

Nº 191
AÑO LX
ENERO - JUNIO
1992

ISSN 0303 - 9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCIÓN

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. ¿UN SISTEMA OBSOLETO?

TARCISIO OVIEDO SOTO
Prof. Derecho Administrativo
Universidad de Concepción

Por sabido, se calla.
Por callado, se olvida.

Así decía un antiguo, pero no menos sabio, adagio o refrán. Muchas veces las cosas más elementales, justamente por serlo, dejan de ser analizadas por ser obvias, dejan de ser recordadas por ser lógicas y muchas veces terminan siendo inexorablemente olvidadas. En los días actuales, en que existe altísimo grado de especialización en todos los rubros, muchas veces se descuida el enfrentamiento de los problemas globales, para descender al campo de la cuestión específica y puntual, perdiéndose en consecuencia la visión de conjunto y dándose a veces soluciones equivocadas a problemas que no se alcanzan a estudiar como formando parte de un contexto mayor. La solución aparece correcta respecto del problema específico; pero luego se le visualiza imperfecta porque no dice relación con el panorama general en que dicho problema se ve inserto. En otras palabras, hoy en día -y como alguien también lo dijera acertadamente- los árboles muchas veces no nos dejan ver el bosque.

Esta situación, guardando las debidas proporciones, sucede también cuando nos enfrentamos al problema de los regímenes de administración -y hablamos sólo de administración pública- en que todos hablamos, en mayor o menor medida, de la conveniencia de la descentralización, sea ésta funcional o territorial, de la desconcentración y de la regionalización, dándose a priori por descontado que un sistema centralizado de administración no es dable ni siquiera mencionar por diversas razones: porque sería políticamente mal mirado; porque quien así lo planteara aparecería como retrógrado o, a lo menos, como muy mal informado sobre el acontecer actual en materia de sistemas administrativos.

No creo que hoy un senador o diputado pudiese ni pensar en defender ni siquiera aparecer proclive a un régimen centralizado; no creo que una autoridad -léase ministros, intendentes o gobernadores- pudiese plantear seriamente un sistema de centralización, aun cuando forman parte de él en una situación de jerarquía casi absoluta respecto del Poder Central, del cual todos abjurán.

En vista de tal situación, he creído necesario no salir al rescate ni presentar como panacea -que dista mucho de serlo- del sistema de centralización administrativa, sino sólo hacer el intento de analizarlo fría, desapasionada y objetivamente, y con el único objeto de evitar que su olvido lo transforme en una víctima de uno de sus vicios: el centralismo, que es lo que realmente se pretende atacar cuando se vilipendia al sistema de centralización. De modo que estamos partiendo de la premisa de que el desconocimiento técnico del problema confunde un vicio del sistema con el sistema en sí. Cuando hablamos en contra de la centralización, estamos realmente hablando en contra del centralismo, y ambos son cosas diferentes, como trataremos de demostrar. Para ello comenzaremos por el principio, recordando aquellas cosas que por calladas están cayendo en el olvido. Partiremos por dar un concepto de centralización, por determinar sus características y requisitos, para terminar con un breve análisis de sus vicios.

CONCEPTO DE CENTRALIZACION

En primer lugar, y para no perder el hilo del centro de estas líneas, en el sentido de no olvidar lo elemental, es preciso hacer presente que cuando hablamos de centralización o descentralización en lo administrativo, lo dicho es indiferente del régimen político; esto es, puede perfectamente darse un sistema centralizado en un régimen Federal, o bien un sistema de centralización en un sistema o régimen Unitario. No es, pues, indispensable para que haya centralización en lo administrativo que exista paralelamente un sistema Unitario de gobierno, aunque sí -y hay que reconocerlo- resulta teóricamente más conveniente y menos problemático.

