

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

INTRODUCCIÓN: En el presente informe se da mediante doctrina los conceptos de descentralización y desconcentración los cuales desarrollados por los autores son explicados de una manera adecuada. Tratando temas como la desconcentración administrativa, las características y los elementos de ésta, los principios de desconcentración, las diferencias entre los dos conceptos, la desconcentración como descisión de la Administración, el concepto positivo de descentralización, tipos de descentralización, entre otros.

Índice de contenido

DOCTRINA.....	2
DESCONCENTRACIÓN.....	2
Desconcentración Administrativa.....	2
Conceptualización de desconcentración.....	4
Características y elementos de la desconcentración administrativa.....	4
Principios de la Desconcentración.....	5
Diferencias entre descentralización y desconcentración.....	5
Relación entre desconcentración y descentralización.....	5
Desconcentración vertical o central.....	6
Desconcentración horizontal o periférica.....	6

DESCONCENTRACIÓN.....	6
Desconcentración. Decisión de la Administración.....	6
DESCENTRALIZACIÓN.....	8
Concepto positivo de descentralización.....	8
DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	9
Descentralización administrativa.....	9
Descentralización Burocrática.....	10
Descentralización Autarquía.....	12
La Descentralización y la autonomía como principio de Organización Administrativa.....	12
Autonomía Administrativa.....	14
Concepto.....	15
FUENTES CITADAS:.....	16

DOCTRINA

DESCONCENTRACIÓN

Desconcentración Administrativa

[Universidad Autónoma de Baja California]ⁱ

La Desconcentración, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

La Desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados.

Igualmente la Desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales.

Hoy se reconoce que la política de desconcentración enfrenta esencialmente el problema financiero, tanto en créditos para la infraestructura - sería mejor que provinieran de diferentes ministerios -, como del control del gasto.

Otro obstáculo es la evidente insuficiencia de recursos, administrativos locales. Un prefecto de región decía que "la desconcentración será eficaz en la medida en que apoye en los escalones regionales y departamentales, en un cuerpo administrativo suficientemente capaz y desconcentrado; sin éstas condiciones sería un engaño o un medio de ridiculizar por sus fracasos cualquier tentativa de desconcentración".

La Desconcentración constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que consiste se efectúa con fundamento en una ley que lo permite. En efecto, la delegación debe ser permitida por la ley, puesto que en un estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener su origen en un ordenamiento legal. Es indispensable una ley que de validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación.

Es necesario que se tomen en cuenta a la desconcentración, primero, que hay una relación jerárquica, una serie de órganos

superiores y otros inferiores subordinados y que para crearse un organismo desconcentrado es necesario que el organo superior transmita o transfiera facultades al organo inferior. También en proceso puede ser a la inversa, o sea que el organo inferior va adquiriendo con respecto al superior una cierta independencia.

La Desconcentración es un sistema de organización Administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona jurídica, son atribuidos a los agente jerárquicamente subordinados a la autoridad central y suprema de este servicio.

Conceptualización de desconcentración

Es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales, y que a pesar de recibir tales elementos, siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados básicamente por organismos centrales.

Características y elementos de la desconcentración administrativa

- * Formas que se sitúan dentro de la centralización administrativa.
- * Los organismos desconcentrados no gozan de autonomía económica.
- * La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- * Estos órganos no cuentan con patrimonio propio.
- * Son creados por una disposición jurídica, regidos por una ley o acuerdo del Ejecutivo Federal, según sea el caso.
- * La competencia exclusiva de los órganos desconcentrados es limitada ya que está sometida al poder central.
- * No posee personalidad jurídica ya que tan sólo implica el

traslado de competencia de unos órganos.

Principios de la Desconcentración

* La normatividad, planeación y control permanecen centralizados, en cambio, las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, no únicamente se desconcentran trámites sino también funciones decisorias.

* La desconcentración debe ser una facultad decisoria para permitir al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz. La decisión que se desconcentra debe ser completa.

* Se debe de tener en cuenta, que se debe evitar el fraccionamiento de las dependencias que se desconcentran, pues al darse esta tendencia se caería en reproducir en la unidad desconcentrada el órgano central y al multiplicarse los órganos necesariamente se dificultaría la coordinación y se perdería la unidad.

