

472.000  
F. 63710  
1967  
F. 5765  
9-1

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

Y

CIENCIAS SOCIALES

CENTRALIZACION - DESCENTRALIZACION  
Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA  
EN EL DERECHO SALVADOREÑO

TESIS DOCTORAL

T 342. 866

F634C

PRESENTADA POR

RAFAEL FLORES Y FLORES

COMO ACTO PREVIO DE SU INVESTIDURA ACADEMICA

PARA OBTENER EL TITULO DE

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMERICA



AGOSTO DE 1967.

378.7284  
UES-TID:  
F 634C  
1989

Ej. 2 - 13320

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10121975

T 342.066

F634C

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Dr. Angel Góchez Marín

SECRETARIO GENERAL:

Dr. Gustavo Adolfo Noyola

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Dr. René Fortín Magaña

SECRETARIO:

Dr. Fabio Hércules Pineda

PRIMER EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE:  
MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS.

PRESIDENTE: Dr. Manuel René Villacorta  
PRIMER VOCAL: Dr. Jorge Alberto Huete  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Ricardo Falla Cáceres

SEGUNDO EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE:  
MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES.

PRESIDENTE: Dr. Manuel René Villacorta  
PRIMER VOCAL: Dr. Francisco Guillermo Pérez  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Manuel Arrieta Gallegos

TERCER EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE;  
CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL.

PRESIDENTE: Dr. Rafael Menjivar  
PRIMER VOCAL: Dr. Luis Ernesto Arévalo  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Pablo Mauricio Alvergue

ASESOR DE TESIS:

Lic. Rafael Meza Delgado

TRIBUNAL EXAMINADOR DE TESIS:

PRESIDENTE: Dr. Francisco Bertrand Galindo  
PRIMER VOCAL: Dr. Salvador Navarrete Azurdia  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Mauricio Rosales

DEDICO ESTA TESIS:

Con profundo amor:

A mis padres: Rafael Flores Cabrera y Ana Trinidad Flores de Flores; su admirable ejemplo, sus sabias enseñanzas, acrisolaron mi alma, fortalecieron mi espíritu, haciéndome dulce el camino y la faena con el suave bálsamo de su corazón.

Con inmenso cariño y gratitud eterna:

A mi tía, Rosa Lydia Flores; su personalidad íntegra, su bondad infinita, imprimieron en mi ser, la convicción sincera de llamarla con justicia y orgullo... mi segunda madre.

Con amor y afecto:

A mi hermana, Rosa Abigail Flores de Espinoza y a mi cuñado Marcial Espinoza. Completan ellos el círculo familiar más íntimo. Dios bendiga su hogar, encuentre siempre en él verdadero calor fraternal.

.....

Esta página del corazón quedaría inconclusa, si como hombre no reconociera el valor sublime de poder amar a una mujer que ha sido fuerza decisiva e impulso realizador en mi ideal profesional. Quien escribe estas palabras ha sentido de cerca el aleteo cálido, risueño y ensoñador, de alguien que comprende en su exacta dimensión el fuego vivificante del amor. Para ella, este último recuerdo de mi peregrinar universitario.

Finalmente, con aprecio y estimación a todos mis amigos y compañeros.

## A manera de Prólogo

El esfuerzo estudiantil grabado en las páginas de esta obra, sólo sirve para justificar en exceso la forma elemental empleada en el desarrollo del Punto de Tesis señalado como último requisito docente para obtener la Investidura Académica. El tema tratado de por sí, amplio, delicado e importante, impondría un estudio más serio y detenido. Sin embargo, siempre nos atrajo en la Disciplina del Derecho Administrativo, la idea de penetrar un tanto en el complejo mecanismo que encierra la Organización Administrativa Estatal, haciendo algunas consideraciones acerca de sus distintas formas. Para ello el plan seguido comprende: estimaciones estrictamente doctrinarias, en las que a decir verdad, con reducidas apreciaciones personales, se ha repetido lo expresado por eminentes tratadistas y luego, un pequeño ensayo de aplicación en nuestro derecho positivo; si acaso esto sea lo único interesante y nuevo que el lector pueda encontrar.

Nos cabe una doble satisfacción: el haber escrito sobre algo que cada día interesa más al profesional del derecho y el servir de estímulo, para que otros con mejor capacidad e inteligencia, se den a la tarea de fijar las bases en las cuales se edifique el Derecho Administrativo Salvadoreño.

## DERECHO ADMINISTRATIVO

### CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO SALVADOREÑO

- CAPITULO I - Justificación y Necesidad del Estado.
- CAPITULO II - Potestad del Estado.
- CAPITULO III - Funciones del Estado.
- CAPITULO IV - Importancia actual de la Función Administrativa.
- CAPITULO V - Divisiones Políticas y Administrativas.
- CAPITULO VI - La Centralización.- Elementos que la caracterizan.
- CAPITULO VII - ~~La~~ Desconcentración.- Elementos que la caracterizan.
- CAPITULO VIII - La Descentralización.- Elementos que la caracterizan.
- CAPITULO IX - Fines de la Descentralización.- Diversas clases o tipos.- Ventajas e Inconvenientes.
- CAPITULO X - Diferencias entre Centralización.- Descentralización y Desconcentración Administrativa.
- CAPITULO XI - La Centralización, Descentralización y Desconcentración Administrativa en el Derecho Público Salvadoreño.

# CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

## ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO SALVADOREÑO

### CAPITULO I

#### JUSTIFICACION Y NECESIDAD DEL ESTADO

Al tratar de hacer un estudio de la Centralización, Descentralización y Desconcentración administrativa, que son las formas mediante las cuales se manifiesta la función administrativa o ejecutiva necesariamente tenemos que referirnos, aunque sea someramente por estar fuera de los lineamientos básicos del presente trabajo de Tesis, a ese ente Jurídico-Político-Social que vemos y palpamos en sus múltiples y diversas actividades y que representa la organización más perfecta, mediante la cual el hombre ha encontrado la fórmula apropiada para poder desarrollar su vocación natural, permitiéndole el ejercicio garantizado de todos sus derechos, deberes y atributos, tanto en su aspecto individual y social: Nos referimos al Estado. Pero al hacer tal referencia, prescindiremos del análisis sobre el problema filosófico de su origen, expondremos si, las doctrinas sobre su justificación; es decir, trataremos de presentar una visión bastante general, de porqué se justifica la existencia del Estado y por qué es necesario para la mejor convivencia social.

Al Estado se le ha considerado bajo dos aspectos, en su forma social y en su forma jurídica; así nos dice Jellinek en su obra "Teoría General del Estado": "Que el Estado, es de un lado, una construcción social y de otro, una institución Jurídica, dividiéndose la doctrina del Estado, en doctrina social y doctrina jurídica del Estado" (1).

En el primer aspecto, es lógico que lo relevante es la persona humana considerada en sus constantes relaciones con sus semejantes, constituyendo grupos sociales o unidades sociales o como expresa el mismo autor, "Suma de relaciones sociales que se traducen en actividad entre hombres; determinado de una manera más concreta, el Estado con-

siste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. Forman el sustrato del Estado hombres que mandan y hombres que obedecen". (2)

Considera el mismo autor, la unidad teleológica como unidad esencial al Estado y así nos manifiesta: "Una pluralidad de hombres que aparecen unidos ante la conciencia cuando lo están por fines consta<sup>n</sup>tes y coherentes entre sí. Tanto más intensos son estos fines tanto mayor es la unidad entre ellos, y esta unidad se exterioriza mediante la organización, esto es mediante personas que tienen como ocupación cuidar, valiéndose de sus acciones de que se mantenga esta unidad de los fines. Tales unidades organizadas constituídas por hombres llámanse unidades humanas colectivas o asociaciones. La unidad teleológica del Estado por tanto se denomina con más rigor unidad de asociación". (3).

Esta unidad de asociación, para realizar sus fines requiere la existencia de un territorio o superficie terrestre, al mismo tiempo que un poder supremo mediante el cual se pueda imponer a los individuos que la constituyen aún en contra de su voluntad, poder que por su propia naturaleza tiene que ser originario y no derivado de ninguna organización política o social. Finalmente, Jellinek en este aspecto social en que hemos considerado al Estado, nos dá el siguiente concepto: "El Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio". (4).

En su aspecto jurídico, el Estado se nos presenta como sujeto de derechos y deberes. Si hemos afirmado que el Estado concede al hombre la facultad de desarrollar plenamente los atributos de su personalidad, es necesario que para ello, adquiera en forma completa su capacidad jurídica constituyendo una persona distinta con derechos y deberes propios a la de los asociados. Si en cada uno de los Estados encontramos un conjunto de hombres en territorio propio, y una organización que posee una potestad superior de mando y de coacción, estos ele



mentos integrantes de lo que llamamos Estado, pasan a subsumirse en una sola personalidad jurídica con la cual se representa en el campo nacional o internacional. R. Carré de Malberg, nos dice en su obra Teoría General del Estado, "Que desde el punto de vista jurídico, la esencia propia de toda comunidad estatal, consiste primero en que a pesar de la pluralidad de sus miembros y de los cambios que se operan entre éstos, se encuentra retrotraída a la unidad por el hecho mismo de su organización. En efecto, como consecuencia del orden jurídico estatutario, establecido en el Estado, la comunidad nacional, considerada bien sea en el conjunto de sus miembros actualmente en vida, o bien en la serie sucesiva de las generaciones nacionales, está organizada en tal forma que los nacionales constituyen entre todos un sujeto jurídico único e invariable, así como sólo entre todos tiene, en lo que concierne a la dirección de la cosa pública una voluntad única: La que se expresa por los órganos regulares de la Nación y que constituye la voluntad colectiva de la comunidad. Este es el hecho jurídico primordial que debe tener en cuenta la ciencia del derecho y no puede tenerlo en cuenta, sino reconociendo desde luego al Estado, expresión de la colectividad unificada una individualidad global distinta de la de sus miembros particulares y transitorios, es decir definiendo al Estado como persona jurídica". (5) El mismo autor, concreta la noción jurídica del Estado a una doble idea, el Estado es una persona, y el Estado posee una potestad propia. Jellinek afirma, que como concepto de derecho "El Estado es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentado en un territorio determinado." (6). M. de la Bigné de Villeneuve, citado por Jean Dabin en su obra "Doctrina General del Estado", nos manifiesta que desde el punto de vista jurídico, "lo que se quiere poner de relieve son las reglas de derecho a las que está sometida la actividad del Estado y los medios de derecho que puede tener a su disposición para obtener por la fuerza la obediencia de los gobernados". (7). El mismo autor citado por Dabin, expresa, que el Esta

do se le puede estudiar de diferentes puntos de vista: histórico, moral, político, económico y jurídico, pero que en todos ellos no debe procederse con exclusivismo, cuestión en la que estamos totalmente de acuerdo. No podemos detenernos en un examen más extenso sobre estos problemas; para los fines de nuestro estudio, nos es suficiente, el saber que desde cualquier punto que al Estado se le considere, se incluirán sus elementos esenciales que ya hemos destacado y que en él verá el hombre la forma más apropiada de vivir en sociedad.

Expuesto lo anterior, pasamos a examinar lo relativo a la Justificación del Estado, para concluir afirmando, que es una Institución necesaria y rechazar como dice Jellinek "La posibilidad de que sólo fuera un episodio, una enfermedad en la evolución de la historia de la humanidad". (8). Siguiendo a Jellinek, cinco son las corrientes o direcciones, mediante las cuales se ha tratado de probar la necesidad del Estado y por ende buscar el fundamento para su justificación; ellas son: la necesidad religiosa; la necesidad física; la jurídica; la moral y psicológica; haremos una breve exposición de cada una de ellas.

JUSTIFICACION TEOLOGICA RELIGIOSA: "El Estado está fundado por Dios o por la providencia divina, por consiguiente, todos se ven obligados por mandamiento de Dios a reconocerlo y a someterse a su organización" (9).

Es la doctrina más antigua, y a través de los tiempos ha sufrido variaciones en sus postulados y concepciones. San Agustín uno de los pilares de la Iglesia Cristiana, "Opone la civitas Dei a la civitas terranas, la cual no es idéntica al Estado, que en la historia nos es dado pero sigue sus huellas y explica ese estado terrestre como una consecuencia necesaria de la caída del pecado". (10). Esta concepción dominó durante toda la Edad Media, habiendo sido modificada en el sentido, de que si bien el Estado, es el fruto del pecado del hombre, era necesario, por cuanto significaba una protección contra

los abusos de los fuertes para con los débiles. Esta doctrina ha querido ver la intervención directa de Dios en la formación del Estado y como consecuencia, la hegemonía de la Iglesia, lo que dió lugar durante siglos a la lucha entre Iglesia y Estado. Por otra parte, esta concepción dió lugar al fortalecimiento de los regímenes absolutistas de los reyes y príncipes por considerarse éstos, obra de la Gracia Divina. Bossuet, citado por Jellinek, prueba apoyándose en las Sagradas Escrituras, que la mejor forma del Estado, la preferida por Dios, es aquella según la cual los reyes son los representantes de Dios y su trono, el trono de Dios mismo.

Podemos concluir, que esta doctrina no satisface las exigencias de la razón por sus notables variedades en sus principios, así como, por la convicción que como cristianos tenemos, que si bien Dios es el creador del Universo, al dotar al hombre de razón y libertad, dejó para él la construcción de todo lo temporal o como dice Jellinek "Dios es la causa remota del Estado en tanto que su causa próxima a de ser buscada en otro principio" (11).

TEORIA DE LA FUERZA. Jellinek expone, que: "La esencia de esta doctrina consiste en que concibe al Estado como el dominio de los fuertes sobre los débiles, y explica esta relación fundándola en una tendencia de la naturaleza". (12) Es decir, que el Estado aparece como un ser que se ha creado, porque hubo alguien que disponiendo de una fuerza superior se impuso a los demás, no pudiendo éstos ya sustraerse a ese instrumento de dominio. Si recorremos la historia nos damos cuenta, que varios Estados han sido producto de la fuerza, encarnada en la guerra y la conquista; pero estas fases históricas, no nos dan la tónica para su justificación; las causas que hayan motivado el nacimiento de un Estado pueden ser variadas, en todo caso, el Estado ha cobrado existencia y es esta existencia la que a posteriori tenemos que justificar, por lo que Jellinek afirma, que la teoría de la fuerza se propone no la explicación sino la justificación de lo

dado, y esta justificación sólo puede hacerse refiriéndose al Estado actual y futuro y no al pasado. Las consecuencias de esta doctrina son claras, mediante ella no se fundamenta el Estado, por el contrario se abren las puertas para su propia destrucción, ya que se puede usar de la misma fuerza para tal objetivo; faltan en ella los motivos éticos y morales, realizadores de toda cultura y civilización. Jellinek, al respecto nos dice: "de estas doctrinas se han deducido consecuencias anarquistas al frente de las cuales se encuentra la proposición de que el Estado descansa en el poder y la fuerza, y que es por consiguiente ajeno a él una forma superior moral". (13).

No satisface, pues, esta teoría su propósito, no justifica al Estado, por el contrario como dijimos antes, da la oportunidad para que el reino del desorden y arbitrariedad se manifiesten.

TEORIAS JURIDICAS. Como en todo este punto estamos siguiendo a Jellinek, trataremos de extractar en sus partes más esenciales el contenido de estas teorías. Bajo teorías jurídicas entiendo, nos dice dicho autor: "Aquellos grupos de doctrinas que apoyan al Estado sobre un principio de orden jurídico considerando a este mismo como producto del derecho" (14). En todas ellas campea el orden jurídico preestablecido que da origen al Estado mismo. Son tres las formas en las cuales esta doctrina jurídica ha aparecido fundamentado el Estado mismo, a saber: el derecho de familia, el derecho patrimonial y el derecho contractual.

FUNDAMENTACION DEL ESTADO SOBRE EL DERECHO DE FAMILIA. Siendo la familia la primera unidad de asociación, pueblos antiguos, Grecia Israel y aún Roma consideraron el proceso de formación de los Estados como una estructuración mayor de la familia, que unida a otras podía llegar a formar una comunidad política, impulsado todo ello por el respeto y obediencia que se debía a los ascendientes, convirtiéndolos de este modo en jefes y directores del Estado mismo. Esta teoría no encie

rra ningún rasgo justificativo, si acaso, se consideraría como eslabón para encontrar el origen histórico del Estado.

TEORIA PATRIMONIAL. Conforme a esta teoría, la propiedad de termina al Estado. Jellinek, cita el libro II de "la República" de Platón donde los orígenes del Estado, "Son atribuidos a la unión de distintas profesiones económicas y a la necesaria agrupación de las distintas ocupaciones humanas a causa de nuestras propias necesidades y Cicerón, citado por el mismo autor dice que el motivo de la formación del Estado se encuentra en la protección de la propiedad" (15). La propiedad se le ha considerado entonces como fundamento jurídico; así se estimó, que el rey es el propietario supremo de todas las tierras, con lo cual se justifica el Estado basándose en la propiedad particular; la posesión de la tierra constituye un elemento de la soberanía territorial, posteriormente se agregó a la teoría de la fuerza y del poder, el que su expresión real se hacía mediante el poder de propiedad, por lo que el Estado se reconoce en virtud de tal poder. Esta teoría no puede aceptarse, ya que lo primero y fundamental es la propiedad, y al hombre se le coloca en segundo lugar; por otra parte se presta a injusticias y arbitrariedades. Por lo demás, el Estado patrimonial sólo fue considerado principalmente por Grocio como una forma posible de Estado.