Sin entrar a dar una definición propiamente tal del sistema, podemos eso sí esbozar un concepto, en cuanto a que la centralización administrativa se da en los casos en que las necesidades públicas, cualesquiera que ellas sean, son satisfechas mediante servicios públicos que son dependientes de un solo poder: el Poder Central; debiendo tales servicios -en lo ideal- ejercer sus funciones en todo el territorio del Estado.

Partiendo de esta base, se hace necesario también que todas las entidades o servicios se estructuren en una forma piramidal en cuya cúspide estará un Jefe Supremo, un administrador superior, a partir del cual, y en orden descendente, se van organizando los servicios públicos que le son jerárquicamente subordinados. Tales servicios son los que en la práctica van a ejercer la función administrativa debiendo atenerse en forma estricta a las directrices que les imparte la autoridad jerárquica inmediata.

El siempre citado tratadista español don Gabino Fraga dice al respecto que "cuando los servicios públicos se agrupan entre sí, colocándose en situación de dependencia unos de otros, de tal manera que entre todos ellos exista una relación de jerarquía que les liga, partiendo desde el órgano superior hasta el de más ínfima categoría", estamos en presencia de un sistema de centralización administrativa.

Ahora bien, cuando hablamos de "relaciones de jerarquía" estamos constatando que ellas pueden ser múltiples y variadas, y así habrá líneas jerárquicas de Salud, Educación, Justicia, etc., dándose la relación de subordinación entre las entidades que tienen funciones o competencias relacionadas con una misma línea o materia, sin perjuicio de que las distintas líneas tengan en común una misma autoridad superior, cual es el Jefe Supremo.

En otras palabras, en un sistema de centralización es este Jefe Supremo quien detenta la totalidad del Poder Administrativo; pero ejerce su función a través de múltiples órganos que se agrupan por las materias que les son propias.

Lógico es entonces que entre todos estos órganos debe existir una coordinación y armonía con lo que se logra uno de los principios básicos de la administración, cual es una verdadera unidad funcional.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CENTRALIZACION

Básicamente, hablar de características de este sistema es hablar de jerarquía: la existencia de vínculo jerárquico entre el Poder Supremo y las demás autoridades y servicios que conforman la administración es el fundamento básico del sistema y de él se derivan todas las demás características del sistema en sí y de los servicios que lo integran.

1. Así, en primer lugar, podríamos decir que caracteriza a los servicios públicos centralizados el hecho de que carecen de personalidad jurídica propia; esto por la simple razón de que ellos operan con la personalidad jurídica del Estado -en este caso administrador-, en quien reside la suma de poder.

2. Como consecuencia lógica de lo anterior, estos servicios carecen de patrimonio propio, por lo que su accionar estará siempre respaldado por el patrimonio del Estado, conocido más frecuentemente con el nombre de "erario nacional" o "tesoro del Estado".

3. También derivado de la jerarquía, aparece la característica relativa a la generación o designación de los agentes de los servicios, los cuales también son designados por el órgano superior y nunca por el propio órgano de que se trata, situación que se manifiesta a través del llamado poder o potestad de nombramiento del superior.

Sin embargo, como decimos, todas derivan de aquella característica de más alta importancia, cual es la *Jerarquía administrativa*, a la cual, como consecuencia, debemos dedicar una especial atención:

La Jerarquía, originaria básicamente del Derecho Canónico, da a entender como fundamento la idea de organización y de coordinación entre los diversos órganos de la administración de acuerdo con los grados en que se encuentren ubicados en la pirámide jerárquica. De esta manera, en todo orden jerárquico habrá personas u órganos que estarán ubicados en grados superiores, respecto de otros, y viceversa.

El profesor uruguayo don Aparicio Méndez dice que la jerarquía es "una relación técnica interna de naturaleza administrativa que asegura la unidad es-

tructural y funcional mediante el ejercicio de potestades de subordinación".

Por su parte el profesor argentino don Rafael Bielsa sobre la materia expresa que la jerarquía es "la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores y, recíprocamente, la relación de subordinación en que se encuentran los órganos inferiores respecto de los superiores".