Diferencias entre descentralización y desconcentración

La descentralización no está sujeta a un central jerárquico puesto que los órganos descentralizados están sujetos únicamente a controles especiales pero no al de jerarquía, así mismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; en cambio, los órganos desconcentrados están englobados dentro del presupuesto general de la dependencia, están desprovistos de un presupuesto independiente y no cuenta con una autonomía orgánica.

Relación entre desconcentración y descentralización

Se relaciona mas que nada, por que ambas son creadas por ley o decreto; así mismo por la existencia de una autonomía técnica, es decir no están sujetos a las normas de gestión administrativa.

Formas de desconcentración administrativa

Desconcentración vertical o central

Que a su vez se divide en el órgano central superior la cual cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior que forma parte de la misma organización centralizada.

Desconcentración horizontal o periférica

Se le llama también externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

DESCONCENTRACIÓN

[Contraloría General de la República]ⁱⁱ

Desconcentración. Decisión de la Administración.

" Sobre el particular, nos permitimos evacuar su consulta en los siguientes términos: a) Como usted lo indica en su consulta, la desconcentración de actividades de contratación administrativa de la Proveeduría Nacional, con respecto a las instituciones que

formen parte del Gobierno Central, requiere de un decreto del Poder Ejecutivo, como lo ordena el artículo 105, de la Ley de Contratación Administrativa, cuya letra dispone: "Artículo 105.- Organos. En cada uno de los órganos y sujetos públicos sometidos a los alcances de esta Ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que, en cada caso, se determinarán por medio de reglamento. Cuando el volumen de las operaciones o la organización territorial lo hagan necesario, podrán existir más de una unidad administrativa encargada de los procedimientos de contratación. El Poder Ejecutivo regulará, mediante decreto, la organización y el funcionamiento de las proveedurías institucionales que considere pertinente crear dentro del Gobierno Central. Esas proveedurías tendrán para todos los efectos legales, las mismas funciones y competencias previstas en esta sección." Así, en aplicación de esa facultad, el Poder Ejecutivo ha dispuesto la desconcentración de la Proveeduría Nacional, de las proveedurías institucionales de los Ministerios de Seguridad Pública y de Educación Pública (ver Decreto Ejecutivo N°25291-H, de 16 de mayo de 1996, publicado en La Gaceta N°134, del 15 de julio de 1996). Asimismo, en este orden de ideas y en punto a la posibilidad de regionalizar las compras que usted señala, debemos puntualizar que el Decreto N°25291-H/96, señala en su artículo 3°, que "las proveedurías creadas con el presente Decreto no podrán contar con otras unidades administrativas encargadas de los procedimientos de Contratación Administrativa, salvo que por razones de oportunidad y conveniencia Administrativa la Proveeduría Nacional así lo autorizare." (sic). Esa posibilidad general que tiene una entidad u órgano administrativo de desconcentrar y de fijar las políticas de aprovisionamiento de bienes y servicios, así como la posibilidad de reservar la adquisición de cierto tipo de bienes y servicios a nivel centralizado, por así convenir al interés general, sea en orden a obtener mejores precios (por el volumen total de compra) o por

disponer de una mejor planta de recursos humanos para efectuar el estudio y selección de ofertas, etc., forma parte de la política general que debe ser definida por el jerarca respectivo de cada entidad, en aras de dar una mejor organización a su Despacho, con el deber, eso sí, de adoptar los más adecuados controles que aseguren la más sana y transparente inversión de los fondos públicos que le han sido confiados. En el caso del Poder Ejecutivo, el legislador ha dispuesto que esa desconcentración de los procedimientos de contratación administrativa derivados de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central, que son efectuados por la Proveeduría Nacional, sea dada mediante Decreto, de modo que la forma de "directriz" que usted señala, no reúne las condiciones que el ordenamiento manda y, en tal caso, su proceder, de dejar a salvo su responsabilidad por escrito y su concordancia con el artículo 107, de la Ley General de la Administración Pública, es lo que se imponía. Así las cosas, procede que ese Ministerio, si tiene interés en desconcentrar la adquisición de bienes y servicios hechos con cargo al Presupuesto Ordinario (y aquéllos Extraordinarios), gestione lo propio ante el Poder Ejecutivo, para que por vía de decreto se acuerde esa desconcentración, tanto de la Proveeduría Nacional, como a nivel regional."