TEORIA DEL CONTRATO: Es la teoría que más influencia ha tenido en la justificación del Estado y en su formación. Su construcción científica principia con Tomás Hobbes; antes, ya se habían enunciado fórmulas sobre el contrato social para la formación de comunidades, pero la idea del mismo no fue desenvuelta con rigor científico en lo referente a su naturaleza. Hobbes distingue dos Estados: el Estado de naturaleza en el que predominan las relaciones de fuerza, y el Estado racional derivado de la naturaleza humana. Construye su sistema en esta forma, en el Estado de naturaleza lo predominante es la guerra de to-

dos contra todos, privando en cada individuo su propio egoísmo, encontrándose en consecuencia desposeído de toda garantía, lo que hace nacer un justo temor que lo obliga a buscar la paz. la cual sólo la podía lograr mediante el acuerdo de todos, formando un contrato de unión, que tendrá como propósito el someterse a una sola voluntad, nace así el Estado. El carácter jurídico de esta concepción, estriba en el consentimiento que los sometidos darán para que se constituya la autoridad soberana. Esta doctrina, fue seguida por Locke para quien los Estados se fundamentan en los contratos. Juan Jacobo Rousseau, con su obra el Contrato Social, nos dice Jellinek: "No se propuso explicar el sistema existente sino mostrar y justificar aquel Estado que correspondía a la naturaleza de los hombres" (16).

En su premisa, de que el hombre ha nacido libre y en todas partes se encuentra encadenado, trata de justificar el Estado actual del hombre, destacando la libertad como esencia de su naturaleza y que es precisamente para conservar esa libertad que forma el contrato que dá origen al Estado, el cual se convierte en garante de la misma; hay pues, en el sistema Rousseauiano, un contrato social y un contrato de sujeción mediante el cual los hombres se someten a la voluntad general.

La importancia de esta doctrina, reside en el sello racionalista que Rousseau imprimió a sus ideas, de que el Estado es creado por una necesidad racional del hombre. Al respecto Jellinek, sostiene: "No puede darse una justificación más honda del Estado, que aquella que prueba al individuo que el mismo lo ha considerado como necesario y por consiguiente que lo ha creado libre y conscientemente y el reconocerlo es consecuencia de su propia acción". (17). El error de estas teorías contractuales lo notamos, en que siempre parten de un derecho u orden jurídico que existe, sin organización social o sea previo al Estado.

TEORIAS ETICAS. Mediante estas teorías, se trata de estable

cer que el Estado es una necesidad moral, si el individuo busca la perfección de su personalidad, esta sólo puede obtenerla dentro del Estado; el hombre no puede hacer nada viviendo fuera del Estado, ya la Filosofía antigua expresaba que fuera del Estado, sólo se podía comprender a un Dios o a un animal. Hegel, citado por Jellinek, ha subrayado la necesidad moral del Estado cuando lo considera como "el sumo grado que en la evolución dialéctica alcanza el espíritu objetivo y le atribuye el valor de realidad en la idea moral". (18)

TEORIAS PSICOLOGICAS. "Todos aquellos que creen que el Estado es una formación natural, o un producto del espíritu del pueblo, o un hecho histórico, y de algún modo tratan de justificarlo, pertenecen por tanto a esta doctrina". (19) Es en Aristóteles, donde encuentra su origen, al observar en el hombre, esa predisposición natural para formar agrupaciones sociales. Esta doctrina, generalmente se encuentra unida a la doctrina ético moral, enunciada anteriormente, porque al hacer relación a los fenómenos psicológicos, se relacionan también los morales y racionales.

Al hacer esta exposición de las doctrinas sobre la justificación del Estado, hemos visto que en la mayoría de ellas se le dá importancia a un solo aspecto: el poder coactivo e imperium de una manera principal, sin dar una justificación total y completa de toda la organización estatal, que envuelve sus elementos esenciales. Jellinek, nos habla: "la justificación del Estado sólo pueden hacerlo por tanto, los que afirman los principios de cultura y las condiciones de existencia de la misma" (20)

El Estado, en consecuencia, es una necesidad y su existencia se justifica; al hacer tal aserto, no nos estamos refiriendo a un Estado en especial, que haya existido o exista en una época determinada, sino al Estado en general, cuya necesidad y justificación se acoplen siempre al ayer, al hoy y al mañana. Sabemos que el hombre como ser racional y conciente, trata de satisfacer diversos fines, todo ser se

propone algo, de distinta índole o categoría, conforme sea su condición personal y la esfera social en que se mueva; estos fines y propósitos, algunas veces los podía lograr por sí solo, pero en la mayoría de los casos, necesita del contacto con sus semejantes; el hombre entonces requiere, exige, la organización, como principio para que exista un orden, pues entiende que dentro de ese marco, le será más fácil llegar a las metas propuestas. Ese orden deberá importar una seguridad y garantía, por lo que esta organización tiene que ser superior a las demás organizaciones que dentro de ella se constituyan, es decir, la más alta en la escala social, que además de facilitar el logro de sus fines, persiga o se proponga realizar objetivos que trasciendan la esfera privada de acción individual. Al nacer el Estado como organización suprema, buscamos en él la idea del bien general, del bien público, que el hombre precisamente necesita; este bien público temporal, como lo llama Jean Dabin, se pretenderá realizar mediante un orden normativo a adoptarse; Jean Dabin en su obra, "Doctrina General del Estado", expone: "En primer lugar existe en el hombre un instinto natural que lo impulsa, no sólo a entrar en relación con sus semejantes sino de manera precisa a formar con ellos la sociedad política. En la historia de la humanidad, o, más exactamente, de las comunidades humanas, llega un momento en que los hombres experimentan la necesidad vaga, indeterminada, de un bien que sobrepasa su bien particular inmediato y que, al mismo tiempo sería capaz de garantizarlo y de promoverlo. Ese bien es el bien común o público consistente en el régimen de paz, de coordinación de esfuerzos, de ayuda mutua organizada. Por su razón el hombre se ha dado cuenta de que el medio de realizar tal régimen es la reunión de todos en una agrupación específica, que tenga como fin el bien público" (21)

Debemos recalcar de que estamos buscando la justificación del Estado, por lo tanto, no nos interesan las causas históricas, sociológicas y fenomenológicas para su formación; los vicios, defectos



y abusos que hayan precedido a su fundación, no socaban sus fundamentos justificativos. El mismo autor citado, a este respecto, nos dice: "hay que hacer notar que los medios ilegítimos utilizados en la fundación, de un Estado, no entrañan de suyo la ilegitimidad de ese Estado, precisamente porque a diferencia de las asociaciones voluntarias, el Estado responde a una tendencia de la naturaleza humana. El vicio inicial, se encuentra así no justificado moralmente (el fin no justifica los medios), sino políticamente purgado, por la virtud de la institución misma, que encuentra en su conformidad con la naturaleza, la razón suficiente de su mantenimiento" (22).

Concluye el autor relacionado, manifestándonos: "En una palabra la afirmación del Estado en su fin y en su forma, implica la necesidad del Estado. El Estado es necesario, en cuanto instrumento necesario de realización de ese bien necesario que es el bien público".

Habíamos hablado de un orden normativo, que no es otro que el orden Jurídico, mediante el cual se desarrollará plenamente la vida en la comunidad estatal, porque sólo mediante el instrumento del derecho se puede lograr la paz social, el orden y la satisfacción total de los altos fines, que con las distintas funciones obtendrá el Estado. Jellinek, en su obra citada, expone: "En verdad sólo el orden jurídico, por muchos que sean sus defectos en los casos concretos y eleve a unos y a otros abata con exceso, ayude a los poderosos y desampare a los débiles, con todo ello, es la única posibilidad de una vida social garantizada. La ausencia completa de él haría que fuesen totalmente distintas las relaciones naturales entre fuerzas, pero más injustas de lo que es capaz cualquier orden jurídico" (23). Al final del capítulo referente a las doctrinas sobre la justificación del Estado, afirma: "El Estado en su forma concreta, en la variedad de sus manifestaciones históricas sólo aparece justificado mediante los fines que ejecuta. De aquí que la doctrina de la justificación del Estado tenga necesidad para completarse de la doctrina de los fines" (24).

Como lo estima este autor, es en los fines del Estado en donde se fundamenta la necesidad del mismo, fines que tiende a realizar en forma regular y continúa, mediante sus diferentes funciones, en especial, en la ejecutiva o administrativa, lo cual haremos notar, cuando estudiemos en forma más detenida, los capítulos referentes a la centralización, descentralización y desconcentración administrativa.

## CAPITULO II

### POTESTAD DEL ESTADO

En el capítulo I, dijimos que el individuo desea vivir dentro de una organización, que promoviendo el orden, la paz y la justicia, le torne expedito el camino para cumplir la misión que como hombre le haya sido encomendada. Esta organización que llamamos Estado, da cabida en su seno a otras agrupaciones y organizaciones, que también quieren facilitar al ser humano la realización de sus fines. Será necesario entonces, señalar desde ya, el signo esencial característico que separa a estas organizaciones con la agrupación estatal: este signo es la potestad de que dispone el Estado, potestad llamada pública para distinguirla de las otras potestades que dentro del mismo Estado puedan existir. No se concibe un Estado sin potestad, elemento determinante en su concepto, por lo que la potestad es atributo del Estado mismo. R. Carré Malberg, en su obra "Teoría General del Estado" afirma: "Pero es realmente cierto decir que la potestad estatal, reside jurídicamente, no en los individuos, príncipes o ciudadanos que la ejercen de hecho, sino en la persona del Estado mismo. (25)

Los franceses para caracterizar esta potestad emplean el término soberanía, pues para ellos, soberanía es sinónimo de poder supremo, sobre el cual no hay otro, no depende de nadie, ni puede igualársele, así se habla, de potestad soberana, de Estado Soberano.

No pretendemos en este capítulo penetrar en el debatido y difícil problema de la soberanía, sobre el cual no hay acuerdo en los autores en cuanto a su verdadera concepción y titularidad; sí, queremos dejar expresada la idea, de que ella constituye una de las características esenciales del Estado, que juntamente con las otras dos, la personalidad moral y la sumisión al orden jurídico, definen al Estado; y es que el principio de la soberanía ha variado en su his

toria, se consideró que la soberanía es una cualidad de la potestad del Estado; que la soberanía, se identifica con la potestad misma; que se debe de distinguir, la soberanía en abstracto unida al Estado y la soberanía en concreto o soberanía del príncipe, que encarna la supremacía personal del rey; y cuando la forma de gobierno ha sido distinta, se ha hablado de la soberanía del pueblo o popular, si el regimen es democrático; de soberanía de algunos o grupos determinados, si la forma de gobierno es una aristocracia; se ha llegado incluso, a señalar una semi-soberanía, cuando el problema se ha complicado en el examen de los Estados, cuya forma estatal, es la Federación, o aparecen en la comunidad internacional como estados protegidos; se ha dicho por último que la soberanía, es una idea al servicio del bien público, y por lo tanto, es únicamente del Estado como tal, que posee dicha calidad, es la tesis, de que la soberanía reside en el Estado mismo como persona moral. Como se ve, es amplísima la problemática que encierra el principio de la soberanía, por consiguiente, al tratar de la potestad del Estado, sólo queremos destacar como dijimos al principio, que siendo la agrupación suprema, que tiene dentro de sí, otros grupos o colectividades, debe de tener una potestad, que se pueda imponer por encima de las potestades que las mencionadas colectividades contengan y mediante la cual es posible, diferenciarlo, sobre todo como veremos más adelante, al organizarse un Estado bajo un sistema descentralizado, surgen por la autonomía de que son titulares estos organismos, una serie de poderes y potestades que muchas veces se ha creído, pueden llegar a oponerse a la potestad estatal.

R. Carré Malberg, explicando las ideas de Laband, para quien el verdadero signo del Estado, es su poder de dominación expresa: "Todo Estado hasta el más pequeño, tiene una potestad de dominación, y a la inversa, cualquier otra colectividad territorial así fuesen más grande que puedan serlo muchos Estados, se haya desprovista de dicha potestad. Y en primer término todo Estado tiene una potestad cuyo con-

tenido es dominación. Esto no significa que la actividad del Estado consista exclusivamente en operaciones que constituyan el ejercicio de su poder dominador, pues junto a sus actos de potestad, el Estado realiza numerosos actos de gestión, que podría realizar cualquier colectividad no estatal. Pero al menos la existencia de derechos de dominación es la condición absoluta del Estado y es por cierto la única"(26). Este poder por su naturaleza, tendrá que ser originario y nunca derivado, de lo contrario sería cualquier otra organización menos Estado. No se niega para el caso, que el Municipio entre nosotros, la provincia en otros lugares, y una serie de entes descentralizados, no tengan potestad, pero para ejercerla, o bien el Estado se ha separado de una parte de su poder, cediéndola así; o bien, cuando se presenta algún obstáculo para su desarrollo, estos organismos recurren al poder coercitivo, inherente al Estado, para lograr así su pleno ejercicio; en otras palabras, aún existiendo una potestad o poder en ellos, siempre se requerirá un acto estatal, que conceda o consienta dicho poder, por lo que estas potestades serán siempre derivadas del Estado mismo; al hablar, de que la potestad es un signo distintivo del Estado, cómo será posible su determinación? Cuándo diremos que tal organización constituye un Estado en atención a su potestad? Jellinek, nos presenta, como criterio, la capacidad de auto-organización, capacidad para darse su propia constitución, de dictarse sus leyes propias, por tanto, una colectividad, que haya recibido sus leyes y organización de otro Estado, no podría considerarse jamás un Estado, aunque tuviera un poder de dominación, pues ya dijimos que este Poder, debe ser originario y no derivado.

La potestad del Estado, es indispensable para el cumplimiento de sus fines, no podría éste realizar toda su misión, desempeñar a cabalidad sus funciones, si para ello no hiciera uso de su poder de dominio; así, Malberg nos dice: "En realidad el Estado y su potestad se justifican por los fines para los cuales existe uno y otro, y por el hecho de que estos fines, cuya realización presentan capital interés para

toda nación e incluso para los miembros individuales del cuerpo nacional, no podría cumplirse sin la ayuda de la potestad estatal" (27).

No queremos terminar este capítulo, sin consignar las palabras de Jean Dabin en su obra, "Doctrina General del Estado", que encierran en verdad, la exacta justificación de la potestad estatal: "Es una ilusión creer que el orden pudiera resultar alguna vez del juego espontáneo de las actividades individuales y que vendría un día más o menos lejano, en que el poder público el Estado político dejara de ser necesario. La ilusión procede de un doble error. Se olvida que existirán siempre entre los hombres, pasiones rebeldes al orden, ya que éste requiere sacrificios de egoísmo, de pereza, de ambición,.... .., que aún en el caso de que todos los hombres estuvieran prestos a someterse, el orden perseguido por el Estado domina desde tan alto a los individuos y los grupos, que estos no están en actitud de discernir sus exigencias. De allí la necesidad de un poder que indique la conducta que se debe observar para la realización efectiva del orden y además, asegure el funcionamiento de los servicios públicos. Agreguemos que la necesidad de poder se hace sentir intensamente en la sociedad actual en razón de la creciente complejidad de la vida que trae consigo una extensión paralela de las responsabilidades y de las tareas del Estado ordenador". (28)

### CAPITULO III

#### FUNCIONES DEL ESTADO

Reconocido el principio de que toda colectividad que pretende erigirse en Estado, le es indispensable la posesión de una potestad, y admitido que este poder público, es la base para la consecución de todos los fines de la entidad estatal; falta por examinar, en que forma se manifestará ese poder; mediante qué actividades se desarrollará.

Tradicionalmente se ha considerado que toda potestad estatal, debe tener como propios, los poderes de legislación, de administración, y de justicia, de tal manera que faltando uno de ellos, para el caso que fuere ejercido por otra autoridad, no podríamos decir que la organización que se encuentra en tal circunstancia sea conceptuada como Estado, pues no podría tener esa capacidad de autoorganización a que nos hemos referido. Las funciones del Estado, no son otra cosa que el desarrollo, la dinámica, el mecanismo mediante el cual es ostensible la potestad del Estado.

R. Carré de Malberg en este punto, entiende por funciones estatales "las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diferentes modos de ejercicio de la potestad estatal" (29).

