Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ISSN 0303 - 9986

Nº 193
AÑO LXI
ENERO - JUNIO 1993
Fundada en 1933

BIBLIOTECA

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ALTERNATIVAS AL SISTEMA DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

TARCISIO OVIEDO SOTO
Prof. Derecho Administrativo
Universidad de Concepción

La función administrativa, en general, puede ser llevada adelante a través, principalmente, de dos sistemas: uno, el de la centralización administrativa, y el otro, un sistema de descentralización de la misma.

El sistema centralizado se funda principalmente en una estructura jerárquica de los órganos de la Administración que permite -a lo menos teóricamente- que todos los poderes se encuentren en un solo órgano superior, quien resolverá todos los problemas de la administración por sí mismo, o a través de órganos o servicios que le son dependientes.

El sistema de descentralización, por el contrario, conlleva la idea precisamente opuesta, esto es, que la función administrativa no se centralice en un solo órgano supremo, sino que, por el contrario, se encomiende a distintos órganos autónomos e independientes del Poder Central.

Este nuevo sistema surge como una consecuencia del crecimiento de la función administrativa que llevó a una expansión de la actividad del Estado. Este por sí solo llegó a ser impotente para cumplir por sí mismo el cúmulo de las nuevas actividades que se le iban imponiendo en razón de los múltiples problemas que se le presentaban. La propia tecnología, introducida también en la Administración, hizo que ésta debiera comenzar a atender funciones de carácter económico y social que antiguamente le eran ajenas. Deja muy en claro el problema el profesor Manuel Daniel Argandoña, cuando expresa: "Se han creado, pues, organismos especializados por su materia, o de índole local, a los que se les otorga una determinada competencia para ejercerla en una relación que no es de jerarquía, sino de supervigilancia". Y agrega: "El sistema supone, pues, un régimen de relativa autonomía en la realización de sus cometidos y en la atención de los intereses que se le confían, que siguen siendo, sin embargo, intereses del Estado..."

De ello se desprende que los órganos descentralizados no tengan fines distintos de los fines del Estado sino que, por el contrario, realizan tareas afines a

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

éstos y que son comunes a las que desarrolla el Estado a través de sus organismos dependientes.

De ahí, entonces, que no se incurre en contrasentido cuando se indica que un sistema de descentralización no se opone a una real unidad funcional de la Administración, puesto que la coordinación y la armonización de los órganos administrativos es perfectamente posible si se establecen en forma clara y precisa las competencias que a cada uno corrresponden.

Cuando se ha dicho que se han creado órganos especializados por su materia, o de índole local, se ha querido dejar planteado de inmediato, que la descentralización puede darse enfocada desde dos puntos de vista distintos: el primero, una descentralización por materias, y el segundo, una descentralización por territorio, y de acuerdo con ello estaremos en presencia de una descentralización funcional, o de una descentralización territorial, respectivamente. En el primer caso, la descentralización se refiere a determinadas materias cuyo conocimiento escapa al Poder Central, y en consecuencia, la solución de los problemas debe entregarse a organismos técnicos. En el segundo, la especialización se da en orden al mejor conocimiento de los problemas típicos de una determinada localidad o región, en cuyo caso su solución será encargada a organismos también locales que, con mayor propiedad, puedan resolverlos y solucionarlos.

Sin embargo, las posibilidades alternativas al sistema de centralización administrativa, no se agotan en la descentralización; sino que además surge un tercer sistema: el de la desconcentración de la administración: para algunos, un paso desde la centralización hacia la descentralización; para otros, un sistema aparte, independiente de los anteriores, con caracteres propios y que asume algunas de las características de uno y de otro, y se coloca, en consecuencia, en un término medio que asume los beneficios de ambos y descarta sus desventajas.

Al tratamiento de estos tres sistemas alternativos estará dirigido el presente análisis.

LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

Como hemos venido diciendo, la existencia de estos servicios descentralizados territorialmente encuentra su razón de ser en la necesidad de los habitantes de una determinada zona geográfica, de participar en forma directa y efectiva en la solución de sus problemas propios. Si a esto se suma una de las falencias del sistema centralizado en orden a que los poderes centrales no pueden humanamente conocer en forma cabal la magnitud de estos problemas, debe entenderse justo que se permita a los propios habitantes de la zona geográfica aludida tomar una actitud activa, decisiva e independiente, en pro de la satisfacción de sus propias necesidades.

En consecuencia, estos servicios descentralizados, en razón del territorio, van a detentar facultades o potestades administrativas independientes del Poder Central y las ejercerán dentro de los límites de sus respectivas circunscripciones o áreas territoriales.