DESCENTRALIZACIÓN

Concepto positivo de descentralización

[ORTIZ ORTIZ]ⁱⁱⁱ

"Descentralización son todos aquellos órganos que puedan ejercer

una función administrativa con independencia del Poder Ejecutivo y, específicamente, para un espacio, un tiempo, sobre unas personas y unas materias, restrictivamente ordenadas y previstas por la ley, con base en la Constitución misma.

Desde este punto de vista, la limitación de las normas u orden jurídico creado o actuado por dichos centros públicos, es la base primera, aunque todavía insuficiente, de su descentralización administrativa, cuando se pone aquél en comparación con el orden general y prácticamente ilimitado que emana del Poder Ejecutivo.

La limitación de ámbito de las normas es, desde un punto de vista lógico, la condición primera para la descentralización de las funciones y órganos que las crean. Así, es descentralizado el municipio, porque, prestando una actividad administrativa fuera o por aparte del Poder Ejecutivo, sus actos que crean normas individualizadas o condicionan el nacimiento de derechos de tercero sólo valen o pueden darse dentro de un territorio parcial y determinado; y son descentralizadas las instituciones autónomas o autáquicas, porque sólo pueden actuar y ejercer su pública autoridad dentro de una determinada y limitada materia, que es la zona de su específica competencia."

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

[CANASI, J]^{iv}

[304-306]

Descentralización administrativa

Es el poder de administrarse por sí mismo, o sea, el gobierno local del sistema anglosajón. Ello solamente marca una tendencia a apartarse del poder central. La descentralización administrativa no

es un proceso histórico como la centralización, y que viene desde muy antiguo, sino que corresponde a una moderna concepción del funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado, y muy especialmente en cuanto el Estado penetra en quehaceres comerciales e industriales. Según Hauriou, la descentralización administrativa es un justo medio entre la centralización administrativa y la autonomía. Son competencias distintas. La descentralización administrativa es el contrapeso de la centralización. Y agrega el jurista francés que la descentralización administrativa es una cuestión de competencia.

Hay dos formas de la descentralización administrativa: la burocrática y la autárquica.

Descentralización Burocrática

Son organismos administrativos que gozan de cierta independencia del poder central, pero carecen de personalidad jurídica para estar en derecho. Dentro de las atribuciones preestablecidas y limitadas, pueden realizar determinadas gestiones sin la aprobación del órgano ejecutivo. En Francia a estos desprendimientos administrativos se los denomina desconcentración, caracterizado así las medidas por las cuales acrecen los poderes y atribuciones de los agentes locales del poder central.

Se trata de simples oficinas que tienen libertad o desplazamiento, pero siempre dentro de la entidad pública que las ha creado. A veces, su independencia es meramente técnica, como ocurre con la determinada "Dirección Autárquica de Obras Municipales" (D.A.O.M.), de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y otras veces tienen mayores atribuciones, como por ejemplo la

Dirección General Impositiva, cuya ley de creación, No. 12.927, y por el art. 3 de su t.o. (Ley 12.345, art. 44, y ley 11.683, etc.), actuará como entidad descentralizada en el orden administrativo, tanto en lo que se refiere a su organización y funcionamiento como en lo que atañe a la aplicación, percepción y fiscalización de los gravámenes a su cargo.

Y por el art. 10 del t.o., el director general tiene amplias atribuciones para el ejercicio de todas las funciones, poderes y facultades que las leyes y otras disposiciones le encomiendan o le asignen a la Dirección General Impositiva, para percibir, recaudar, exigir, ejecutar y devolver los impuestos, derechos y gravámenes a cargo de la entidad mencionada, o interpretar las normas y resolver las duda que a ellos se refiere. Además ejerce el director general las funciones de juez administrativo, sin perjuicio de las sustituciones previstas en los arts. 5, 6 y 11, en la determinación de la materia imponible y gravámenes correspondientes en las repeticiones, en la ampliación de multas y resolución de los recursos de reconsideración.

[308-309]

Además puede agregarse que la descentralización administrativa tiene un contenido democrático, no así la burocrática, que se acerca al absolutismo del poder central, por cuanto, en definitiva, tofo depende de éste. Pero puede afirmarse en tanto en la descentralización administrativa, como en la burocrática, no existe un tipo "standard", o uniforme, por cuanto en ambos casos puede haber una mayor o menor remisión de atribuciones, pues todo depende de la ley.