A mayor abundamiento, el italiano D'Alessio manifiesta al respecto que la jerarquía es "la relación jurídico-administrativa que vincula órganos y funcionarios, en relación de superior a inferior, a fin de realizar expeditamente la misión que corresponde al Estado".

Pero, cualquiera que sea la definición que se adopte, lo básico es que los servicios públicos reconocen siempre una ordenación que les va a permitir actuar en una forma coordinada y armónica. Para estos efectos de coordinación y armonía algunos órganos tienen autoridades o potestades sobre otros que les son inferiores. En la cúspide estará siempre el Supremo Jerarca, desde el cual, y en forma descendente, como se ha dejado dicho, siguen las distintas líneas jerárquicas a través de secretarios de Estado, de Direcciones, Departamentos jefaturas de Servicios, etc.

Sin embargo, fuera de esta jerarquía -llamada también jerarquía orgánica- existe también una jerarquía interna dentro de los propios servicios que la integran, y ésta dice relación con la que media entre los agentes que componen la dotación del propio servicio, entre los cuales existen funcionarios que tienen potestad de mando, sobre otros que tienen una posición de subordinación, y en tal sentido se suelen emplear expresiones como jefes, empleados superiores, empleados subalternos, etc.

De lo anterior se desprende, como lógica consecuencia, que la jerarquía puede mirarse desde dos puntos de vista: la autoridad jerárquica del superior, por una parte; y por la otra la subordinación del inferior, respecto del superior, sean ambos órganos o funcionarios.

La primera, esto es la autoridad jerárquica del superior sobre los inferiores, da lugar a lo que se ha dado en llamar las potestades jerárquicas, que a su vez se estila dividir en: potestad de mando, potestad disciplinaria, la jurisdicción retenida y, por último, la jurisdicción de conflictos.

La *potestad de mando*, como lo indica su nombre, es el poder que habilita al superior para impartir órdenes a sus inferiores jerárquicos y que, normalmente, se traducen en circulares, en instrucciones o en simples órdenes de servicio.

Respecto de la *potestad disciplinaria*, ella es en cierto modo complementaria de la anterior y se ejercerá en aquellos casos en que los inferiores no cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo, o bien no cumplan con las órdenes que, en virtud de la potestad de mando, se les den. Si ello ocurre, el superior está habilitado para aplicar sanciones que estarán señaladas por la respectiva legislación, en cumplimiento de la obligación de éste de fiscalizar la actividad de los inferiores. Normalmente las sanciones van desde simples amonestaciones verbales o escritas, hasta llegar a la destitución en los casos más graves, pa-

sando corrientemente por multas, suspensiones, traslados, etc., según sea la legislación de cada país.

Por su parte, la jurisdicción retenida dice relación directa con los actos administrativos que dictan los distintos órganos de la administración y que en definitiva se traducen en que el superior jerárquico puede proceder al retiro de un acto del inferior, sea por razones de legalidad -en cuyo caso hablaremos de invalidación del acto- o por razones de mérito, esto es de conveniencia u oportunidad -en cuyo caso hablaremos de revocación del mismo.

En suma, entonces, la jurisdicción retenida no es otra cosa que la facultad del superior para anular (invalidar) o para revocar un acto administrativo del inferior.

Normalmente, para que pueda ponerse en ejercicio la función de jurisdicción retenida, es preciso que el superior sea estimulado por el presuntamente ofendido por el acto cuestionado, por medio de un recurso de corte administrativo y que recibe el nombre, justamente, de recurso jerárquico. Y decimos que es un recurso administrativo porque se ejercita por esta vía y no en la jurisdiccional, por lo que reviste ciertos caracteres que le son propios, distintos de los recursos jurisdiccionales comunes. Así, principalmente:

a) La tramitación de este recurso no está sometida a ningún procedimiento específico; y

b) Su existencia deriva de la sola existencia de órganos jerarquizados y, en consecuencia, no es necesario que se encuentre expresamente autorizado por la ley. Por el contrario, para que el recurso *no* proceda, sería menester que una ley lo prohibiera expresamente, o bien que le atribuyera al inferior competencia exclusiva sobre la materia, caso en el cual ya no estaríamos en presencia de un sistema puramente centralizado, sino que frente a un régimen de desconcentración.