El poder del Estado es uno e indivisible, la manifestación de voluntad que encarna como consecuencia de su personalidad moral, no admite divisiones, se trata siempre de una sola potestad; es decir, se reconoce en el Estado la unidad de su poder. Cosa distinta será referirnos a las funciones de ese poder, que a pesar de ser único e indivisible, se expresa a través de diversas y múltiples actividades y a través de diversos y múltiples órganos. Hemos hecho notar esta diferencia, atendiendo a que en muchas ocasiones se suele confundir esta terminología, así se habla de poderes públicos, cuando a lo que se quiere refe-

rir es a las funciones públicas o bien, se habla de poder Legislativo, cuando lo que se quiere señalar es el órgano a quien corresponde dicha función.

Nuestro propósito en este punto será únicamente fijar el alcance y objeto de cada una de las funciones del Estado, excusándonos de entrar en materia, en lo relativo al problema de la separación de las funciones y la relación que hay entre una y otra, pues el plan que hemos seguido desde el primer capítulo al presente, es simplemente construir un marco dentro del cual se pueda ver con claridad, la ubicación e importancia que para la ciencia del Derecho y en especial para El Derecho Administrativo, tiene la función administrativa en lo relativo a la centralización, desconcentración y descentralización como sus formas de expresión.

Hay acuerdo entre los autores en considerar como funciones, dentro de las cuales se desarrolla la actividad estatal, las siguientes: función legislativa, función administrativa, llamada ejecutiva y función jurisdiccional o judicial.

Función Legislativa: mediante esta función se elabora y se crea el orden jurídico positivo, mediante leyes, normas o reglas de derecho, cuyo carácter es el de ser generales y obligatorias; explicando su generalidad, R. Carré de Malberg expresa: "por regla general, debe entenderse, primero, una decisión emitida no ya in-concreto, en relación a un caso particular y actual sino in-abstracto, para alcanzar a todas las cosas de la misma naturaleza que puedan presentarse en lo futuro siempre que dichas cosas se encuentren comprendidas en los casos del texto regulador; segundo: una decisión que no se tome con uno o más individuos determinados sino que está concebida sin referencia a persona y destinada a aplicarse a todos los individuos que se encuentren comprendidos en las condiciones previstas en el texto". (30).

Las leyes, que vienen a regular las diversas situaciones en que el hombre actúa en su esfera particular o en relación con los de-



más, tienen, necesariamente que estar dotadas de obligatoriedad, para poder imponerse, cuando se dan las condiciones que ellas mismas proveen; al respecto Malberg nos dice: "la potencia virtual de una ley consiste en que puede decidir y ordenar, sin necesidad de apoyarse en una ley anterior que a ella le autorice; más aún puede modificar a título particular las leyes existentes como también abrogarlas totalmente". (31)

La actividad legislativa se nos presenta así, como elemento del orden jurídico superior y fundamental del Estado, al cual se someten gobernantes y gobernados y que en las leyes, como su producto, encuentra el ciudadano la única garantía para el ejercicio de sus derechos, además de que bajo su imperio se desenvuelven todas las otras actividades del Estado.

Analizando nuestra Constitución Política, vemos que nuestro legislador constitucional incurrió en el defecto técnico, de llamar poderes, a las tres funciones que integran el gobierno. Así el Art. 4, expresa: "El gobierno se compone de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actuarán independientemente dentro de sus facultades, las cuales son indelegables, y colaborarán en el ejercicio de las funciones públicas"; volvemos a afirmar que el poder público, es uno solo, que se manifiesta a través de tres actividades y funciones a las que corresponde un órgano determinado, que actuarán como expresa el artículo citado, independientemente dentro de sus facultades, existiendo siempre una colaboración con los otros órganos para mantener el equilibrio indispensable en la consecución de los fines estatales.

En el título IV de la constitución política, se vuelve a emplear la misma terminología, cuando de manera especial se regulan las tres funciones del Estado.

El Capítulo I de dicho título reglamenta lo concerniente a la función legislativa; el art. 36, determina el órgano encargado de dicha función cuando expresa que el Poder Legislativo reside en una A-

samblea Legislativa, aceptando nuestra constitución el sistema unicameral; un solo grupo de representantes o diputados cuyo número y fecha de elección se encuentra regulado en los Arts. 11 y 15 de la Ley Electoral, se constituyen en Cuerpo Legislativo al que corresponden las atribuciones contenidas en el Art. 47 de la Constitución Política; la enumeración que hace este artículo no es taxativa, pues en la misma Constitución y leyes especiales encontramos una serie de disposiciones que hacen relación a la intervención del Órgano Legislativo; así tenemos en el Art. 13 N°4 C. P., la Asamblea puede conceder la calidad de salvadoreño por naturalización al que haya prestado servicios notables al país; el Art. 76, faculta a la Asamblea para interpelar a los Ministros y Subsecretarios de Estado; en el N°6 del Art. 78 puede pedir informe al Poder Ejecutivo, excepto cuando se trate de planes militares que deban mantenerse en secreto; de conformidad al Art. 125 inc. 3° C. P. la Asamblea puede autorizar el compromiso de fondos públicos de ejercicios futuros; de acuerdo a los Arts. 3 y 4 de la Ley del Ramo Municipal, puede la Asamblea erigir nuevas poblaciones y conforme al Art. 8 de la misma ley extinguirlas; mediante el Art. 61 inc. 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales, la Asamblea puede iniciar procedimientos contra el funcionario, que se negase a obedecer un auto de exhibición personal decretado por la Corte Suprema de Justicia; el Art. 62 de la ley del Banco Central de Reserva, faculta a la Asamblea para modificar la paridad del colón.

Si bien todas las atribuciones del Art. 47 y las que hemos señalado, revisten capital importancia e implican muchas de ellas la intervención del Órgano Legislativo en asuntos que por su esencia corresponden a los otros Órganos; la función principal, la fundamental, la propia y esencial de la Asamblea Legislativa es la consignada en el N° 12 del Art. 47 que establece como atributo de la Asamblea, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes secundarias; cuando se trate de leyes constitucionales, la función siempre será legislativa, nada

más que el órgano a quien corresponde tan delicada misión es a la Asamblea Constituyente, cuyo procedimiento se encuentra prescrito en el Título XIII, art. 222 C.P. Con este cometido se llena la necesidad de la existencia de un orden jurídico, reconociéndose como medio eficaz para resolver los problemas que en la comunidad estatal se presentan, el sistema de derecho; el que se formará, conforme vayan adquiriendo carta de ciudadanía las diversas leyes, que de acuerdo a las necesidades de la población, el Cuerpo Legislativo elabore. La formación de este orden jurídico-positivo mediante leyes, se realiza en una serie de actos que constituyen el llamado proceso de formación de la ley, que comprende las fases siguientes: Iniciativa-dictamen de la comisión respectiva-deliberación-aprobación-sanción-promulgación y publicación. El Art. 50 C.P. determina quienes son los que tienen exclusivamente iniciativa de ley, es decir, que la Asamblea Legislativa sólo está obligada a dar la tramitación correspondiente, a los proyectos de ley que emanen de las personas y organismos mencionados en el Art. 50; sólo bajo estas condiciones se consuma la primera fase; una vez introducido el proyecto, pasará, según su contenido, a la comisión respectiva, pues dentro de su organización interna, la Asamblea ha integrado diversas comisiones que hacen los estudios previos de cada proyecto presentado, atendiendo a la naturaleza de los mismos; si el dictamen de la comisión es favorable, se pasará el proyecto juntamente con el dictamen a la consideración del pleno, el cual, después de deliberar y discutir, resolverá aprobarlo o no; si aconteciese lo primero se trasladará dicho proyecto al Poder Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. De estas fases sólo tres de ellas, dictamen, deliberación y aprobación son de la competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa; la iniciativa puede provenir de un diputado, del Presidente por medio de sus Ministros y de la Corte Suprema de Justicia. La sanción y la promulgación corresponden al órgano ejecutivo; la publicación por regla general es atribución del Ejecutivo; pero puede acontecer, que éste no cumplie-

re con dicha obligación, será entonces el Presidente de la Asamblea, quien en sustitución del Presidente del Ejecutivo hará la publicación de conformidad al Art. 54 C.P.

No sólo los Organos Legislativo y Ejecutivo intervienen en el proceso de elaboración de la ley, también lo hace el órgano Judicial; de conformidad al Art. 53 C. P., si el Poder Ejecutivo devolviere el proyecto de ley, por considerarlo inconstitucional y el Poder Legislativo lo hubiere ratificado, deberá el Ejecutivo dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta, oyendo las razones de ambos Poderes, decida, si es o no constitucional; esta decisión importa obligatoriedad; ya que si fuere por la constitucionalidad, estará obligado el Poder Ejecutivo a sancionarlo y publicarlo; conforme al Art. 61 C.P., cuando un proyecto de ley que no proceda de la Corte Suprema de Justicia, tenga por objeto interpretar, reformar o derogar los Códigos, no podrá entrarse a la fase deliberativa, sin antes oír la opinión de la Corte Suprema de Justicia. En el proceso de elaboración y formación de la ley, es donde con mayor claridad tiene aplicación el principio de la colaboración de los poderes públicos establecido por el Art. 4 C.P.

Todos estos actos que constituyen la llamada potestad legislativa, no obstante ser realizados algunos de ellos por distintos órganos, están siempre enmarcados dentro de la vía legislativa, de allí la importancia de atender a la anturaleza de la función y no al órgano que la realiza, de fijarse en el contenido material del acto más que en su aspecto formal. Es lógico que la preponderancia del Organo Legislativo en la creación de la ley es manifiesta, y esto se ve al examinar los Arts. 51, 52 y 54 C.P.; los dos primeros, regulan los actos que siguen al ser aprobado un proyecto de ley; se traslada al Poder Ejecutivo y si éste no tuviere objeciones le dará su sanción y lo hará publicar; si encontrare inconveniente lo devolverá a la Asamblea, y si esta al reconsiderarlo, lo ratificare, el Poder Ejecutivo está obliga-

do a sancionarlo y publicarlo, de tal manera, que aún oponiéndose el Ejecutivo, queda a la absoluta y libre consideración de la Asamblea el que dicho proyecto se convierta en ley, lo único que se exige para ello, es un número mayor de votos para su ratificación; el Art. 54 C.P. contempla el caso de negativa del Poder Ejecutivo, a la publicación de la ley, porque dicho Poder no la publique, ésta, no va a dejar de entrar en vigencia ya que el Presidente de la Asamblea está facultado para cumplir con dicho requisito.

Para terminar, atendiendo a que la Constitución hace referencia a la sanción y promulgación de la ley en los Arts. 51 y 60 respectivamente, y por ser estos términos fácilmente confundibles, traemos a cuenta los conceptos, que de ellos da el eminente tratadista R. Carré de Malberg en su obra "Teoría General del Estado"; refiriéndose a la sanción, expresa: "la idea precisa que hay que formarse de la sanción es pues que por ella el Jefe del Estado es llamado a estatuir en último término, ejerciendo, con el nombre de sanción un Poder que consiste en perfeccionar la ley, después de haber sido adoptada por las Cámaras" (32). La promulgación nos dice, "Es el acto por el cual la autoridad designada a dicho efecto por la constitución, que en Francia es el Jefe del Poder Ejecutivo, reconoce y atestigua la existencia de una ley que acaba de ser adaptada por el Organo Legislativo. El objeto de dicho acto o si se quiere su efecto, es el de hacer entrar la ley en su fase de ejecución, pues hasta ese momento no era ejecutiva". (33).

Creemos que estos conceptos, se adaptan al sentido que nuestro legislador constitucional imprimió en dichos vocablos.

FUNCION ADMINISTRATIVA. Se ha estimado en la mayoría de los casos, que la esfera de Competencia del Organo Ejecutivo, se concreta a ejecutar las leyes y realizar los actos administrativos que le incumben

ben. Esta es indiscutiblemente su atribución propia; pero haciendo aplicación del Art. 4 C.P., el Poder Ejecutivo interviene en actos que no son de su potestad de ejecución, hemos visto que el Art. 50 C.P., concede el derecho al Presidente de la República por medio de sus ministros de iniciar leyes; los Arts. 52 y 53 C.P., le otorgan el llamado derecho de vetar los proyectos de ley, que hayan sido aprobados por la Asamblea Legislativa; de acuerdo al Art. 51 C.P. en relación los Arts. 54 y 78 N° 3 C.P., el Poder Ejecutivo deberá sancionar, promulgar y publicar las leyes. Todos estos actos son de naturaleza legislativa y demuestran que en nuestro sistema constitucional no existe separación absoluta de las funciones públicas; de la misma manera, encontramos en nuestra Constitución que el Poder Ejecutivo también desempeña función judicial; podemos citar el N° 16 del Art. 78 C.P., en virtud del cual, puede conmutar penas previo informe y dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia; el N° 7 del citado artículo determina una colaboración directa del Ejecutivo con el Organismo Judicial, al facilitar aquél, a éste, los auxilios que necesite para hacer efectivas sus providencias.

Eustorgio Sarria en su obra Derecho Administrativo, define la función Administrativa en los siguientes términos: "la función por la cual, los gobernantes, expresan su voluntad, con el fin de crear una situación jurídica subjetiva o de condicionar una situación jurídico-objetiva" (34).

Enrique Sayagués Laso, en su Tratado de Derecho Administrativo, nos da el siguiente concepto, que estimamos exacto: "la actividad Estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales, en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos, que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos condición y operaciones materiales" (35). Tiene gran importancia este concepto, porque señala el aspecto más esencial de la Función Administrativa, el realizar en forma concreta las grandes tareas del Estado. Mediante la

Función Legislativa, se producen un conjunto de normas, formadoras del derecho objetivo; la administración, tendrá a su cargo, el realizar mediante una serie de actos, los propósitos indicados en los textos legales, cuando para ello sea necesario su ejecución material. El mismo autor citado, al analizar esta función expone: "Mientras que las funciones constituyente y legislativa se cumplen y se agotan con la declaración de voluntad que crea la norma, la Función Administrativa, sólo puede considerarse cumplida, cuando el órgano respectivo ha realizado en los hechos el cometido asignado, cuando ha ejecutado prácticamente la tarea prevista. Y para lograr ese hacer efectivo, la administración actúa mediante actos jurídicos y operaciones materiales, según se ha destacado antes" (36). Debemos agregar, que la Función Administrativa, no se concreta exclusivamente al Poder Ejecutivo, también la ejercen algunos organismos descentralizados y entre nosotros con bastante amplitud y competencia el Municipio, ente descentralizado regional por excelencia.

El Capítulo II del Título IV, de la Constitución Política, reglamenta lo concerniente al Poder Ejecutivo: el Art. 62, estatuye quienes integran el órgano encargado de dicha función; es el Presidente de la República, los Ministros y Sub-secretarios de Estado, los que ejercen el Poder Ejecutivo; el Art. 71, establece la competencia de los Ministros y Sub-secretarios, señalando la naturaleza específica de esta función; dice dicho artículo: "Para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán las diferentes ramas de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Sub-secretarios. Los Sub-secretarios sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la ley". Este principio constitucional, se desarrolla en el Reglamento de Poder Ejecutivo, dándose a cada Secretaría de Estado su respectiva competencia y jerarquía.

Las resoluciones o decisiones mediante las cuales ejercita

su acción el Poder Ejecutivo son: los decretos, acuerdos, órdenes y providencias; emanan del Presidente, siendo autorizadas y comunicadas por los Ministros en sus respectivos Ramos, sin cuyo requisito, no tienen fuerza legal, ni deben ser obedecidas, so pena de nulidad, Arts. 75 y 80 C.P., las atribuciones propias del Organo Ejecutivo se consig- nan en dieciocho numerales del Art. 78; en los números 3, parte final y 15, se menciona el aspecto fundamental de la función administrativa: ejecutar las leyes y decretar los reglamentos que fueren necesarios pa- ra facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponda; esto último es lo que se ha llamado Potestad Reglamenta- ria del Poder Ejecutivo. Insertamos la exposición de Duguit, citado por Eustorgio Sarria en su Derecho Administrativo sobre este punto: "El Poder reglamentario del Jefe del Estado es limitado. No puede por de pronto establecer evidentemente, ni una pena, ni un impuesto que no estén previstos en la ley. No puede dictar ninguna disposición que viole una ley cualquiera, no sólo la ley que contempla, sino cualquie- ra otra ley, toda vez que una disposición de una ley formal, no puede ser modificada sino por una ley formal y el reglamento, aún cuando es un acto legislativo material, es también desde el punto de vista for- mal, un acto en forma de decreto. El reglamento además, completa la ley, dando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene; pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplica- ción de la ley que el completa. Se haya, pues, en vigor, contenido en la ley a que se refiere. Desarrolla los principios formulados por la ley, pues no puede en manera alguna, ampliar o restringir el alcance de la ley, tanto por lo que se refiera a las personas como a las cosas. Si, por ejemplo, la ley establece ciertas formalidades exigibles para la validez de un acto, el reglamento determinará la norma según la cual estas formalidades habrán de cumplirse, pero no puede exigir formalida- des nuevas. Si la ley exige ciertas condiciones de capacidad, el regla-



mento podrá precisar estas condiciones, pero no alterarlas, haciéndolas más o menos severas" (37).