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Y si de dar una definición se trata, podríamos acoger la del profesor Jaime Ponce Cumplido, quien expresa que debe entenderse por descentralización administrativa territorial "aquella en que se entrega la administración de los intereses regionales y locales, a órganos independientes del Poder Central, creados paralelamente a éste, con personalidad jurídica y recursos propios".

La definición recién señalada nos indica cuáles son realmente los elementos distintivos de este tipo de órganos de administración.

CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

Ellas son, en términos generales, las siguientes:

1°. Los servicios territorialmente descentralizados tienen una personalidad jurídica propia, distinta de la personalidad jurídica del Estado, y paralela a ésta, que los habilita para ejercitar una actividad de derecho público -muy similar a la del Estado- pero circunscrita a un espacio territorial delimitado. En consecuencia, están habilitados para administrar, dentro de su competencia, en un nivel de superioridad sobre las personas privadas, para imponer cargas, para ejercer ciertos tipos de control, establecer sanciones, dictar normas obligatorias, como ordenanzas, instrucciones, etc.

2°. Como consecuencia lógica de lo anterior, estos servicios descentralizados tienen también un patrimonio propio que se forma con los recursos que obtienen de ciertas cargas económicas impuestas a los habitantes de su zona jurisdiccional. En tal sentido, actúan con entera independencia, preparan libremente sus presupuestos, y realizan, también independientemente, las inversiones necesarias a sus fines.

3°. Característica también de estos servicios es que sus autoridades -al contrario de lo que acontece en el sistema centralizado- no son designadas por el Poder Central, sino que lo son por elección popular. Sin embargo, hay que tener presente que suelen presentarse casos en que tal poder central se reserva la facultad de designar las autoridades de estos órganos. De hecho, en nuestro país, ya durante la vigencia de la Constitución de 1925, los alcaldes eran designados por el Presidente de la República en ciertas comunas específicas y en aquéllas con una población de más de cien mil habitantes. Cuando estamos en la situación normal de la elección de las autoridades, hablamos de una "descentralización democrática", y si nos encontramos en el caso de la designación por el poder central, se acostumbra hablar de "descentralización autoritaria".

4°. En estos órganos descentralizados, los agentes o funcionarios son nombrados directamente por la autoridad del órgano respectivo y no por el poder central, y, por consiguiente, puede éste removerlos, sancionarlos disciplinariamente y, en general, aplicarles el estatuto funcionario que los rige con absoluta independencia.

5°. Por último, y no obstante tal independencia, estos órganos están sometidos a fiscalización y a control. Sin embargo, son muchos los que opinan que, si bien es cierta la necesidad de un control, éste no debería ser ejercitado por el poder central, pues con ello se desvirtuaría su natural autonomía y, en

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

consecuencia, debería quedar entregado a otro órgano, también descentralizado territorialmente.

VENTAJAS DEL SISTEMA

Se acostumbra señalar como ventajas del sistema de descentralización territorial las siguientes:

1ª En primer lugar, la existencia de este tipo de órganos y la función que por su naturaleza les corresponde desempeñar, se convierte en una justa y adecuada satisfacción de las necesidades de los administrados que viven en el mismo radio jurisdiccional de esos órganos. Y puede, y debe presumirse que tales órganos pueden constatar en mucho mejor forma que los organismos centralizados, cuáles son las reales necesidades de los administrados, apreciar mejor cuáles son sus intereses y, en consecuencia, ejercer su función sobre bases reales que ellos mismos constatan y viven.

2º. En el mismo rubro de ideas, los agentes de estos servicios que son los que directamente se van a encargar de la administración y de resolver los problemas que afectan a su zona, son los que los conocen en toda su magnitud y pueden apreciar en mejor forma las acciones a seguir para lograr tal fin.

3º. Como tercera ventaja se ha señalado la ausencia de la que era la gran virtud de la centralización, esto es, la ausencia de jerarquía. No existiendo una vinculación jerárquica con el poder central, los asuntos de competencia de estos órganos pueden tramitarse y resolverse rápida y expeditamente, libres de toda la trama burocrática que caracteriza la centralización. Y por último,

4º. Sería también una gran ventaja el hecho de que cada persona que vive en la zona jurisdiccional del órgano tiene en potencia la posibilidad de integrarse a éste y a su conducción, ya que la designación de los agentes se realiza por elección popular.

DESVENTAJAS DEL SISTEMA

Paradojalmente, la última ventaja que hemos señalado para el régimen de descentralización tradicional, en la práctica se ha transformado en su mayor desventaja, en su condición más negativa y que, casi por sí sola, suele inhibir para considerarlo tan positivo como en la teoría aparece.