Descentralización Autarquía

Autarquía y su terminología.- La palabra autarquía proviene de dos vocablos griegos traducidos al italiano, autarquía con "X" y con "K", cuya raíz se encuentra en Aristóteles, La primera acepción, o sea con "X", significa "gobernarse por sí mismo", y es la que nos interesa a nosotros. En Italia Romagnosi fue el primero en usarla en el sentido indicado, y Tomassini la ha tomado de este autor introduciéndola en el derecho administrativo, para darle a determinados entes descentralizados los caracteres que inmediatamente veremos, y que Bielsa aplicó, a su vez, a nuestro derecho, para diferenciar a este tipo de personas públicas de las que revisten formas de soberanía (la Nación) y de autonomía (las provincias)

Debemos destacar que el autor Gneist veía la "autarquía" solamente en Inglaterra, es decir, a la "autarquía inglesa", que significaba, a su juicio, una institución del Estado inglés administrada por una clase de funcionarios honorarios y de posición económica sólida. Esta teoría de Gneist no es sino la descripción del fenómeno histórico inglés del "selfgovernment", fenómeno en que cree este autor que se centra la autarquía.

La Descentralización y la autonomía como principio de Organización Administrativa.

[ALVAREZ RICO]^v

"Descentralización y autonomía son dos nociones emparentadas entre

sí desde distintos aspectos. En primer lugar, ambos conceptos suponen la existencia de competencias en manos de entes públicos distintos del ente matriz, y, en segundo lugar, son conceptos llamados a influirse y completarse mutuamente. Pero son, al mismo tiempo, dos conceptos que pueden y deben diferenciarse sin romper sus estrechas relaciones de parentesco. Otra postura nos obligaría a la utilización de conceptos vagos e imprecisos, mimbres poco útiles para el científico que intenta acotar una realidad determinada.

A este respecto conviene recordar que la descentralización administrativa se plantea antes y después de haberse resuelto el problema de la descentralización política mediante fórmulas federales, regionales o autonómicas. Por lo que se refiere al Estado de las autonomías, se habla con frecuencia del centralismo autonómico de estos nuevos centros de poder político que son las CC.AA. Esto demuestra que los conceptos de autonomía política y descentralización administrativa tienen una independencia conceptual y real, lo cual no significa desconocer sus lazos de parentesco, pues es indudable que la descentralización política propicia la descentralización administrativa, y, de otra parte, la descentralización administrativa, globalmente considerada, constituye un problema político de primera magnitud.

La doctrina española actual, siguiendo las huellas de la doctrina italiana, ha alcanzado un cierto grado de consenso en su tarea de distinguir ambas figuras, considerando que la autonomía alude a un fenómeno focal-mente político en cuanto significa no sólo la potestad de autonormarse, sino de crear al propio tiempo un bloque normativo identificable y susceptible de integrarse en el ordenamiento jurídico general. Pero esto no es todo. La autonomía significa también capacidad de autogobierno, es decir, la potestad de dirigir política y administrativamente a la comunidad y de tener una política propia que permita definir opciones y directrices distintas de las adoptadas por los órganos estatales, en el sentido expresado por el TC en su Sentencia de 14 de junio

de 1982.

En síntesis, podíamos definir la descentralización como el traspaso de competencias administrativas a organizaciones públicas dotadas de personalidad jurídica o al menos de organización diferenciada. Esta definición supone considerar la descentralización con las siguientes características:

1.a Reparto de competencias entre la Administración matriz y entes públicos.

2.a La descentralización agota su ámbito en las competencias administrativas, no alcanza a competencias legislativas o judiciales. Esta precisión contribuye a deslindar la descentralización como fenómeno puramente administrativo del federalismo, regionalismo o la autonomía.

3.a Dentro del concepto amplio de descentralización que hemos propuesto, se comprende la descentralización institucional, que tiene lugar a través de entes de naturaleza fundacional o corporativa (colegios, cámaras, etc.) y la que se realiza a través de entes territoriales (diputaciones, municipios, etc.).

4.a La descentralización implica una personificación de Derecho público, es decir, la existencia de personas con competencias propias o al menos en posesión de una organización suficientemente diferenciada de la del ente descentralizador."