FUNCION JURISDICCIONAL O JUDICIAL. Esta función, se ha caracterizado porque se consagra de manera especial, a aplicar la ley a los casos concretos, cuando se presentan conflictos de derecho.

Lo ideal sería que los ciudadanos que viven bajo un Estado de Derecho, cumplieran en forma espontánea todos sus deberes u obligaciones; que el ejercicio de una facultad legal concedida a uno de ellos no fuera entorpecida por los demás; que cada uno de los miembros de la comunidad, reconociera la legítima aplicación de los derechos de los otros. Esta bella ilusión, que encuentra su barrera en las imperfecciones humanas, difícilmente se realiza y constantemente se repite el drama, de que el hombre es el lobo del hombre; como un estado de cosas así, llevaría forzosamente a la destrucción del Estado mismo, al deterioro de los valores que deben guiar a la Sociedad y colocaría al hombre en situación desesperante, sin encontrar el medio idóneo para resolver sus disputas, más que el libre acuerdo en aceptar o no las pretensiones invocadas por el otro, derivándose de ello acaso, el recurrir a la Institución de la venganza como sistema apropiado para solucionar los múltiples conflictos; pero esto, no puede permitirlo una sociedad jurídicamente organizada y de allí, la necesidad de un instrumento de confianza y garantía, que ponga a disposición del individuo los medios adecuados para la protección de sus intereses; este instrumento, por la alta misión de que está investido, tiene que estar a cargo del Estado, justificándose así la existencia de la Función Jurisdiccional, como tercera actividad fundamental del Estado.

Miguel Lanz Duret, en su obra, Derecho Constitucional Mexicano, después de expresar, que no existe separación absoluta entre el Poder Judicial y los otros órganos políticos del Estado, nos dice: "que es de la esencia del Poder Judicial conservar una absoluta, una inquebrantable independencia en lo que respecta al desempeño de su función

principal: la interpretación de las leyes y la aplicación de las mismas a los particulares" (38). Solamente diremos, refiriéndonos al párrafo transcrito y en armonía con nuestro texto constitucional, que la interpretación de las leyes a que se refiere el Profesor Duret, es la que los Funcionarios Judiciales hacen, cuando buscando el sentido y alcance de las disposiciones legales, las aplican a los casos particulares sometidas a su decisión; interpretación que en el fallo respectivo, sólo obliga a los que se relacionan jurídicamente en la controversia y no a la interpretación de las leyes en forma general y obligatoria, atribución exclusiva del Organó Legislativo (Art. 47 N° 12 C.P.).

Eustorgio Sarria, en su Derecho Administrativo, nos da el siguiente concepto: "La Función Jurisdiccional consiste en que el Estado compruebe la violación, existencia o extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, y tome todas las medidas necesarias para asegurar su respeto" . (39) . Explicando estas ideas, el mismo autor comenta: "El Estado por medio de las Funciones Legislativa y Administrativa, crea situaciones jurídicas, que deberán respetarse dentro del desarrollo normal de la vida social. Cuando ello no ocurre así, interviene el mismo Estado, y la función que entonces ejerce es la Función Jurisdiccional. Por lo tanto los caracteres del acto jurisdiccional son: a) declaración de la existencia de un conflicto; b) decisión que ponga fin al conflicto, que restituya el derecho violado y lo acate". (4)).

Font Reaulx, citado por el profesor Sarria, determina con más precisión el acto jurisdiccional, al diferenciarlo con el acto administrativo "Lo que caracteriza la comprobación hecha por el Juez, es que posee aquella fuerza especial, aquel valor Jurídico propio que se llama autoridad de la cosa juzgada. La comprobación así hecha, tiene fuerza de verdad legal, y no puede ser discutida, ni retirada, ni retractada, ni modificada por el Juez que dictó la sentencia, ni por

otro, si no es mediante los recursos jurisdiccionales limitativamente previstos en la ley". (41)

Es el Capítulo III, del Título IV de la Constitución Política, el que reglamenta la función jurisdiccional. El órgano y el cometido propio, lo consigna el Art. 81; desde la Corte Suprema de Justicia, como organismo supremo, hasta los Juzgados de Paz como Tribunales Inferiores, la potestad jurisdiccional se encuentra distribuida, en atención a los distintos títulos de competencia determinados en los Códigos, de Procedimientos Civiles, Instrucción Criminal, laboral, militar y en las leyes de Procedimientos Constitucionales, Casación, de creación de los Tribunales de Trabajo y Orgánica del Poder Judicial. Algunos Funcionarios Judiciales, son de elección de segundo grado, otros de nombramiento, según el rango y categoría; así tenemos, que de conformidad al Art. 47 N° 8° C.P., es la Asamblea Legislativa quien mediante votación nominal y pública, elige a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia. Los Jueces de Primera Instancia, de Paz y conjueces, son de nombramiento directo de la Corte Suprema de Justicia, Art. 89 N° 8° y 9° C.P. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia las establece el Art. 89, regulando en los Arts. 95 y 96, dos principios fundamentales y esencialísimos para la eficacia del orden jurídico y para el control del exceso y abuso de los otros poderes: nos referimos a la inaplicabilidad y declaratoria de Inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, potestad privativa del Organo Judicial.

Este capítulo, de importancia suma, que hemos tratado con las limitaciones que el desarrollo didáctico del punto de tesis nos impone, no queremos concluirlo, sin hacer ver, de que en la teoría de los poderes o funciones del Estado, a la par de que se ha destacado la necesidad de su colaboración e interdependencia, se ha señalado entre ellos, a uno que ostenta la preponderancia estatal, no entendida esta, como concentración absoluta de todos los poderes, sino que por la natu

raleza y finalidad que desarrolla, estará en mejor posibilidad de ejercer un control, de limitar la competencia a los otros poderes; de tal forma que los actos de mayor trascendencia, no puedan efectuarse en contra de su voluntad.

Don Miguel Lanz Duret, en su obra citada, Derecho Constitucional Mexicano afirma: "El principio de la unidad de la persona y de la voluntad estatal no excluye la pluralidad de los Organos del Estado, pues es Incontestable que esa unidad puede perfectamente conciliarse con la diversidad de los Órganos o Poderes". (42). Más adelante continúa: "Hoy, en todas partes, exceptuando la América Latina, constitucionalmente como de hecho, predomina el Poder Legislativo, con una tendencia cada día creciente de controlar casi todas las funciones propias del Poder Ejecutivo, manteniendo al Poder Judicial dentro de la esfera limitadísima del desempeño exclusivo y cada vez menos político de la Función Jurisdiccional". (43).

No anda equivocado el Profesor Duret, en sus afirmaciones, pues a pesar de que en México y El Salvador, la constitución otorga amplias facultades al Organó Legislativo, para moverse en un campo de acción predominante respecto a los otros poderes, la incapacidad manifiesta, la negligencia y el servilismo de quienes integran el Poder Legislativo, ha traído como consecuencia, el predominio y preponderancia del Organó Ejecutivo, sobre todo cuando éste tiene a su disposición la Fuerza Armada, convirtiéndose en amo y señor de toda la maquinaria estatal; bástenos para reforzar nuestro aserto, citar finalmente las palabras de don Miguel Lanz Duret, las que con triste realidad podemos aplicar a nuestra vida política, "lo lamentable entre nosotros es que la orientación haya sido hacia el absolutismo político, lo que ha dado lugar a gravísimos trastornos, a verdaderas revoluciones o cuarte-lazos, unos para implantar la igualdad y ensanchar los derechos de los gobernados, y las otras para asaltar el poder o imponer soldadones desgarrando la ley y oprimiendo a los ciudadanos. Y este hecho de la Supremacía del Ejecutivo, del poder creciente de su titular, como antes decíamos, ha ocurrido en toda la América Latina". (44)

## CAPITULO IV

### IMPORTANCIA ACTUAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

No subestimamos las otras funciones, destacando la importancia que actualmente tiene la función Administrativa en el Estado presente; nuestro particular punto de vista, se reduce, en adaptar nuestro estudio a la realidad social, política y económica por la que atraviesan nuestros pueblos, que requieren cada día, cada instante, una intervención mayor del Estado en terrenos que antes le eran vedados.

Nuestro mundo, ya no es el de ayer, la vieja fórmula: LAISSEZ-FAIRE, LAISSEZ-PASSER, fruto de la Escuela Liberal, no se concibe en nuestro tiempo; un Estado, que promueve la libertad económica en forma absoluta, repugna a la conciencia nacional, las necesidades económicas suponen una regulación social, en que con ciertos límites intervendrá el Estado; por otra parte, no satisface a la generación actual, el que el Estado se concrete, a ser celoso guardián de la vida y de la propiedad, y a garantizar su integridad territorial. La influencia de las diferentes doctrinas socio-económicas, ha producido un viraje total en las concepciones acerca del verdadero papel del Estado, en la consecución del bien público temporal.

Cuando examinamos las funciones estatales, delimitamos el ámbito de cada una de ellas y dijimos, que a la función administrativa correspondía hacer realidad, las grandes tareas del Estado que mediante las leyes elaboradas por el órgano Legislativo, aquel se hubiere trazado; en consecuencia, en el momento que vivimos, se hace necesaria la intervención del Estado en las relaciones sociales ejerciendo una serie de actos, por los cuales contrata con empresas y particulares; promueve la satisfacción de los intereses de la colectividad, mediante los servicios públicos; coordina aquellas actividades, que por falta de dirección, podrían desviarse de su objetivo; ayuda y suple la actividad pri

vada, cuando ésta se vuelve insuficiente e incapaz de cumplir su misión; en suma, pretende lograr el orden en las relaciones sociales ya sean públicas o privadas, que le permitirán al final, satisfacer el bien público general. Esta gran obra, sólo la podrá llevar a cabo el Estado, usando de la función adecuada, la función administrativa; por su propia naturaleza, esta función permite al Estado intervenir por vía de acción o decisión concreta, relativa a un asunto determinado, haciendo valer su imperio o mediante actos de gestión, cuando se coloca en situación de igualdad con los ciudadanos.

En su doctrina general del Estado, Jean Dabin, define con claridad el rasgo específico de esta función: "obrar doquiera que la necesidad de intervención se manifieste; proveer, preveer, preparar: en lo ordinario y en lo extraordinario, en el interior y en el exterior, todos los días sin discontinuidad. Acción incesante y universal que abarca lo presente y lo venidero, lo previsto y lo imprevisto, lo importante y lo menudo; en principio, con solo esta directiva, cuya aplicación habrá de hacerse a cada caso: las exigencias y las posibilidades del bien público" (45).

Con las transformaciones de las concepciones políticas habidas, es lógico, que la función Administrativa ha cobrado notable importancia, sobre todo en los Estados, que como el nuestro, van caminando aunque sea lentamente, hacia un intervencionismo o socialismo de Estado.

No se puede negar, pues, el interés que para los estudiosos tiene el Derecho Administrativo, por desarrollar éste, con más amplitud, en su organización y campo de aplicación la función administrativa y sobre todo sus formas de organización: centralizada, desconcentrada y descentralizada.

T  
342.066  
F634c

## CAPITULO V

### DIVISIONES POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

Las divisiones políticas y administrativas persiguen dentro de un Estado, una mejor distribución de su autoridad, desplazada hacia distintas circunscripciones, con objeto de obtener una mayor prestación en servicios públicos y asegurar la eficacia de su poder.

Carlos García Oviedo, en su obra Derecho Administrativo Volumen I, destaca como elementos de la organización Administrativa, los siguientes: el territorio, la población y los funcionarios, ya que la actividad administrativa se proyecta a través del territorio y población del Estado, mediante funcionarios a quienes se confía esa actividad. Nuestro territorio, de acuerdo a la clasificación hecha por el mismo tratadista, es Metropolitano y no Colonial, por cuanto constituye una unidad física y política, representada por aquella parte del globo terrestre sobre la cual ejerce su soberanía el Estado y no una parcela separada, como cuando se trata de régimen colonial; sabemos además, que el territorio, comprende, el espacio aéreo y la zona marítima, así lo establece el Art. 8 de la Constitución Política Salvadoreña.

La población comprende la suma de individuos que viven en un Estado, que no sólo se relacionan con éste en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, sino que también mediante la actividad administrativa. García Oviedo, al respecto expone: "Los servicios públicos se organizan precisamente a beneficio de los particulares, y para que respondan a esta finalidad deben distribuirse convenientemente por el territorio, según las exigencias de la población (46).

El Título VI, Capítulo I, de la Constitución Política, consagra la división política de nuestro Estado. El Art. 101 C.P., dispone: "Para la administración política se divide el territorio de la Repúbli

ca en Departamentos cuyo número y límite fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo". El Art. 103, expresa: "Para el gobierno local, los Departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos Municipales formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población. Los miembros de los Concejos Municipales serán elegidos para un período de dos años, podrán ser reelegidos, y sus cualidades serán determinadas por la ley".

La Ley Unica del Régimen Político, en los Arts. 1, 2, 3 y 4 del Título I, señala el número de Departamentos, Distritos y demarcaciones; en el Título II, de la misma ley, se regula lo referente al gobierno de los Departamentos, a cargo de Gobernadores Proprietarios y suplentes, nombrados por el Poder Ejecutivo, que reunirán las condiciones prescritas por el Art. 102 C.P.; sus atribuciones, se encuentran contenidas en el Título III, de la ley relacionada.

La Ley del Ramo Municipal, es la que específicamente legisla todo lo concerniente a la organización, funcionamiento y competencia de los gobiernos locales, desarrollando los principios constitucionales contenidos en los Arts. 103, 104, 105 y 106. El Art. 31, C.P., establece, que los miembros de las Municipalidades, son funcionarios de elección popular, a diferencia de los Gobernadores que son de nombramiento directo del Poder Ejecutivo; el número de miembros de los Concejos Municipales, está determinado en el Art. 12 de la Ley Electoral, en atención a la población.

De conformidad a la Constitución y las leyes relacionadas, el Gobierno Político de nuestro Estado, es de tipo centralista y Unitario, porque si bien, hemos señalado una división política, la Potestad del Estado no se resquebraja en ningún instante por la existencia de otras potestades; no se concibe que la autoridad de un Gobernador pueda oponerse a la autoridad central del Estado. En lo que respecta



al régimen administrativo y económico local, existe autonomía otorgada por la Constitución a las Municipalidades, en lo atinente a las atribuciones señaladas en el Título III, de la Ley del Ramo Municipal. Esto no quiere decir que los Gobernadores, no tengan atribuciones de carácter administrativo, bástenos citar para el caso las atribuciones, 4º, 5º, 8º, 12º, 22º, 25º, 34º y 36º del Art. 32, de la Ley Unica del Régimen Político, que facultan a los Gobernadores Departamentales, para intervenir, promoviendo y fiscalizándo, las obras y servicios públicos de sus respectivas comprensiones; pero la calidad política de sus cargos, derivada de sus propios nombramientos, los coloca como representantes directos del Poder Ejecutivo, convirtiéndolos en funcionarios integrantes del gobierno político central. Las Municipalidades, como hemos expresado, gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones económicas y administrativas; así lo prescribe el Art. 105 C.P.; los fondos Municipales sólo se emplearán en servicios de los municipios y la administración de sus recursos serán siempre en provecho de la comunidad; los funcionarios y empleados de los Municipios, son nombrados exclusivamente por los Concejos Municipales, Arts. 104 y 106 C.P., los Arts. 47 y 48, de la Ley del Ramo Municipal, confirman los preceptos constitucionales citados, sobre todo en lo relativo a la autonomía, el Art. 48 mencionado, prohíbe a los Gobernadores Departamentales, tener ingerencia en el desempeño de las funciones municipales, en íntima relación con los Arts. 107 C.P., 32, fracción 13º y 144 de la Ley Unica del Regimen Político.

El Profesor Guillermo Veras C., en su obra Derecho Administrativo, cuando se refiere a las Asambleas Provinciales y Municipios que existen en Chile y a quienes se confía, al igual que entre nosotros el Municipio, el regimen administrativo interior, nos dice: "La división administrativa provincial y comunal, tiene con el Estado, un triple carácter, pues cada una constituye, no sólo una división territorial, sino, además, una unidad administrativa y una persona jurídica" (47).