Sintetizando, podría decirse que la jurisdicción retenida es la facultad de que disfruta el superior jerárquico para retirar (revocar o anular) un acto administrativo del inferior, cuando dicho acto ha sido objeto de un recurso jerárquico por parte de un administrado, y siempre que la ley no haya otorgado al inferior competencia exclusiva y excluyente para la emisión del acto.

Y por último, en cuanto a las potestades, está la *jurisdicción de conflictos*, que justamente se da cuando entre los distintos órganos de la administración se producen diferencias en cuanto a las competencias que les corresponden, lo que da lugar a lo que se ha dado en llamar lo contencioso interadministrativo.

Aclarando la situación, puede darse el caso de que frente a una determinada situación dos o más órganos o funcionarios se estimen competentes para conocer de ella -en cuyo caso estaremos en presencia de un conflicto de tipo positivo- o bien que en igual caso ningún funcionario u órgano cree ser competente para conocer -en cuyo caso estamos en presencia de un conflicto negativo.

En ambos casos quien deberá resolver la contienda, en razón de la jerarquía, será el superior jerárquico común a los órganos en conflicto. Al hacerlo, el superior estará ejerciendo esta potestad jerárquica de la jurisdicción de conflictos.

Pero decíamos que la jerarquía debe mirarse desde dos ángulos. Revisado ya el primero, esto es, desde el punto de vista de la superioridad del órgano superior sobre el inferior, debemos examinar la otra fase, cual es la subordinación u obediencia jerárquica del inferior respecto del superior.

Este deber -como es obvio- se traduce en el hecho de que el subordinado está obligado a acatar las órdenes del superior, so pena de enfrentar las sanciones que sean pertinentes y que hemos hecho notar al examinar la jurisdicción disciplinaria. En términos generales, el funcionario subalterno (en el sentido de inferior respecto de otro superior) está obligado a acatar las órdenes del superior jerárquico respectivo.

Esta situación, que a primera vista resulta extremadamente sencilla, presenta sin embargo algunos problemas, los cuales se producen especialmente en orden a determinar si esta obligación de obediencia implica incondicionalidad en el acatamiento de las órdenes, o bien si no es tan amplia y admite algunas atenuantes.

Al respecto, la primera pregunta que en la teoría ha cabido es la de si esta obligación alcanza a aquellas órdenes que pudieran ser, o que de hecho son, manifiestamente contrarias a la ley, o por último, contrarias al interés general, que debe ser el verdadero interés de la administración.

Como siempre, surgen dos tendencias, cuales son las de la obediencia absoluta y la de la obediencia reflexiva. Sin embargo, debe aclararse que tales tendencias surgen cuando se trata de razones de legalidad; no así cuando se trata de mérito, en que no cabe ninguna posibilidad de desobediencia, puesto que el mérito es determinable sólo por el superior y no es admisible al inferior pronunciarse sobre la oportunidad o la conveniencia de la orden que se le imparte. Sí, eventualmente, si la orden es ilegal.

Esto, porque es un hecho que un funcionario no puede desobedecer impunemente una orden superior pretextando que sus superiores desatienden, como consecuencia de ella, los intereses generales de la administración. El funcionario no puede arrogarse mayores atribuciones que las que realmente tiene y mal podrá poner en tela de juicio y desobedecer las órdenes que sus superiores le imparten.

La situación es, eso sí, distinta si la orden dada fuese ilegal. Es aquí donde surge el problema porque el inferior, si la cumpliera sin más trámite, estaría coludiéndose en una situación que contraría los deseos -no del administrador superior- sino de la propia ley.