Autonomía Administrativa.

[SOBRADO GONZÁLEZ]^{vi}

"Hemos reiterado que la autonomía es una de las características esenciales de la descentralización:

"La descentralización administrativa plantea el problema de la

autonomía administrativa, en tanto normalmente todo ente descentralizado posee autonomía en algún grado”

Precisamente, fue la necesidad de una gestión técnica y en cierto grado desligada del Poder Central de determinados servicios, para garantizar la eficiencia y la libertad personal, la que motivó el desencadenamiento del proceso descentralizador.

Ahora bien, a continuación revisaremos el concepto de autonomía, para pasar luego a analizar los tipos de autonomía, y finalmente, haremos una breve descripción de los poderes del ente autónomo y de su jerarca (poderes que derivan del hecho de su autonomía).

Concepto

La doctrina consultada no nos brinda un concepto claro de autonomía. Quizás la diversidad de la regulación positiva en los distintos países (debido a la existencia de regímenes donde el grado de descentralización es diferente a otros) coadyuve a esta confusión doctrinal. El caso es que nos enfrentamos a un concepto polisémico.

[...]

Así pues, partimos de la creencia de que todo ente descentralizado es, por definición, autónomo. Entendemos por tal, el hecho de que se halla en una posición de relativa independencia respecto del Poder Central para la gestión del servicio que se le ha encomendado. Ahora bien, el grado de independencia en que se hallan, admite infinidad de grados o niveles, según lo disponga el ordenamiento jurídico particular. La autonomía, aunque en su grado mínimo, supone las siguientes notas:

a) "La autonomía es no dependencia respecto de otro órgano del Estado. Por consiguiente, ella supone una quiebra de la línea jerárquica" . Como vimos, la descentralización supone la eliminación del sistema de jerarca único por un régimen de policentrismo jerárquico. Es decir, se trata 'de la personalización de una función o servicio. Ello implica la imposibilidad de que la Administración Central utilice, respecto de estos entes, una serie de mecanismos propios de las relaciones interorgánicas a lo interno de un único ente. Así, no es dable transferir competencias ni ejercer un control jerárquico (que envuelve la posibilidad de girar órdenes, por ejemplo).

b) Como vimos, se trata de un instituto que admite diferentes grados, lo que se traduce en un aumento o disminución del marco de independencia. Así, podría englobar o no, la autonormación y el autogobierno. De este modo, la gradación se establece a partir de la existencia en el caso concreto, de determinadas modalidades de autonomía. En esta línea de pensamiento, parece preferible hablar de "autonomías" en lugar de "autonomía", y calificar de relativo a este instituto.

c) Por otro lado, "...autonomía no es libertad. Autonomía no importa negar la posibilidad ni la necesidad de la existencia de una cierta coordinación..., mediante la cual se asegura la unidad esencial del sistema estatal, se logra a través del ejercicio de la "tutela administrativa" respecto de los entes autónomos. Este último fenómeno, está constituido por una serie de mecanismos en virtud de los cuales se somete el ente al Estado."

FUENTES CITADAS:

- i UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO. Departamento de Asuntos Académicos. Descargada el día 9 de enero de 2009. Disponible en el enlace:
<http://alpha.rec.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/UNIDAD%205/DESCONCENTRACION.htm>
- ii Extracto de Oficio 11040 del 29 de setiembre de 1999 (DGCA-1169-99) de la Dirección General de Contratación Administrativa (Actual División de Contratación Administrativa). Descargada el día 9 de enero de 2009. Disponible en el enlace:
http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/contratacion/jurisprudencia/Tomo_II/desconcentracion_TII.htm
- iii ORTIZ ORTIZ, Eduardo. De la descentralización pública. U.C.R. Tesis para optar por el título de licenciatura en derecho. 1956. pp 80-81.
- iv CANASI José. Derecho Administrativo. Vol I Parte General. Ediciones Depalma Buenos Aires 1972. Pp. 304-306 y 308-309.
- v ALVAREZ RICO, Manuel. Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas. 2da edición. Editorial Dykinson 1997. pp 138-140.
- vi SOBRADO GONZÁLEZ y otro. Autonomía Universitaria: Contexto Histórico, descentralización administrativa y Universidad de Costa Rica. U.C.R. Tesis para optar al título de Licenciatura en Derecho