El mismo autor considera, que la división política y administrativa, tiene importancia, cuando se quiere fijar la jurisdicción de los diferentes organismos y la validez de determinados actos ya sean estos, políticos, administrativos o del orden civil. Esto lo vemos claro, en nuestra legislación hay una serie de disposiciones que destacan esta importancia. A guisa de ilustración mencionamos, en el aspecto político: los cargos de Miembros de los Concejos Municipales, Gobernadores y Diputados a la Asamblea Legislativa, exigen como requisito, ser originario o vecino de la población o Departamento respectivo, Arts, 103, 102, 41 C.P., en relación con los Arts. 10, 11 y 12 de la Ley Electoral. En el aspecto administrativo, ya vimos la actividad de los Municipios y Gobernadores, cuyos actos sólo tendrán valor cuando los ejecutan dentro de su jurisdicción. En el aspecto civil, tenemos, que de conformidad a los Arts. 304 y 305 del Código Civil y 62 de la Ley del Ramo Municipal, es en las Municipalidades donde se lleva el registro del Estado Civil de las personas; el matrimonio civil deberá celebrarse ante el Gobernador del Departamento o Alcalde Municipal, a que corresponda el domicilio o residencia de los interesados o de algunos de ellos, Arts. 117 y 132 C.P., contravención que acarrearía la nulidad absoluta del acto, Art. 162 N° 2° C.P.; para la inscripción de bienes raíces en el Registro de Propiedad, Raíz e Hipoteca, los límites jurisdiccionales de cada oficina de Registro, serán los mismos de cada Departamento o Departamentos que comprenda, Art. 2 del Reglamento del Registro de la Propiedad; para la apertura de la sucesión en los bienes de una persona, se toma en cuenta su último domicilio civil, Arts. 956 C., en relación con los Arts. 59 y 60, todos del Código Civil Finalmente agreguemos, que la división política y administrativa sirve de base al Poder Judicial para estructurar y organizar su jurisdicción y competencia, en las poblaciones y Departamentos, mediante el establecimiento de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y de Paz. todo ello reglamentado en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

## CAPITULO VI

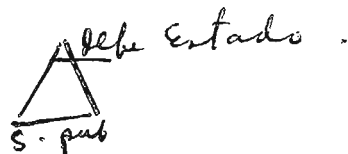
LA CENTRALIZACION.- ELEMENTOS QUE LA CARACTERIZAN.-

Hemos visto, que el Estado interviene en las distintas regulaciones de la vida social; que crea y sanciona el derecho positivo; que garantiza y asegura su eficacia; que mediante sus distintos organismos se impone la misión de realizar los diversos fines colectivos jurídicos o sociales. Para cumplir con este último cometido en forma concreta, necesita como ya dejamos señalado en capítulo anterior, hacer uso de la función adecuada, la que por su esencia le permite materializar la obra trazada: ella es la función administrativa.

Necesario será entonces expuestas estas ideas, indagar bajo qué sistema se organizará administrativamente un Estado.- Teniendo la Administración que desarrollarse en todo el territorio Nacional, es indispensable saber la esfera de acción, el grado de competencia, independencia y atribuciones de los diferentes órganos que integran la organización administrativa.

En primer lugar, tenemos el Régimen o Sistema llamado de Centralización Administrativa, cuya idea general nos la expresa con bastante claridad Enrique Silva Cinma al estudiar los distintos sistemas o formas de organización administrativa.- (Con la Centralización, "se persigue que las necesidades públicas se satisfagan en todo el territorio de la República por intermedio de servicios públicos dependientes del Poder Central" (48).

Atendiendo al contenido gramatical, centralizar es reunir en una sola autoridad, todas las demás potestades administrativas, la actividad administrativa de los otros órganos estatales se encuentra dirigida por un solo órgano Central, dando lugar, a que se establezca una verdadera coordinación entre los distintos órganos y sus titulares con el órgano supremo; por eso dice Enrique Silva Cinma que la cen



tralización, "se le ha caracterizado como un ordenamiento jerarquico y convergente, como una organización piramidal cuya base la formaran los servicios públicos y en cuyo vértice estaría el Jefe del Estado" (49)

En el Régimen de Centralización, toda actividad proviene del órgano Central, la autoridad o autoridades de dicho órgano, concentran en su persona todos los poderes, ya sean estos de mando, de coacción, decisión y resolución, de tal manera que los que aparecen como órganos locales, regionales o institucionales son delegados del órgano central, no tienen facultades propias de decisión y éste interviene en el nombramiento de sus representantes y en la aprobación de todos sus acuerdos y resoluciones.- En este sentido Jose Gascón y Marín, expone: "Todo asunto sometido a la administración es resuelto por órganos del Poder Central o dependientes del mismo actuando por delegación; pues en definitiva, y aún cuando actúen los organismos locales en virtud de recursos jerárquicos, la última palabra es pronunciada por el Poder Central, que puede suspender, anular o reformar los actos administrativos de los órganos delegados y locales" (50).

Enrique Sayagués Laso, trae a cuenta el doble sentido en que suele emplearse el término, centralización administrativa.- En el primero: "Se quiere indicar que el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único jerarca de la administración en cuyo caso hay centralización administrativa" (51). En el segundo; "se indica la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca. Examinando internamente cada uno de dichos conjuntos orgánicos, se observa que los órganos que lo integran están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la dirección del conjunto. Esa forma de dirección interna se denomina centralización" (52). O sea, que se habla de centralización administrativa, refiriéndose en general al conjunto de la administración pública de un país; ó en la forma de como se vinculan entre si los órganos de la administración.

Para Carlos García Oviedo, partiendo de la primacía social y jurídica del Estado": "Estima este sistema a los organismos locales desprovistos de la necesaria personalidad, meras dependencias del Estado, por él creados o reconocidos a su comodidad, para la realización de los fines públicos" (53).

*origen* El origen de la centralización, data de las luchas contra el régimen feudal y la preponderancia de las monarquías absolutas, en las que el rey concentraba en forma total, todas las funciones públicas, teniendo su más grande expresión en la revolución francesa, por lo que su origen es considerado por los tratadistas exclusivamente francés.

El Profesor Gabino Fraga, al estudiar la centralización nos da el siguiente concepto: "Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a los otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades a las que más adelante vamos a referirnos" (54).

#### ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN LA CENTRALIZACION

Explicado que en la centralización, los diversos poderes y funciones se encuentran concentrados en uno o varios órganos que mantienen relación jerárquica, con el objeto de conservar la unidad administrativa; surgen una serie de elementos y características que señalaremos, refiriéndose todos ellos, como anotamos, a los diversos poderes de los titulares de los órganos y a los actos que ejecutan. Enrique Silva Cimma, caracteriza la Centralización por los siguientes elementos: 1º) Los órganos, servicios o instituciones extendiendo su competencia a todo el territorio de la República, es decir, todos los demás órganos locales o regionales dependerán del Poder Central.

2º) El órgano central decide en definitiva sobre todos los asuntos administrativos del territorio nacional, si acaso los órganos locales o zonales deciden en determinadas circunstancias lo hacen como delegatorios.

3º) Los órganos zonales o locales cuando existen, no se generan con independencia del Poder Central.

4º) Los funcionarios de los órganos o servicios regionales o locales son nombrados por el Poder Central, respecto de quien dependen jerárquicamente (55).)

Carlos García Oviedo, nos indica los elementos que siguen:

a) Los organismos locales, no cumplen otras funciones que las que la ley les asigna según el interés del Estado; b) El Estado interviene, en una medida mayor o menor, en la designación y separación de las autoridades y funcionarios locales; c) el poder de decisión de esas autoridades aparece limitado: 1º) Por el principio de la autorización previa; 2º) por el de la aprobación o ratificación de la medida por el superior; 3º) por la facultad de las autoridades del Estado en revocar, modificar o suspender de oficio o a instancia de parte los acuerdos y resoluciones locales (56).

José Gascón y Marín destaca como caracteres éstos: a) toda acción, todo impulso parte del centro; b) Las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder, los mismo el poder coactivo, que el de dirección, decisión o resolución; c) La competencia técnica hállese también centralizada en los organismos especiales constituidos en el centro político administrativo, y como hay necesidad de que se ejerza la acción gubernamental, la administrativa, por todo el territorio, los órganos locales, son meros delegados de los poderes centrales; la esfera de acción de los organismos dependientes, limítase a ser puramente de preparación y ejecución y no de decisión. (57).

Posada, citado por Gascón y Marín, asigna a la Centralización los siguientes caracteres: 1º La administración es obra del Poder Cen

tral; los funcionarios, agentes subordinados de dicho poder; 2º Los centros políticos territoriales son dependencias del Estado Central; 3º El Poder de éste da ley para las manifestaciones territoriales administrativas, constituidas en general, en vista de las necesidades del Estado; 4º, Los funcionarios locales, o se designan por el Poder Central, o están bajo su inspección y dirección; 5º, el Poder Central interviene en la mayor suma de servicios, ya mediante agentes subordinados, ya mediante los recursos jerárquicos; 6º, la Administración es predominantemente burocrática; 7º, la función administrativa se confunde con el Poder Ejecutivo, el cual, a veces, recaba ante el Judicial situación privilegiada. (58).

Atendiendo al principio de jerarquía y unidad administrativa, Gabino Fraga, señala seis elementos esenciales configuradores del Sistema Centralizado, a saber: a) Poder de nombramiento; b) Poder de mando; c) Poder de vigilancia; d) Poder disciplinario; e) Poder de revisión y f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Son las autoridades superiores las encargadas de hacer los distintos nombramientos de las personas, que conforme a la escala jerárquica se les encuentran sometidas; no sólo a una sola autoridad le es concedida esta facultad, cuando vamos las aplicaciones en nuestro Derecho, examinaremos la forma en que opera dicho atributo.

A las autoridades superiores, corresponde fijar el marco de acción general de todos los demás órganos inferiores, mediante la facultad de mando, expresada en órdenes, instrucciones y circulares.

La facultad de Vigilancia, consecuencia de la anterior, la realizan los órganos superiores a través de una serie de actos, que hacen posible que éstos conozcan, en que forma se están desarrollando las funciones encomendadas a los inferiores; actos que persiguen la buena marcha de la labor administrativa. Podíamos citar, las visitas e inspecciones que las autoridades superiores practican en los organismos dependientes, para enterarse de los asuntos encomendados a su com-

petencia. Asimismo, los informes que estos remiten a aquellos, sirven de base para corregir las diferentes irregularidades existentes dentro de la Administración Pública.

En armonía con la facultad que antecede, si en el desempeño de las funciones públicas, se cometen abusos, arbitrariedades, infracciones a las leyes y reglamentos, los superiores jerárquicos pueden, haciendo uso del poder disciplinario, imponer o tomar medidas de diversas categorías, según la gravedad de la falta cometida, pudiendo incluso el sub alterno incurrir en responsabilidad penal.

El Profesor Fraga, encontrando dificultad para hacer una enumeración de las faltas disciplinarias, dice que: "por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa imposibilidad, a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo" (59).

Las penas disciplinarias, si las agrupa en las siguientes clases: el apercibimiento, el extrañamiento, la amonestación y la censura, la multa, la privación del derecho del ascenso, el descenso, la suspensión temporal del empleo y la privación de éste. (60).

(( Mediante el poder de revisión, )) la autoridad superior, atendiendo a la relación jerárquica, aprueba previamente el acto del inferior, lo suspende, lo reforma, o anula. "Las facultades Jerárquicas con respecto a los actos administrativos deben entenderse como facultades que se ejercitan respecto de los actos realizados por el inferior, nunca como substitución de la autoridad superior a la inferior" (61).

Dentro del mecanismo funcional de la organización administrativa centralizada, aparecen distintos órganos con su propia competencia, siempre vinculados con la jerarquía suprema, pudiendo producirse entre ellos conflictos de competencia, que acarrearían perjuicio a la administración; siendo indispensable cuando esto ocurra, la intervención del órgano supremo resolviendo las contiendas de competencia suscitada.



CONVENIENCIAS E INCONVENIENCIAS DEL REGIMEN DE CENTRALIZACION.

{ Todos los autores consultados, están de acuerdo en señalar como ventajas de este sistema las que pasamos a enunciar: a) Propicia la unidad y armonía en todos los órganos del Estado; b) permite el desarrollo de un criterio uniforme de administración, haciendo más imparcial la tarea administrativa, que conlleva a una administración más honrada; c) La competencia de las autoridades y Funcionarios del Estado para regir los servicios, es superior a la de los órganos locales.

Se asignan como desventajas e inconveniencias: a) que la actividad administrativa, se encuentra monopolizada y absorbida por los órganos centrales del Estado y no se toma en cuenta, el papel que corresponde a los organismos territoriales e institucionales; b) que todo tenga que ser decidido por los Funcionarios del Poder Central; c) que desconoce la formación natural e histórica de agrupaciones locales y territoriales, precedentes al Estado mismo; d) que el procedimiento se vuelve más lento y tedioso, importando ello el mayor costo en la administración; e) según expresión feliz de Viveiro de Castro; citado por Carlos García Oviedo: "aunque la centralización de una aparente robustez al cuerpo social, aniquila las libertades locales e individuales, esteriliza los gérmenes de la vitalidad pública y mata los elementos de orden moral, sin el cual es efímero todo poder e imposible toda civilización" (62). f) En síntesis, que destruye toda inquietud e iniciativa local o corporativa, que obliga a los funcionarios dependientes del Poder Central a adaptarse a las particulares condiciones de cada localidad.

Para concluir, nos resta aclarar, que al referirnos a la Centralización, y lo haremos notar también al estudiar la descentralización; nuestro estudio lo hemos enfocado a la Centralización de tipo administrativa y no política. Esta última, afecta al Poder Público, a la

Potestad del Estado, en el ejercicio de sus tres funciones: Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional, que conduce, como dice, Gascón y Marín, "a la organización unitaria de los Estados", (63); expresada en su Constitución Orgánica. La Centralización administrativa, mira a la forma que adopta el Estado, para el mejor desarrollo de la Función Administrativa, encaminada a la consecución de los múltiples fines y servicios públicos que la colectividad demanda. De tal forma, que habrá ocasiones en que coincida un Régimen Centralizado políticamente, con uno administrativamente y se puede dar el caso, como el de nuestro País, que ostentando un Régimen de Centralización Política, existe, en cierta medida, un Régimen de Descentralización Administrativa. A contrario sensu: un Estado, descentralizado políticamente, como el Federal, puede adoptar un sistema de Centralización Administrativa.

## CAPITULO VII

### LA DESCONCENTRACION.- ELEMENTOS QUE LA CARACTERIZAN.

Todos los Estados del mundo, adoptan un sistema de organización administrativa de acuerdo a su propia idiosincrasia; es la ciencia del Derecho Administrativo, la que estudia esos diferentes tipos o sistemas.- Dos son los más conocidos: el Régimen de Centralización y el Régimen de Descentralización; en el capítulo anterior, señalamos los elementos esenciales del primeramente mencionado. La doctrina, es estudia un tercer sistema, que aparece colocado en zona intermedia de los dos regímenes aludidos y se le denomina: Régimen de Desconcentración Administrativa.

Es imposible, concebir en el momento actual un Régimen de Centralización pura, en que el gobernante o Jerarca tenga acaparada toda la maquinaria administrativa en su vasto funcionamiento; siempre habrá actividades que serán desempeñadas por órganos que se desenvolverán con cierta independencia del órgano central, en atención a las crecientes necesidades de la colectividad. Esto dió lugar, a que por oposición al régimen centralizado, naciera el régimen descentralizado con una serie de órganos locales o institucionales, que con personalidad, patrimonio y competencia propios, adquirieron autonomía e independencia respecto del Poder Central que les ha permitido una labor más efectiva en la realización de los servicios públicos. Atendiendo a las diversas razones que se esgrimen en contra de uno y otro sistema; en algunos países se ha llegado a adoptar como forma de organización administrativa la llamada Desconcentración, mediante la cual no se corre el riesgo de debilitar el Poder Central con una descentralización extrema, ni se entorpece la marcha administrativa mediante un congestionamiento en un sólo órgano de todas las atribuciones y funciones.

Enrique Silva Cimma, nos dice que: "La desconcentración se

presenta cuando en razón de la materia de un especial tecnicismo, en una palabra, de la índole del servicio o de la función que presta se separan atribuciones para que se desarrollen con independencia relativa con relación al Poder Administrativo Central, si bien actúan como mandatarios de éste". Es siempre consecuencia de un acto legislativo y se materializa en la entrega a subordinados jerárquicos de poderes de decisión y competencia propias". (64) Según el mismo autor, la desconcentración admite gradaciones conforme las atribuciones de los órganos desconcentrados sean mínimas, asimilándose a la Centralización, o estén dotados de poderes más amplios en cuanto a las materias de su competencia, en cuyo caso se aproxima a la descentralización. En definitiva, dice Silva Simma: "La desconcentración viene a ser una etapa intermedia entre el régimen centralizado y la llamada descentralización funcional o por servicios". (65) Patricio Aylwin, en su Manual de Derecho Administrativo, al referirse a la desconcentración administrativa la denomina o considera, como "variedad atenuada del sistema centralista." (66)

Aparicio Méndez, citado por Enrique Silva Cimma expresa: "En la desconcentración, pues, hay un simple límite a las potestades jerárquicas y no una alteración de la naturaleza de la jerarquía o imposición de principios extraños a su régimen. Se trata de un fenómeno interno y parcial. La organización se mantiene formalmente igual, la posición de la unidad afectada tampoco se altera conservándose en su línea y grado: solo se deja al margen de los atributos jerárquicos un poder de decisión concreto, una aptitud de obrar referida a aspecto o aspectos determinados". (67) Enrique Sayagués Laso estudia la desconcentración en el parágrafo correspondiente a la descentralización administrativa, por considerar aquella, como un proceso de desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, que constituye la primera etapa del proceso más amplio de descentralización administrativa, etapa que no rompe la vinculación jerárquica, aunque si la atenúa y

por considerar dicho autor, que "insensiblemente se pasa de la desconcentración a las etapas de máxima descentralización administrativa".