Así como el sistema de centralización desmerecía por el vicio del centralismo, el sistema de descentralización territorial desmerece por la teórica ventaja de que sus agentes tengan la posibilidad de integrarse a ellos a través de elecciones populares. Y ello porque, si bien en teoría se pretende que por este medio se elijan las personas más capaces, que estén rodeadas de un aura de intachabilidad, suele suceder -y de hecho siempre ha sucedido- que se entronicen las malas prácticas de la política (con minúscula) y que, en definitiva, los elegidos no sean los que mejor representan el sentir de la colectividad de la región implicada, sino que más bien los intereses de los partidos a que debieron incorporarse para lograr sus nominaciones y su posterior elección.

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Es posible, y lo ha sido, que cada postulante a regidor o concejal, en su caso, vea en estas postulaciones el comienzo de una carrera política que los lleve a pensar que bien vale dejar de lado los problemas de la región, en aras de sus posibilidades personales de ascender en el espectro político. Podría darse -guardando las debidas proporciones- la situación que planteó Napoleón a sus huestes en Egipto cuando, arengándolas, les expresó que en la mochila de cada soldado había un bastón de mariscal. En nuestro caso, en cada candidatura a un cargo comunal existiría un bastón de diputado o de senador o -¿por qué no?- de Presidente de la República.

LA DESCENTRALIZACION FUNCIONAL

Hemos insinuado con anterioridad que la descentralización puede adoptar dos formas distintas de especialización: la primera, una especialización en cuanto al territorio, que configura la descentralización territorial, y una segunda, en cuanto a la materia o a las funciones y que constituye la descentralización funcional.

De acuerdo con esto, en la descentralización funcional no estamos en presencia de órganos centralizados o de servicios dependientes del poder central y tampoco estamos frente a servicios cuyo objetivo sea la satisfacción de necesidades locales o regionales. Por el contrario, estamos en presencia de servicios que cumplirán una función específica de carácter técnico, con una relativa independencia y autonomía del poder central, para cuyo efecto estarán dotados de facultades exclusivas y estarán regidos por normas especiales, de cargo del legislador, quien en tales normas deberá asignarles recursos propios para la realización de los objetivos que les impone.

Podríamos al respecto sostener, junto al profesor Rafael Bielsa, quien refiriéndose a la descentralización funcional dice que "es la acción que debe desarrollar la entidad, la que hace que la ley le atribuya competencia en determinadas materias, otorgándole asimismo, los medios necesarios para el logro de sus finalidades". De ello se desprende que tienen una función o cometido especial, para cuya realización requieren del otorgamiento de poderes adecuados, requieren de una cierta autonomía del poder central, requieren de una propia personalidad jurídica que los distinga de la personalidad jurídica del Estado, requieren de una dotación de personal técnico idóneo para las funciones que se les asignen y, por último, deben poder disponer y manejar recursos financieros propios que aseguren su debida independencia.

CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION FUNCIONAL

1º. En primer lugar, y al igual que los órganos descentralizados territorialmente, los servicios públicos personalizados tienen personalidad jurídica propia, distinta de la personalidad jurídica del Estado. Al igual que allí, ella les permite desenvolverse con autonomía, especialmente en el orden de la toma de decisiones.

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

2ª. También este tipo de órganos tiene patrimonio propio, consecuencia de la característica anterior. Para estos efectos, el Estado puede destinar recursos a las funciones que ellos desempeñan, o bien establecerse impuestos, tributos o subvenciones que leyes especiales pueden otorgarles; pueden establecerse cotizaciones o imposiciones que pagan directamente a la institución sus propios beneficiarios o usuarios, de manera que, no proveniendo su financiamiento de los fondos del erario nacional, tienen autonomía en su financiamiento y en la forma de llevar sus gastos;

3ª. Los órganos descentralizados funcionalmente tienen competencia exclusiva en las materias que son de su conocimiento, no están destinados a satisfacer necesidades indeterminadas, sino que las de un determinado grupo, esto es, de quienes son los usuarios del servicio.

4ª. Por último, en lo que se refiere al régimen legal de sus funcionarios, normalmente se rigen por las disposiciones relativas a los funcionarios de los órganos centralizados, sin perjuicio de normas especiales y particulares, dependiendo tal situación de la legislación de cada país.