La doctrina se ha dividido al respecto entre los que sostienen la tesis de la obediencia absoluta, en cuyo caso el subordinado debe necesariamente obedecer la orden del superior sin entrar a indagar sobre la legalidad de la misma. De adoptarse tal teoría, es indudable que la responsabilidad total recaería en el superior que dio la orden, respecto de los perjuicios que pudieren sobrevenir como consecuencia de su cumplimiento.

Por el contrario, la segunda tesis de la obediencia reflexiva estima que el subalterno no está obligado de inmediato a cumplir con la orden superior que

estima contraria a la ley y le otorga en consecuencia la posibilidad (en algunos casos, la obligación) de representar la orden al superior, haciéndole ver la ilegalidad de la misma. Consecuencia de la representación, según la mayoría de la doctrina, sería la suspensión de la ejecución de la orden hasta tanto el superior no la ratifique, insistiendo en ella, o se retracte de la misma. Si el superior insiste, ahora sí vuelve nuevamente la obligatoriedad de la orden al inferior y éste estará en posición solamente de acatarla, con la salvedad de que en tal caso no tendrá responsabilidad en los posibles perjuicios que pudieren derivarse, debiendo cumplirse para ello con determinados requisitos que cada legislación determina específicamente.

Muy en síntesis, en esto consiste el sistema de centralización administrativa: un solo superior máximo y supremo; órganos y funcionarios que le son dependientes sobre los cuales tiene potestades de mando, disciplinarias, etc.; un solo patrimonio: el del Estado; una sola personalidad: la del Estado, ya que los servicios actuarán con esta personalidad, careciendo de una propia.

Muchas veces se ha hecho un paralelo entre este sistema de centralización administrativa con el sistema de administración de una familia: una sola fuente de recursos; centralización de las decisiones del hogar, en orden a establecer las prioridades, esto es, gastos fijos imprescindibles, gastos menores, gastos superfluos y reservas para casos de emergencia. Si se acepta el símil, el sistema sería básicamente bueno y eficaz: el dueño o la dueña de casa son los que saben con certeza de cuánto se dispone para subvenir las distintas necesidades del grupo familiar; solamente ellos saben cuáles son las necesidades más perentorias e ineludibles; solamente ellos saben cuáles de las demás pueden o no solventarse y las prioridades que a cada una deba darse.

Trasladado el ejemplo al plano de la administración del Estado: un solo patrimonio, integrado por todas las fuentes de recursos normales; un solo centro de toma de decisiones, en que se puede determinar cuáles son las necesidades preferentes respecto de otras; cuáles son los valores con que se cuenta y hasta dónde puede llegarse en el nivel de los gastos, tratando en todo caso de satisfacer las necesidades de todo el grupo social, en la medida que esos fondos lo permitan. No hay niveles de decisiones paralelas que pudieren alterar las decisiones centrales.

Mirado así, el sistema de centralización administrativa no es intrínsecamente repudiable y por el contrario podría aparecer como el más indicado para dar solución efectiva a las necesidades sociales con los medios con que se cuenta y las prioridades que sean más necesarias. Hipotéticamente, y en teoría, es un sistema sustancialmente racional, sustancialmente justo si se cumple con los requisitos anotados. De hecho, históricamente muchos países funcionaron bajo sistemas de centralización sin haberse puesto en peligro la seguridad de esos países ni en lo interno ni en lo externo, satisfaciéndose del mejor modo posible las necesidades del grupo humano que los conforman.

Hasta aquí lo ideal: Un poder central con múltiples y únicos poderes obra con justicia, con ecuanimidad y satisfaciendo las necesidades de todos, en todos

los niveles y en todos los rincones del territorio del Estado.