(68) Sayagués Laso, al hacer una revisión al derecho y doctrina extranjera, con relación a Francia, distingue la descentralización y la desconcentración, consistiendo esta última "en confiar poderes de decisión a agentes locales del Poder Central. El ejemplo típico lo constituye la transferencia de poderes del ministro a los prefectos. En cambio, la descentralización implica una transferencia de poderes más enérgicos." (69) Respecto a Italia, la palabra descentralización, se toma en un sentido amplio: como toda transferencia de actividad o funciones de un órgano a otro órgano; así en el aspecto administrativo, se distingue la descentralización jerárquica o burocrática, y la descentralización orgánica. La primera se da cuando: "se transfieren poderes del órgano superior o central a los órganos inferiores o locales pero sin salir de la persona pública Estado". (70)

Antes de entrar al análisis de los elementos característicos de la desconcentración Sayagués Laso en forma más amplia, explica la primera etapa de descentralización administrativa, conceptuada técnicamente por él como desconcentración, de la siguiente manera: "La etapa mínima de descentralización se configura cuando un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a títulos de competencia, propia bajo determinado contralor del órgano superior" (71). El Maestro Gabino Fraga, distingue la descentralización de la desconcentración consistiendo ésta: "en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, seguirán sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores" (72).

Jean Dabin, siguiendo a Duguit, manifiesta que: "no hay descentralización donde la autoridad del Estado se ejerce por Agentes Locales, como Gobernadores, Prefectos, Administradores o Jueces que viven en el lugar, o bien por agentes especializados según los diversos

aspectos del bien público como los titulares de los diferentes ministerios, correspondientes a los grandes servicios públicos. Estas diversas clases de agentes, aún cuando gocen de un amplio poder de iniciativa y decisión, nunca son sino parte del Gobierno Central, que los nombra y les da sus directivas. En realidad la autoridad central es quien sin despojarse en nada de sus prerrogativas, se organiza interiormente localizándose y especializándose" (73). A este propósito es que se ha hablado de desconcentración.

Desconcentración, dice el doctor Juan Luis de la Vallina Velarde, "es aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar la cúspide de la misma. (74)

Entrena Cuesta, entiende por desconcentración, "cuando un órgano de un ente público atrae competencias previamente ejercidas por otros, que se encontraban respecto de aquel jerárquicamente subordinados." (75)

En cuanto al origen de la palabra desconcentración el licenciado Rafael Antonio Meza Delgado, menciona en su tesis profesional, que para algunos tratadistas esta palabra fue inventada por Ducrocq; y que para otros, es de uso reciente, imponiéndose con las aspiraciones hacia una reforma de la Administración en Prusia. (76)

#### CLASES DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La Doctrina ha indicado dos clases: desconcentración central o interna, y la desconcentración periférica o externa, llamada también local.

#### DESCONCENTRACION CENTRAL O INTERNA.

Vallina Velarde, citado por el Licenciado Meza Delgado, caracteriza esta clase de desconcentración por la atribución de una competen

cia en forma exclusiva a un órgano central medio o inferior de la jerarquía administrativa. Esto es, este tipo de desconcentración se realiza a favor de un órgano que extiende su competencia a todo el territorio nacional. (77)

Girola, mencionado por el mismo autor, expresa que la desconcentración no es la pura y simple transmisión en el espacio sino transmisión de capacidad a capacidad, de competencia a competencia y por ello de órgano a órgano, aún cuando residan en el mismo punto del Territorio del Estado. (78)

Como se ve, esta desconcentración no es más que el descongestionamiento de la administración central hacia órganos que situados en la misma línea de Jerarquía Administrativa pero de carácter inferior, pueden, dentro del mismo espacio territorial, desempeñar una función Administrativa más eficaz, al ser dotados de una mayor capacidad y competencia en todos los aspectos que se dejan a su entera decisión.

#### DESCONCENTRACION PERIFERICA O EXTERNA

Esta clase de desconcentración, es la que admite la doctrina francesa y parte de la italiana, para quien solo hay desconcentración, cuando la transmisión de poderes se realiza del órgano central hacia los órganos inferiores, radicados en lugares diferentes del que ocupa el órgano superior. Sayagués Laso, cita como ejemplo, lo que ocurre en Francia: "La doctrina predominante sostiene que se desconcentra cuando se desplazan poderes de decisión del ministro hacia los prefectos., los cuales son funcionarios locales". (79)

A esta desconcentración se le llama también descentralización burocrática, pues parte de la base de un régimen centralizado, que concede determinados poderes a organismos locales que continúan subordinados al órgano central. Gascón y Marín, hace consistir la desconcentración en "mera delegación de atribuciones de los órganos centrales en

los locales y en sus delegados." (80)

Vallina Velarde, estima que existe esta clase de desconcentración: "cuando las competencias desconcentradas lo son en favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto tal su potestad viene determinada por un criterio territorial". (81)

En esta desconcentración, si es esencial el elemento territorial o local.

Ambos sistemas de desconcentración se adaptan a la idea que de ella tenemos, no cambia su naturaleza el que sea un órgano local o interno, al que se le haya otorgado determinados poderes, que antes correspondían al órgano superior, en todo caso, de lo que se trata es de hacer más funcional y operante la administración pública, facilitando a los administrados una mejor prestación en los servicios.

#### ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN LA DESCONCENTRACION

Enrique Sayagués Laso, al estimar la desconcentración como una etapa para llegar a la descentralización, le asigna los siguientes caracteres:

a) La desconcentración es solo parcial, en cierta materia y limitada a ciertos poderes de administración. En los otros aspectos de su actividad, el órgano está en la misma posición que los demás órganos jerárquicos o sea que existe centralización.

b) El traspaso de poderes debe tener origen legal. Sólo puede hablarse de desconcentración cuando la ley establece la competencia propia del órgano. De ahí que el Jefe no pueda afectar ni suprimir los poderes propios del órgano desconcentrado, los cuales derivan de la ley.

c) El Jefe mantiene un contacto sobre las actividades que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados.

d) El traspaso de poderes se realiza del órgano Central hacia



los órganos subordinados, o sea los de grado jerárquico inferior. Es indiferente que dichos órganos estén radicados en el mismo lugar que la autoridad central o en localidades distintas. Lo que interesa es el descenso de poderes hacia los órganos inferiores y no que estos sean locales. (82)

El Licenciado Rafael Antonio Meza Delgado, en su Tesis doctoral, sirviéndole el concepto de Desconcentración de Vallina Velarde, enumera los siguientes elementos:

1º La atribución al órgano desconcentrado de una competencia en forma exclusiva.

2º Que este órgano no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.

3º Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. (83)

En todos estos elementos; que determinan la forma de organización administrativa desconcentrada, hay un rasgo común esencial: la competencia exclusiva de que se dota al órgano y la permanencia siempre del mismo, dentro de la relación jerárquica. En todo lo que no sea materia propia de la competencia del órgano desconcentrado, se someterá a los dictámenes del órgano central. No adquiere, por el hecho de ser independiente en sus decisiones, ninguna personalidad jurídica nueva; se le encontrará en todo momento, enmarcado dentro de la misma persona jurídica de que forma parte, manteniendo el Poder Central, todos los derechos y facultades de nombramiento, control y vigilancia, considerándose por tanto órgano centralizado. Lo único, y esto es importante, el órgano desconcentrado logra independencia en relación a la función especial que se le atribuye y que señala su propia competencia. Por eso Sayagués Laso, al explicar el control que el Jefe Jerarca ejerce sobre la actividad del órgano desconcentrado a través de los recursos jerárquicos, expone: "El hecho de que mediante el recurso jerárquico el órgano superior pueda eventualmente llegar a revisar todas las decisiones del órga

no desconcentrado, no elimina la diferencia que los distingue de los órganos centralizados, por que éstos carecen de poderes propios, lo cual obliga la intervención del Jefe para obtener pronunciamiento inicial; en cambio, cuando existe un órgano desconcentrado, éste dicta la primera decisión y el jefe interviene en segundo o ulterior grado" (84)

Estimamos, que para un buen funcionamiento de los órganos desconcentrados, la competencia otorgada debe tener su origen únicamente en la Ley. Solo así, se contará con un margen de seguridad y responsabilidad en el desempeño de las funciones atribuidas a sus titulares, amén de que se evitarán intromisiones molestas por parte del Poder Central.

Concluimos, anotando las ventajas y desventajas que se señalan al régimen de Desconcentración Administrativa, indicando desde ya, que este sistema bien organizado y reglamentado, conduce a óptimos resultados en la marcha administrativa, sobre todo en aquellos Estados, que se resisten a la adopción de una descentralización amplia y completa.

VENTAJAS El Licenciado Rafael Antonio Meza Delgado, menciona tres:

- a) Descongestiona la Administración Central.
- b) Permite que conozca el asunto un órgano mucho más idóneo y por lo tanto lo resuelve de mejor manera y
- c) Los Administrados tendrán mayores oportunidades de acercarse a la Administración.

Vallina Velarde, citado por el mismo autor, señala cinco:

1º Mediante la desconcentración se acerca la Administración a los Administrados, la acción administrativa a las necesidades generales que esa acción persiga satisfacer.

2º Consecuencia de lo anterior es que se hace posible que resuelva el órgano que ha estudiado el asunto y no se confiera dicha mi-

sión al que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, por lo que tendrá menos elementos de juicio.

3º Al no tener que ir todos los asuntos, para su resolución a los órganos centrales que ocupan la cúspide de la jerarquía, se hace posible que la acción administrativa sea más rápida y flexible.

4º Se acrecienta el espíritu de responsabilidad e iniciativa de los cuadros burocráticos y de la identificación con la tarea que a los funcionarios se les encomiende, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.

5º Evita los inconvenientes y limitaciones de una larga línea jerárquica, con muchos grados y niveles. (85)

#### DESVENTAJAS.

1º Muchos asuntos del mismo género podrían ser conjuntamente resueltos, con lo que se ahorraría personal.

2º Las autoridades locales pueden tender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

3º Las autoridades locales pueden mostrar poca conformidad de criterio (86).

## CAPITULO VIII

LA DESCENTRALIZACION.- ELEMENTOS QUE LA CARACTERIZAN.

El aumento cada día creciente de las necesidades colectivas, ha obligado a los Estados Modernos buscar nuevas formas de organización administrativa, mediante las cuales puedan satisfacer continúa y regularmente las demandas de servicios públicos exigidas por la población.

Hemos rechazado el establecimiento de un régimen exclusivo de Centralización Administrativa, al estimar que en la época presente, no se concibe que toda la actividad administrativa se reserve a un solo Organó Central, cuya autoridad sea la encargada de tomar todas las resoluciones que afecten los intereses de la sociedad; si acaso este sistema, solo se podría imaginar en los Estados primitivos, en los que los fines perseguidos aparecen sumamente limitados.

Aceptamos al mismo tiempo, que para aliviar un tanto el excesivo congestionamiento de funciones en un sólo órgano, resultaba provechoso adoptar como sistema de administración la llamada Desconcentración.- Empero, habrá ocasiones en que las necesidades públicas, reclamen cierta especialización en los servicios, mayor técnica y eficacia en su prestación y una manifiesta independencia del Poder Central Estatal; llegándose así a la formación de entidades, que existiendo dentro del Estado, se presentan con capacidad y competencias propias, ejerciendo sus funciones sin intervención alguna de éste, obteniendo en consecuencia, personalidad jurídica distinta de la del Estado mismo. No hay en estas entidades vínculo jerárquico con ninguno de los órganos de la Administración Central y aún cuando éstos intervengan, su acción se limita a la vigilancia, control y fiscalización que el Estado deberá ejercer como supremo rector de la actividad política económica y social de la comunidad. Nace así, el Régimen de Descentralización Administrativa,

cuyo antecedente histórico lo cita el Profesor Varas C., cuando expresa que: "La Descentralización es un régimen esencialmente inglés, peculiar de aquel País que supo resistir los avances del absolutismo real mediante sus instituciones democráticas cuyo origen arranca de la Magna Carta de Juan Sin Tierra y del Estatuto de Oxford de Enrique III, la característica del Selfgovernment durante el siglo XIX estriba en la participación de todos los ciudadanos en la vida local y en el desenvolvimiento en una cierta medida de una gestión burocrática impuesta por los nuevos servicios, que tan provechosos resultados ha dado a Inglaterra". (87)

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, descentralizar, es transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.- Hay en la descentralización esa idea de desprendimiento del órgano central de una serie de organismos que aumentan sus atribuciones y poderes de decisión. Para Gascón y Marín, significa descentralización, la designación electiva de las autoridades y de los miembros de las corporaciones encargadas de la administración de los intereses locales; igualmente lo significa la intervención de Ciudadanos, que no son empleados, en ciertos servicios, principalmente utilizando la administración a base de entidades institucionales; pero el aumento de atribuciones o poderes de decisión de órganos locales, según como se realice, será descentralización o mera desconcentración. (88) La descentralización lleva consigo el que las decisiones queden encomendadas de manera especial a órganos independientes del Poder Central, a diferencia de la desconcentración en que por regla general hay ingerencia de éste, ya sea por medio de los recursos jerárquicos o por la aprobación de los actos realizados por las dependencias desconcentradas.

Eustorgio Sarria, cita las ideas de Duguit, quien expresa: "El número de los servicios públicos aumenta cada día; es éste un movimiento que coincide con los progresos de la civilización. Teóricamen

te esto no puede aumentar el derecho de poder de los gobernantes, por que este derecho no existe. Que eso aumente de hecho su poder, es difícil negarlo. Pero no hay que olvidar que este aumento de fuerza está equilibrado, sino aniquilado, por un movimiento sumamente importante, que es una de las características de la evolución moderna del derecho público, el movimiento descentralizador;.(89) El mismo autor, siguiendo a Duguit, continúa manifestando: "que los gobernantes, que no son más que los tenedores de la mayor fuerza, no pueden realizar los diversos trabajos y tareas que se imponen en un Estado por sí mismos, ni por medio de sus agentes directos. Y siendo así, serán necesariamente ejecutados aquellos por grupos de individuos que tienen una cierta independencia respecto de los gobernantes, e imprimen el impulso al servicio, hasta dirigiéndole, pero con la intervención y bajo la vigilancia de los gobernantes y de sus agentes. En eso precisamente consiste la Descentralización. (90)

El proceso de descentralización administrativa para Enrique Sayagués Laso, gira alrededor de dos elementos fundamentales: por un lado, el traspaso de poderes de administración a los órganos descentralizados; por otro lado, el contralor que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos. La descentralización será más o menos acentuada según el cuantun de los poderes de administración transferidos y la intensidad de los poderes de contralor. (91) Y es que Sayagués, parte del análisis del régimen centralizado, en donde a medida se vayan transfiriendo poderes de administración a otros órganos y el control de la autoridad sea cada vez menos, se irá pasando de la centralización a la desconcentración hasta llegar a la descentralización en donde por quedar reducido al mínimo el contralor, los órganos descentralizados adquirirán personalidad jurídica y como consecuencia patrimonio propio.

La doctrina al estudiar la descentralización se refiere tanto a la territorial como a la institucional, funcional o por servicios; sin perjuicio de estudiarlas con mayor amplitud en el capítulo corres-

pondiente, daremos una idea de ellas, pues los elementos que caracterizan la descentralización se aplican con ligeras variantes a las dos categorías relacionadas.

Entendemos por descentralización administrativa territorial, nos dice Enrique Silva Cimma: "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". En la descentralización funcional continúa el mismo autor, "se presenta la transferencia de funciones del Poder Central a un órgano dotado de personalidad jurídica y autonomía". (92)

Rafael Bielsa, para quien la descentralización administrativa se expresa en la institución llamada "autarquía" y no autonomía, por ser este término de naturaleza político, ya que su significado es el poder de darse las normas de propio gobierno lo que no acontece en los entes descentralizados, considera que la descentralización existe:

"cuando el órgano descentralizado tiene personalidad jurídica, es decir, cuando es sujeto de derecho; sus actos no son del organismo central; en consecuencia, puede obligarse contractualmente en juicio como actor y demandado." (93) La autarquía es para dicho autor, administración propia, en virtud de un régimen legal establecido por el Poder Central y bajo el control de éste. (94) En este sentido denomina "entidad autárquica" a toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, por que el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado. (95)

Divide Bielsa las entidades autárquicas en dos grandes categorías: territoriales e institucionales. Son territoriales, "las que en virtud de sus derechos de autoridad sobre una circunscripción dada ejercen sus funciones administrativas en determinado territorio; son institucionales, las que sin ser territoriales ejercen sus funciones en

relación al fin de su institución y en virtud de derechos de autoridad o imperio necesarios a la entidad." (96)

Agrupando las distintas clases de descentralización en términos generales, el Profesor Gabino Fraga nos dice: "que ésta consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración Central una relación que no es la de Jerarquía". (97).