EL SISTEMA DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Cuando mencionamos cuáles eran los sistemas alternativos al régimen de centralización, decíamos que, fuera de la descentralización en cualquiera de sus formas, existía el régimen de desconcentración administrativa, y señalábamos la existencia de distintas tendencias teóricas para su adecuada conceptualización. Efectivamente, existen fundamentalmente tres criterios para determinar cuándo estamos frente a un sistema desconcentrado y qué es en definitiva la desconcentración:

Primera tendencia. El primer criterio doctrinario es el que reconoce a la desconcentración solamente como un camino hacia la descentralización funcional. Categóricamente lo afirman teóricos del Derecho Administrativo como don Enrique Sayaguez Lazo, quien no vacila en decir que la desconcentración no es más que una primera etapa en la transición de una organización centralizada hacia una descentralizada funcionalmente.

Ello sería así porque el poder central históricamente ha venido sintiendo una verdadera congestión o recargo de funciones que le impiden por sí mismo desempeñarlas todas por sí solo, de modo que se ha visto en la necesidad de desprenderse de algunas de ellas y entregarlas a sus subordinados. Como se trataría sólo de una forma de alivianar la carga del poder central, sigue vigente la línea jerárquica y -como consecuencia- en pleno rigor la existencia del jerarca y de múltiples subordinados. De ello, el propio Sayaguez desprende que esta primera etapa hacia la descentralización no rompe la vinculación jerárquica, sólo la atenúa y, en el fondo, no es sino una primera manifestación de una descentralización funcional.

Segunda tendencia. Otro grupo de juristas, por su parte, estima que la desconcentración no es un primer paso hacia la descentralización funcional, sino que es simplemente una variante del sistema centralizado. No creen en la

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

idea de un desplazamiento hacia la descentralización, sino sólo una forma de actuar del sistema centralizado que éste pone en vigencia cuando estima que debe separarse de ciertas atribuciones y entregarlas a órganos que no son autónomos, sino que siempre dependientes, en mayor o en menor medida. El profesor chileno don Enrique Silva Cimma dice al respecto que "estos servicios no pierden el carácter de órganos del poder central ni se transforman, por tanto, en desconcentrados. De modo que la desconcentración no es un paso integrante de una dinámica de paso de un régimen a otro". Igual tesis sostiene don Patricio Aylwin Azócar, quien señala que "la desconcentración es una variedad del sistema centralista".

Tercera tendencia. Para otros, por último, no estamos en presencia de una forma de centralismo, ni de un paso hacia la descentralización, sino que frente a un sistema independiente, que tiene elementos del sistema centralizado, y rasgos también de la descentralización. Al parecer, esta tesis es la que más conforma a la generalidad de los administrativistas.

ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO DESCONCENTRADO

Por las razones que hemos venido exponiendo, es obvio que no hay unanimidad de pareceres en orden a establecer los elementos distintivos de la desconcentración.

Sin embargo, hay coincidencia en algunos de ellos, los que veremos a continuación:

1º. Siempre es necesaria la existencia de un órgano que forme parte de un sistema jerarquizado. Con la única condición de que este órgano desconcentrado no sea la cúspide de la pirámide jerárquica.

2º. Que una ley (no una disposición administrativa) otorgue a este órgano competencias exclusivas. Las materias de la competencia exclusiva serán generalmente de orden técnico, siempre deberán ser exclusivas, de forma que el órgano del cual depende no tenga posibilidades de interferencia, ni siquiera a través de la avocación.

3º. Que la competencia exclusiva no sea integral, esto es, que no signifique la totalidad de la competencia, pues en tal caso sí nos encontraríamos frente a un órgano desconcentrado. Ello significa que en un determinado campo habrá independencia absoluta y en otro seguirá rigiendo la dependencia y subordinación; y por último,

4º. Que, como ya se ha dicho, se mantenga la dependencia jerárquica del órgano desconcentrado respecto del poder central. Dependencia que será lógicamente atenuada, y sólo en la parte en que no exista competencia exclusiva.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA

Natural es que recibe todas las ventajas del sistema centralizado y las de los regímenes de descentralización, con la salvedad de que se puede resaltar co-

Artículo: Alternativas al sistema de la centralización administrativa
Revista: Nº193, año LXI (En-Jun, 1993)
Autor: Tarcisio Oviedo Soto

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mo de máxima cualidad el hecho de que los asuntos sometidos a su competencia puedan ser solucionados con una rapidez de la que carece la centralización. Pero, a su vez, debe destacarse, como su mayor demérito, el hecho de que -no operando la jerarquía en la parte de competencias exclusivas- el particular, el administrado, queda en la idefensión frente a la legalidad y al mérito, puesto que pierde el recurso jerárquico, arma sumamente eficiente para instar por la revocación de un acto inoportuno o inconveniente, o la invalidación de un acto manifiestamente ilegal.