Sin embargo, la realidad suele no ser igual y este esquema utópico, inmanentemente bueno, tropieza y cae cuando algunos de los supuestos falla. Si el Supremo Jerarca es venal, si el Supremo Jerarca atiende más a ciertos intereses de sectores que le son adictos más que a los intereses de la generalidad de los administrados; si el Supremo Jerarca ve con satisfacción que la capital sede de su gobierno requiere un mejor y mayor tratamiento que el resto de las ciudades o zonas del país; si el nivel central recibe ingentes sumas de una determinada zona y mantiene a ésta en situación paupérrima en comparación con la ciudad sede del gobierno que -eventualmente- aporta mucho menos al patrimonio único del Estado; si los niveles centrales estiman prioritaria la calidad de vida del sector en que está implantado en desmedro de las demás zonas del país, que por lo demás aportan también lo suyo; en tales casos, se den separada o conjuntamente, el sistema falla, nace el descontento, eventualmente se produce el enfrentamiento social y se buscan sistemas que palién los efectos a veces tenebrosos de esta primacía que ciertos sectores de personas o territoriales logran tener por sobre el resto de los demás. Aparecen las peticiones de descentralización funcional o territorial o a lo menos de una desconcentración.

La gran falla del sistema: el centralismo.

En realidad, el centralismo, mencionado como la primerísima desventaja del sistema -vicio, hemos dicho nosotros-, se presenta muchas veces en razón de que motivos de tipo geográfico, económico o social suelen hacer que muchas veces aquellos que constituyen los grados más altos en la pirámide jerárquica adolezcan de una profunda ceguera respecto de las verdaderas necesidades de un país y, como consecuencia, concentran su atención en la solución de los problemas de la ciudad o centro geográfico en que el poder tiene su sede, con el agravante de que los recursos económicos que allí se invierten en altas cantidades provienen de zonas muchas veces alejadas o simplemente olvidadas. No en vano en muchas ocasiones es frecuente designar un país con el nombre de su capital.

Pero además, y fuera de este centralismo geográfico en cuanto a inversiones, está el llamado "centralismo burocrático" que deriva de la excesiva lentitud en la resolución de los problemas ciudadanos. Los funcionarios inferiores dentro de la escala optan por no solucionar ninguno de los problemas que son de su competencia y trasladar toda decisión a los funcionarios de niveles superiores, los que, lógicamente, tienen su sede junto a la sede del Gobierno Central. Por ello una simple solicitud tarda meses y meses pasando de oficina en oficina hasta llegar a aquélla que tiene la facultad realmente decisoria. Si a ello agregamos la indignante, pero humana tendencia a rehuir las propias responsabilidades, se crea un campo muy propicio para llevar toda decisión a los niveles más altos de la administración y -desgraciadamente- con mucho beneplácito de ellos. Trabada en esta malla burocrática la iniciativa particular se frena y se desestimula notoriamente. No se traba, entonces, la iniciativa privada como consecuencia del sistema, sino como consecuencia de un vicio del sistema.

Por último, aun cuando se le considera un elemento positivo del sistema de centralización, el aprovechamiento más apropiado de todos los recursos sociales, económicos, empresariales y humanos, este aprovechamiento, que bien encaminado debería ser una de las mejores armas del sistema, se transforma en una carga negativa para él mismo ya que, frente a la posible cooperación humana, se alza la tremenda valla de una administración central insensible, enmarañada y lenta.

Creemos haber dado una visión muy sintética de lo que es un sistema de centralización, con sus ventajas. Creemos haber demostrado que son sus vicios los que lo degradan y superan las ventajas que intrínsecamente tiene.

Si de verdad pudiere aplicarse como lo es en teoría, especialmente en relación con el cumplimiento fiel de la ética administrativa, podría ser un sistema perfectamente aplicable y sano. Mas esas fallas de que hablamos antes parecen ser más fuertes que los valores morales y en consecuencia parece necesario acercarse a buscar otros sistemas que -aplicando fuerzas de freno y de control- parezcan ser más adecuados a nuestras innatas falencias humanas.