#### CARACTERES DE LA DESCENTRALIZACION

a) El ente descentralizado se encuentra dotado de personalidad jurídica, ya que el poseer la mayoría de los poderes de administración y tener facultad para autodeterminarse en la materia y dentro del territorio que le corresponde, le es indispensable contar con una personalidad jurídica, que no es otra según Bielsa, que la capacidad de Derecho y la facultad de ejercerlo directamente (de hecho) o por representación. Esta personalidad debe ser establecida por la ley, así Bielsa expresa: "Las entidades autárquicas deben ser instituidas directamente por la ley. Es decir, que su personalidad de derecho público debe ser atribuida por el legislador, para lo cual basta que dé a la entidad cierto poder de decisión y capacidad para obligarse y obligar." (98) Esta capacidad jurídica otorgada por la personalidad misma, es tanto de derecho público y privado. Al respecto Bielsa nos dice: "al crear el establecimiento o entidad, el legislador le atribuye, en primer lugar, facultades de administrarse según las reglas del derecho público (presupuesto, tasas, autoridad, administrativa y cierto poder de policía). Pero es también inherente a la entidad la capacidad para su gestión patrimonial, y para actos de gestión; de ahí la necesidad de una personalidad de derecho privado, o sea regida por el Código Civil principalmente. (99)

b) Por el hecho mismo de la personalidad jurídica, el ente o



servicio descentralizado es titular de patrimonio propio. Sayagués Laso, en este sentido expone: "Toda persona pública tiene un patrimonio propio. La existencia de un patrimonio es consecuencia de su personalidad jurídica e independiente de la cuantía o del origen de los bienes que lo forman". (100)

Este patrimonio es distinto del patrimonio que corresponde a la persona pública del Estado o más bien dicho a la persona jurídica Fisco y en lo que respecta a su manejo o inversión, goza la entidad descentralizada de completa autonomía, de tal forma que el Poder Central solo interviene en la fiscalización y control de dicho proceso con el objeto de que éste se realice de acuerdo a los fines señalados en la Ley Orgánica que creó la entidad; igualmente, todos los gastos y erogaciones serán autorizados en el presupuesto especial respectivo que será sancionado por el órgano del Poder Central, correspondiente. Pero estos actos no le quitan al organismo descentralizado su capacidad de autodeterminarse administrativamente, por que una vez sancionado su presupuesto, queda en libertad en cuanto a su manejo e inversión como dijimos antes, sin intervención alguna del Organo Central, mediante la cual, éste tuviera que aprobar y autorizar sus actos para que tuviesen valor. Por eso Sayagués Laso nos dice: "El hecho de que el ente descentralizado no pueda sancionar por sí su presupuesto de gastos, no suprime su capacidad de autodeterminación en la esfera administrativa, de igual modo que el Poder Ejecutivo no deja de ser independiente por la circunstancia de que el presupuesto general requiere sanción del Parlamento. Ambos mantienen su autonomía administrativa, que se desenvuelve bajo ley, respetando las competencias propias del Poder Legislativo". (101).

c) Otro elemento característico en la descentralización es la forma de designar las personas que dirigirán los servicios descentralizados. Sobre este punto no hay acuerdo en la doctrina, pues para algunos autores existirá la descentralización sólo cuando aquellas sean de-

signadas por vía electiva y no por nombramiento del Poder Central; se sostiene lo primero, porque con ello se obtendría una mayor independencia del Poder Central, así lo afirman: Hauriou, Jeze y Waline, citados por Sayagués Laso. Para otros, la designación electiva no es esencial, pues por regla general existen entes descentralizados cuyas autoridades son de nombramiento del Poder Central, considerándose entonces dos clases de descentralización: la democrática y la autoritaria, según que los miembros de las mismas sean de elección popular o de nombramiento de la autoridad central. Para Enrique Sayagués Laso, es indiferente la forma de nombramiento, ya que considera que una vez que los titulares entran en el ejercicio de sus cargos adquieren toda la autonomía necesaria. Así nos dice: "El grado de descentralización, su capacidad de autodeterminación, es independiente del origen de la designación. Sea que hayan sido electos popularmente, nombrados por la autoridad Central o designados por cualesquiera otro procedimiento, su libertad de acción, considerada estrictamente en el plano jurídico, depende sólo de las normas que rigen su actividad funcional". (102) Sin embargo, el mismo autor considera que el origen del nombramiento influye por su notoria vinculación política entre quien la hace y quien la recibe, influencia que se manifestaría en la acción realizada por los órganos descentralizados.

Nosotros estimamos que las formas de designación deberán acoplarse a las particulares condiciones e idiosincrasia de cada país, ya que en naciones como la nuestra, susceptibles a encerrar toda su maquinaria administrativa con una visible afectación al Poder Central del Estado, produciéndose con ella esa influencia política de que nos habla el Profesor Sayagués Laso, sería más recomendable adoptar un sistema de designación, que sin llegar a la elección popular, sobre todo en los organismos descentralizados institucionales o funcionales, permita una mayor desvinculación del Poder Ejecutivo, para el caso, sería recomendable la forma de elección de segundo grado efectuada por la Asamblea Legislativa, pues con la implantación en nuestro derecho positivo de la

representación proporcional, se dan mayores oportunidades para que las condiciones de capacidad, aptitud y honestidad de los futuros titulares de los entes descentralizados puedan sopesarse serenamente por los representantes del pueblo.

d) Las autoridades de los órganos descentralizados nombran sin intervención alguna a todo su personal.

e) Competencia del órgano descentralizado. Esta competencia determina el poder de decisión y conjunto de atribuciones propias de la entidad, que le permiten tomar todas las resoluciones relacionadas con su finalidad sin interferencia del Poder Central. Rafael Bielsa, cuando explica la competencia administrativa de los organismos descentralizados, estima que esta se expresa o exterioriza como un poder de decisión respecto de los administrados u otros órganos administrativos, por lo que este Poder será siempre un Poder Jurídico; más adelante dice que al descentralizar un órgano o un servicio público se determina la competencia del órgano descentralizado, es decir, se establece su modo de obrar y la consiguiente responsabilidad de los funcionarios directivos o ejecutores de esas Entidades. (103)

f) Fiscalización y control en los principales actos de gestión financiera desarrollados por los órganos descentralizados de parte del Gobierno Central. Esta fiscalización importa un control directo acerca de la legalidad de los actos principales que el órgano descentralizado, ejecuta, tales como: la revisión y aprobación del presupuesto de ingresos y egresos que éste haya elaborado, así como la vigilancia en el buen manejo de los fondos pertenecientes al patrimonio financiero.

Siguiendo a Bielsa, encontramos en su obra un apartado correspondiente al contralor sobre las entidades autárquicas como él denomina a los entes descentralizados. En él expresa que el contralor Administrativo es ejercido por el Poder Administrativo con doble objeto: a) legitimidad y b) oportunidad; obedeciendo ambas formas de contralor a dife-

rentes fines; así nos manifiesta el autor citado que: "El contralor de legitimidad tiene por objeto mantener la legalidad de la gestión administrativa, ya sea de los órganos centralizados ya de los descentralizados o autárquicos". (104) De esta forma se examinarán determinadas actuaciones de las entidades autárquicas con el fin de si se han efectuado de acuerdo a la Ley. En el contralor de oportunidad, se examina la conveniencia o inconveniencia y por ende la oportunidad en la realización de ciertos actos, que si bien se encuentran dentro del marco legal, pueden no ser necesarios en la gestión administrativa realizada por el órgano descentralizado.

Hay que tomar en cuenta que en el contralor de legitimidad indicado por el Maestro Bielsa, se comprende tanto el administrativo como el jurisdiccional. El primero, implica la revisión de algunos actos puramente administrativos; mediante el segundo, se examinan los actos a través de recursos jerárquicos resueltos por el Poder Central, debiéndose proceder a petición de parte y no de oficio como ocurre en los órganos centralizados que mantienen subordinación con el superior jerárquico.

Finalmente insertaremos los caracteres que don Rafael Bielsa, señala en su obra "Derecho Administrativo": 1º La administración autárquica es administración indirecta del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino que personas jurídicas creadas por el mismo Estado. La entidad autárquica obra en la Administración en virtud de un derecho subjetivo, dentro de los límites del derecho objetivo.

2º La entidad autárquica no está subordinada jerárquicamente a ningún otro órgano administrativo, (ministerio, dirección), pues sus atribuciones derivan directamente de la ley y no de superior jerárquico; en consecuencia tales atribuciones las ejerce bajo su responsabilidad.

En efecto la entidad autárquica es responsable de toda trans-

gresión legal como lo es todo aquel cuya actividad está subordinada a la ley. Por eso ella es demandable a causa de sus actos y demandante en defensa de sus derechos.

3º La entidad autárquica ejerce funciones propias del Estado y esto constituye su elemento característico; tales como derechos y deberes entre los cuales están: ejercicio de ciertos actos de imperio, ordenanzas, reglamentos, sanciones penales administrativas; imposición de ciertas tasas y exigencias de determinados privilegios; prestación de servicios públicos y subordinación de la entidad autárquica al contralor del Poder Central. (105)

Todos estos derechos y deberes de los órganos descentralizados o entidades autárquicas como las llama Bielsa, deben estar claramente determinandas en el régimen legal que las ha creado.

CAPITULO IX

FINES DE LA DESCENTRALIZACION.- DIVERSAS CLASES O TIPOS.-

VENTAJAS E INCONVENIENTES.-

Estudiados los caracteres esenciales de la descentralización, observamos que dicha forma de organización administrativa hace posible una mejor ejecución en los servicios públicos, atendiendo como hemos repetido, de que en los Estados modernos el número de necesidades de la población cada día aumenta y se exige en el cumplimiento de sus fines una mejor técnica, una mayor capacidad y un mejor conocimiento de los problemas que afligen a cada localidad. Por lo que los fines perseguidos mediante el sistema descentralizado se concretan en realizar servicios propios de la Administración pública, priva en toda su actividad la idea de servicio público, que satisface necesidades colectivas en forma concreta, en otras palabras la prestación del servicio debe realizarse en forma efectiva, buscando siempre la necesidad y analizando si debe ser objeto de atención de parte del Estado. Rafael Bielsa define el servicio público expresando que es: "toda acción o prestación realizada por la Administración Pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurando esa acción o prestación por el poder de policía". (106) Cuando dicho autor nos habla de administración indirecta, se está refiriendo precisamente al servicio público prestado por los entes descentralizados. El poder de policía es el mismo poder público, que se hace indispensable cuando la regularidad y continuidad en el servicio no se desarrollan normalmente. La descentralización por otra parte descarga al Poder Central de un sin número de obligaciones, que pasan a ser cumplidas por las autoridades de los organismos descentralizados en mejor forma que el Estado mismo, en razón de la competencia y especialización de que son portadoras, produciéndose con ello una mejor distribución

del trabajo público y menores gastos para la administración central.

### CLASES O TIPOS DE DESCENTRALIZACION

La mayoría de autores estiman que hay dos clases de descentralización: la denominada Territorial, Regional o local y la llamada Institucional, por Servicio o Funcional. El Profesor Gabino Fraga, estudia una tercera categoría: La Descentralización por Colaboración, estudiada también por Carlos García Oviedo en título especial, como Colaboraciones Administrativas de los particulares en la obra de la Administración. Haremos un breve examen de cada una de ellas:

#### DESCENTRALIZACION TERRITORIAL, REGIONAL O LOCAL

Atendiendo a los particulares intereses de cada localidad, a la vida en común de cada ciudad o población, a las aspiraciones propias provocadas por las relaciones de vecindad, y a la necesidad de satisfacer un bien público local, ha surgido y se ha impuesto la conveniencia de dotar a las colectividades locales de cierta autonomía que les permite como tales, ejercer derechos y atribuciones encaminadas a la consecución de sus fines, desarrollando toda clase de actividad administrativa en su circunscripción correspondiente, independiente de la actividad propia del Poder Central. Nacen así como sujetos de derecho público con personalidad jurídica especial, los organismos descentralizados territoriales, cuyo elemento esencial e integrante es el territorio, lo que los hace diferenciarse de las otras formas de descentralización.

La doctrina considera que éstas colectividades locales antes de incorporarse al Estado, constituían verdaderas colectividades públicas, que en un plano inferior y reducido desempeñaban las funciones de un Estado. Carlos García Oviedo, refiriéndose a ellos expresa: "Estos organismos menores han sido originados por la propia fuerza de las co-

rrientes sociales, antecediendo en muchos casos a la vida del Estado, por lo que es natural considerarles como centros de vida propia y reconocerles capacidad suficiente para la realización de sus destinos." (107)..

Fritz Fleiner, cuando se refiere a las corporaciones autónomas y en forma concreta a los Municipios nos dice: "El mejor medio de una descentralización de la Administración pública está en la autonomía administrativa. La corporación con vida autónoma rige sus asuntos administrativos bajo su propia responsabilidad, siendo de su cuenta los gastos. El Estado queda descargado de esas atenciones. De esta manera, tal corporación llega a sustituir al Estado en el desempeño de las funciones administrativas públicas, y ejerce la Administración pública por derecho propio, puesto que según la ley tiene facultad para regir esta Administración. (108)

La descentralización por región consiste, nos dice Gabino Fraga, en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial. (109)

Enrique Silva Cimma, entiende por descentralización territorial, aquélla 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. (110)

Para Rafael Bielsa, que la llama entidad autárquica territorial, es aquella que en virtud de sus derechos de autoridad sobre una circunscripción dada ejercen sus funciones administrativas en determinado territorio (a esta clase pertenecen especialmente las comunas). (111).

Anotaremos las principales características de este tipo de descentralización:

- a) Existencia de una personalidad jurídica de Derecho Público.
- b) Su creación por regla general es paralela al Estado mismo, pe



ro por tratarse de entidades histórico-sociológicas, se considera por algunos que preceden a la organización estatal; así Carlos García Oviedo estima que son organismos infraestatales, dotados de fines propios, no nacidos por obra de la voluntad del Estado, antes al contrario, de ordinario preexistentes a la comunidad estatal. (112)

- c) Priva en la descentralización regional el principio de la especialidad, entendiéndose que se han creado o surgido para satisfacer las necesidades que atañen a cada región o localidad.
- d) Tienen libertad para decidir y ejercer sus atribuciones sin subordinación al Poder Central, el cual sólo ejerce su poder fiscalizador.
- e) Nombran independientemente a sus autoridades y demás personal.
- f) Disponen de órganos representativos, cuyos miembros son designados mediante elección popular.
- g) Como los demás organismos descentralizados la entidad territorial está sujeta a fiscalización.
- h) Cuentan con un patrimonio autónomo.

#### DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS FUNCIONAL O INSTITUCIONAL

El aumento creciente de servicios públicos impone la descentralización administrativa y nueva forma de ella es la denominada "descentralización por servicios", nos dice José Gascón y Marín. (113) El mismo autor expresa, que la descentralización por servicios significa el reconocimiento por el Estado de la personalidad jurídica de la entidad a la que se confía la gestión de un servicio especial, señalándole campo libre de gestión, y dotándola de recursos, ya en forma de asignación fija, salida del presupuesto general, ya de recursos propios: bienes arbitros, tasas, etc. (114).

García Oviedo expone que por este sistema, el Estado o las Corporaciones públicas conceden personalidad a ciertos servicios preferentemente técnicos, y les encarga el cuidado de atenderlos con plena autonomía aunque con las naturales reservas a favor de aquellos. (115)

Sanobini, citado por García Oviedo, refiriéndose a estos organismos nos dice: "Es administración indirecta, la que se desarrolla no con los propios medios y los propios órganos del Estado, sino valorizando los medios, órganos y actividades de otras personas jurídicas, a fin de que puedan obrar con la misma eficacia y resultado que el Estado, el derecho atribuye a estas personas carácter de Administración pública en sentido objetivo. Son Personas jurídicas públicas". (116)

Bielsa, considerando que en las entidades territoriales el elemento esencial es el territorio, en lo referente a las institucionales, estima, como esencial, la institución de un servicio cualquiera sea la materia.

Gabino Fraga, opina: "La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con ese objeto se organicen, conviene desprenderlos de la Administración Central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del Poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares". (117) Por eso estima el Profesor Fraga, que para conseguir esa finalidad, será necesario dotar a esos servicios públicos de independencia y constituirles un patrimonio con el cual desarrollen su acción.

Como ya hemos manifestado, en esta clase de descentralización no es esencial el territorio, sino que lo determinante, es la idea de un servicio público tecnificado y su competencia privativa. En la descentralización regional, el servicio pasa del Estado a otra entidad, pa

ra el caso el Municipio, reduciéndose su prestación a intereses exclusivamente locales. En la descentralización por servicios, éste sigue siendo general, de provecho para toda la comunidad estatal, lo único que a las autoridades de estas entidades se les concede una esfera de acción libre con relación al Poder Central, en atención a su competencia técnica.

