1980.
- * RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. El Derecho como Norma y Relación Social. Ediciones Tarpuy. Lima. 1984.
- * RUIZ-ELDREDGE RIVERA, Alberto, Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial Colegio de Abogados de Lima. Editorial Cuzco. Lima. 1990.
- * RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. PUCP. Fondo Editorial. Lima. 1984.
- * RUBIO CORREA. Marcial y BERNALES, Enrique. Perú: Constitución y Sociedad Política. Editorial DESCO. Lima. 1981.
- * SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 4ª-edición. Montevideo. 1974.
- * SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1968.
- * SOTELO DE ANDREAU, Mirta C. Estado, Derecho, Administración Estrategias. Corrientes. 1997.
- * TORRES VÁSQUEZ, Aníbal:

- * Derecho Civil I. Título Preliminar. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. UNMSM. 1988.
- * Introducción al Derecho. Teoría General del Derecho. Editores Palestra. Lima. 1999.
- * ULPiano, Institutas. Libro I; DIGESTO, Libro I.
- * VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá. Universidad de los Andes. 1975.
- * VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo II.
- * WALDO, Dwight. Estudio de la Administración Pública. Editorial Aguilar, Madrid. 1961.
- * WALINE, Marcel, Droit Administratif. Editorial Siey. París. 1969.
- * WHITE, Leonard, Introduction to the study of Public Administration.
- * YOUNES MORENO, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. 4ª edición. Ediciones Jurídicas GUSTAVO IBAÑEZ. Bogotá. 1994.