#### C A R A C T E R E S

- a) Se les reconoce personalidad jurídica de Derecho Público.
- b) Patrimonio autónomo, constituido mediante recursos propios o subvenciones del Estado.
- c) Atribución de una esfera de competencia.
- d) Organos propios.
- e) Poder de decisión.
- f) El servicio prestado debe ser de caracter técnico.
- g) Vigilancia por parte del Gobierno Central.

#### DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Con perfiles diferentes y caracteres especiales se nos presenta esta forma de descentralización; no encontramos en ella los rasgos comunes de las otras dos clases estudiadas, y ello se explica porque en esta última, la actividad administrativa realizada no está inmersa en ninguna parte de la Administración Pública del Estado, éste, desde el momento de su constitución busca la satisfacción de la variedad de fines sociales de la colectividad; pero habrá ocasiones y así sucede a menudo, que por distintas causas no puede el Estado llenar dicho cometido, no obstante ello, las exigencias de la comunidad persisten, por lo que los particulares se ven obligados a compartir muchas de las tareas que a aquel incumben realizando con ello funciones de administración en virtud de la colaboración desinteresada concedida al Estado.

Carlos García Oviedo, fija con claridad esta idea al expresar: "De ordinario, la iniciativa privada procede movida por el espíritu del lucro, a virtud de la necesidad de vivir de todo hombre y de emprender, por tanto, el ejercicio de los oficios o profesiones que les proporcionen los adecuados recursos. En ocasiones, sin embargo realiza una obra desinteresada, coincidente, en consecuencia, con el espíritu que informa la obra de la Administración Pública. Tal cosa ocurre cuando un particular funda y sostiene un establecimiento benéfico o de cultura, o promueve y organiza una obra social cualquiera. En estos casos, las instituciones creadas no forman parte del organismo de la Administración, pero son colaboradores de ésta". (118)

Para Gabino Fraga, "La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios, organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa."

De todo lo expuesto sacamos el elemento esencial de esta descentralización: los particulares a través de diferentes entidades ejecutan funciones públicas de administración, sin pasar a formar parte integrante de la Administración Pública del Estado, conservando su especial condición de organismos privados realizadores de fines benéficos, de cultura, de asistencia social, etc., por lo que al decir de Geny, citado por Gabino Fraga: "son instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la Administración de una parte de sus tareas, sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados." (120)

La doctrina señala como caracteres esenciales de la descentralización por colaboración:

a) El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado.

b) El ejercicio en nombre de la organización privada, de dicha actividad.

c) Autorización del Poder Público, para que estas instituciones presten su colaboración.

d) Ejercicio y vigilancia para mantener la colaboración dentro de los límites legales de parte de la autoridad estatal. (121)

Estos dos últimos caracteres vienen a configurar más esta forma de descentralización y a demostrar de que no se trata de una creación libre de los particulares, en el sentido de que por mero deseo van a emprender la realización de funciones que corresponden al Estado, sin someterse a ninguna orientación, dirección o vigilancia, cuando el caso lo amerite. Se debe recordar la naturaleza de la función que realizan que puede, mal encausada, ocasionar trastornos al Estado mismo y puede llegar a poner en peligro la estabilidad política del mismo; por lo que García Oviedo nos dice: "La circunstancia del fin social que realizan y el contacto muchas veces de sus actividades con intereses fundamentales, de que es fiel custodio del Estado, imponen a este alto organismo el deber de ejercer en ellas una cierta intervención, que toca a sus más variadas direcciones y que tienden principalmente a salvaguardar las exigencias derivadas de su función tutelar del Derecho". (122)

#### VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACION REGIONAL

La Descentralización por región se estima de suma utilidad por que: a) realiza en forma efectiva el sistema democrático, pues impulsa a los ciudadanos locales a participar en la elección de su autoridad, vigilando en todo momento la buena marcha en la gestión de los Negocios Locales, dando la oportunidad a todos de llegar a ser electos.

García Oviedo, expresa: "La autonomía local es escuela de ciudadanía, ya que entraña la práctica actuación en los asuntos públicos, de todas las clases sociales y prepara como verdadero plantel de hombres públicos la constitución de los núcleos que han de regir en definitiva los destinos del Estado". (123)

b) No es de justicia, no querer conocer la realidad de la vida local y sus exigencias históricas, ya que ciertos organismos territoriales han precedido a la formación del Estado, coadyuvando a la constitución del mismo.

c) Los intereses locales o regionales tendrán que ser mejor atendidos por las personas que viven precisamente en ellas, ya que corre a su favor la presunción del mejor conocimiento del ambiente y las necesidades, por lo que su empeño será mayor en la gestión de los mismos.

d) Descongestiona al Poder Central de asuntos que no interesan a la totalidad de la nación y permite una mayor rapidéz en los mismos, evitándose con ello la tramitación lenta de un proceso, en que cada cuestión se tenga que someter a la consideración del Poder Central.

e) Los organismos regionales o locales sirven de ordinario como preparación política, para los que aspiran a un mandato legislativo, pues en la vida regional y comunal conocen los problemas administrativos y las necesidades de la región a cuya representación aspiran, así lo manifiesta Guillermo Varas C. (124)

#### DESVENTAJAS

Gabino Fraga, señala las siguientes:

a) El régimen de descentralización local, debilita al Poder Central, disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas, porque no tiene facultad dicho Poder Central, respecto de las autoridades descen

tralizadas, para ir las adaptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que adapta la organización centralizada.

b) La descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos órganos administrativos y los órganos políticos lo que trae como consecuencia la intervención de factores de esa índole en la Administración, con perjuicio de ésta.

c) Dándose cabida a factores políticos, se ha demostrado en la práctica, que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo cual naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios. (123)

d) Finalmente se ha dicho que esta clase de descentralización provoca una ruptura en la uniformidad del criterio administrativo, indispensable para una eficiente gestión.

#### VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS

a) Constituye ella un medio práctico de resolver la dificultad que suscita la necesidad, para el Estado, de incorporarse cada día a mayores Empresas y actividades y la falta de las oportunas competencias para atenderlas. (126)

b) Como constituye un verdadero servicio técnico, a cargo de funcionarios que cuentan con la necesaria preparación y capacidad técnica, lleva todo ello a una prestación eficiente en los servicios.

c) Inyecta confianza en los particulares para ayudar al patrimonio autónomo de la Institución, pues saben de antemano la finalidad a que se destinará su ayuda y que no se correrá el riesgo de una confusión con el resto de los fondos públicos.

d) Cuando estos organismos han llegado a una verdadera bonanza financiera, no necesitarán de subsidios y subvenciones del Es-

tado, puesto que se sostendrán con sus propios recursos, pudiendo el Estado emplear los fondos descargados, en la satisfacción de otras necesidades. Por otra parte los particulares sabrán de que no se les cargará con impuestos u otras contribuciones, para incrementar el patrimonio de la entidad.

### DESVENTAJAS

- a) Debilita el Poder del Estado.
- b) Que presentará siempre una marcada resistencia a las reformas que se quisiere hacer para adaptarla a las nuevas necesidades.
- c) Por la multiplicidad de los organismos descentralizados, llegaría a crearse entre ellos rivalidades que ocasionarían un desorden a la Administración Pública.
- d) Debido a que conforme a este sistema se elaboran presupuestos especiales, se rompería, el principio de la unidad presupuestaria, esencial para la armonía financiera.

En lo referente a la Descentralización por colaboración, creemos que son más las ventajas que se pueden presentar, ya que no se puede rechazar esa ayuda o colaboración desinteresada de la ciudadanía en la realización de fines que incumben al Estado, lo único si, se deben de tomar en cuenta las condiciones necesarias para su buen desenvolvimiento anotadas en su oportunidad, cuando se hizo su estudio.

Finalmente, queremos hacer la observación que también hicimos en el capítulo de la Centralización, y es que la Descentralización hasta el momento estudiada es la administrativa y no la política, ésta implicaría la creación de verdaderos organismos políticos, de constitución orgánica propia que ejercerían las fundamentales y esenciales funciones de un Estado, determinando así, no la existencia de un Estado Unitario como el nuestro sino la de Estados cuya forma estatal es la



Federal, tales como los Estados Unidos de Norte América y los Estados Unidos Mexicanos; dentro del mismo territorio, se segregan una serie de circunscripciones sobre las cuales se erigen verdaderas organizaciones políticas en las que encontramos no solo la función administrativa, sino también la Legislativa y Jurisdiccional, estatuidas y reguladas en su propia constitución política. La Descentralización Administrativa, es una forma de organizarse de cada Estado, única y exclusivamente en una de sus funciones: La administrativa, que no le hace perder por ello su unidad política de gobierno.

## CAPITULO X

### DIFERENCIAS ENTRE CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Estos tres sistemas de organización administrativa ostentan notorias diferencias, las que trataremos de señalar, sobre todo las más fundamentales.

En el régimen de centralización, los diversos órganos, servicios o instituciones, se concentran en un solo órgano supremo, estableciéndose en ellos una verdadera relación de jerarquía, para asegurar la unidad de acción del conjunto, entendiéndose esta vinculación con el jerarca, no siempre directa, pues algunos órganos estarán dependiendo de éste a través de otros. Enrique Sayagués Laso, ilustra en su Tratado de Derecho Administrativo, mediante el símil de la pirámide, la condición especial de este sistema: "El vértice lo ocuparía el jerarca, dominando todo el conjunto; las aristas, sobre las cuales estarían colocados los distintos órganos, representarían las líneas de la jerarquía; la distancia desde el vértice constituiría el grado; y en la base de la pirámide se hallarían los órganos o funcionarios que ocupan el último grado jerárquico". (127)

En la descentralización ocurre lo contrario, la variedad de fines que cumple el Estado y las necesidades constantes que confronta la población, hace que éste establezca y constituya una serie de organismos e instituciones que separándose de la Administración Pública Central, no se subordinan jerárquicamente a ningún otro órgano administrativo, enmarcando todas sus atribuciones en el campo estricto determinado por la ley que los ha creado, de tal forma que ciertas actividades administrativas se salen de la competencia del Organismo Central, ya no vemos a éste absorbiendo todos los servicios como sucede en la centralización, sino que respetando el funcionamiento de aquellos asigna-

dos a otras autoridades, sobre los cuales no tiene más que poderes limitados.

En la desconcentración los órganos, instituciones y servicios al igual que en la centralización se encuentran subordinados jerárquicamente, por desenvolverse dentro de la Administración Pública Central; no hay constitución de órganos distintos, separados del Poder Central, lo único que existe es la entrega al subordinado jerárquico de ciertos poderes de decisión y competencia propias en determinada materia o servicio, que se traducen en mayores atribuciones que le permiten ejercer su función con bastante independencia, pero sin desligarse del Organismo Central.

De lo anteriormente expuesto, encontramos otra diferencia fundamental: en el régimen centralizado, partiendo toda acción e impulso del centro, se pretende obtener la unidad administrativa a través de una sola personalidad jurídica de derecho público, representada por el mismo Estado. Todos los órganos de la administración, son piezas integrantes de la personalidad administrativa estatal y de allí su subordinación y relación jerárquica, por estar inmersos en la misma persona jurídica.

Existe en el régimen descentralizado una variedad de organismos con personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado, y que por tal calidad no se someten a la dirección de éste, sino que desarrollan sus funciones con notoria independencia.

Distinto es en la desconcentración; los órganos desconcentrados están engarzados en la misma personalidad jurídica administrativa central, por lo que no se representan en la vida pública como instituciones dotadas de personalidad jurídica propia. Competencia exclusiva en determinado asunto, es lo único de lo cual son poseedores.

Otra diferencia que observamos en estos tres sistemas y consecuencia de las anteriores, es en lo que respecta al poder de decisión: en la centralización, es el Organismo Central quien decide en defi-

nitiva sobre todos los asuntos administrativos del territorio nacional: si acaso en los órganos inferiores hay cierto poder de decisión, se encuentra éste limitado, por el principio de la autorización previa, por el de la aprobación o ratificación de la medida por el superior o por el poder de la autoridad superior de revocar, modificar o suspender de oficio o a instancia de parte las resoluciones de aquellos organismos.

En la descentralización, cada órgano tiene su propia competencia y por ende su propio poder de decisión, que le permiten tomar todas las resoluciones relacionadas con su finalidad, sin interferencia del Poder Central.

Los órganos desconcentrados, teniendo poderes de administración en cierta materia, obtienen independencia en sus decisiones, pero solo en lo referente a dicha materia, en lo demás están en la misma posición que los órganos centralizados.

Una última diferencia sería, que en la centralización existiendo una sola persona jurídica, uno solo será el patrimonio de la misma y una sola la actividad administrativa ejercida por el Estado.

Las distintas personalidades jurídicas de los entes descentralizados exigen la constitución de patrimonios especiales, adscritos a los particulares fines de cada entidad, diversos al patrimonio del Estado, con el que no se confunden.

En este sentido, la desconcentración se asemeja a la centralización, ya que no tiene personalidad jurídica propia y por tanto patrimonio; se mueve dentro de la esfera de acción Administrativa Estatal, apartándose únicamente de ésta, en lo relativo a su especial competencia, la que no puede ser afectada ni suprimida por el Jefe, pues es de origen legal.

Cabe hacer la observación siguiente: los organismos descentralizados en especial, por administrarse sin interferencia de nadie, por hacer uso de sus recursos independientemente y por nombrar su personal subalterno sin intromisiones del Poder Central del Estado, no

se conciben como verdaderos Estados que pretendan desafiar la dirección suprema política del Estado que los ha creado. Este, cuando los intereses lo exigieren, perfectamente los puede hacer desaparecer incorporándolos dentro de la Administración Pública Central. Han sido erigidos por medio de leyes decretadas por la Asamblea Legislativa, será entonces este órgano quien ordenará su supresión. Por eso se explica, el que el Estado mantenga su poder de vigilancia y fiscalización en la marcha administrativa de los entes descentralizados, respetando siempre la autonomía a que son acreedores; pero sin olvidar que su constitución obedeció a la satisfacción en forma más técnica y eficiente, de un determinado servicio público, y si esto no acontece así, si por el contrario lo que hay es una mala administración, se impone para garantía de la comunidad social, la intervención del Estado como último asegurador del bienestar general. Autonomía, no es sinónimo de soberanía.

Como expresamos al principio, destacamos las principales diferencias entre los tres sistemas de organización administrativa estudiados, si acaso se quisieran buscar otras, bastará analizar los elementos que caracterizan cada sistema y que hemos señalado en forma pormenorizada en los capítulos correspondientes.-

CAPITULO XI

LA CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO PUBLICO SALVADOREÑO.

Con las ideas que ya tenemos de estas formas de organización administrativas a la luz de la doctrina, nos restaría buscar su aplicación en nuestro derecho positivo, examinar que forma o formas de organización adopta el Estado Salvadoreño, haciendo la salvedad de que no es nuestro propósito realizar un estudio completo de toda la organización administrativa salvadoreña; ésta de por sí sería un trabajo sumamente delicado y extenso, que bien podría desarrollarse como un punto de tesis profesional. Nuestra pretensión se encamina únicamente a indagar si en nuestra legislación, cabe hablar de centralización, descentralización y desconcentración, por existir algunos organismos a quienes se les pueden aplicar las características de uno u otro régimen administrativo. Insistimos, analizaremos no todos los organismos existentes, sino los que estimamos necesarios para demostrar que en ellos se ha aceptado determinada forma de organización administrativa.

Podemos afirmar, que el Estado Salvadoreño se rige bajo un sistema absoluto de centralización política y en cierta medida de centralización administrativa. Lo primero, porque la forma que adopta es la de un Estado Unitario, con un solo gobierno ejercido en todo el territorio nacional, y lo segundo, porque la regulación básica de la actividad administrativa es de tipo centralista, aunque tendiendo cada día a descongestionarse, originado con ello la constitución de órganos descentralizados y desconcentrados.)

Los arts. 1, 3, 4 y 101 de la Constitución Política, determinan la forma de gobierno del Estado Salvadoreño, así como su unidad política que implica el llamado régimen de centralización política, dejándose las puertas abiertas de conformidad al Art. 10 C. P., para a-

doptar en lo futuro una forma política descentralizada, en el caso de la reconstrucción de la República Centro Americana.

En lo referente a la Centralización Administrativa, que como ya sabemos dicha actividad está encomendada al Poder Ejecutivo, nuestra Constitución establece en el Art. 62; que el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República, Ministros y <sup>Vice-ministros</sup> Sub-secretarios de Estado; en el Art. <sup>159</sup> 71 C.P., se determina que para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán las diferentes Ramas de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Sub-Secretarios. Los Sub-Secretarios sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la ley. De conformidad a la atribución 4a. del Art. <sup>166</sup> 78 C.P., corresponde al Poder Ejecutivo presentar por conducto de los Ministros al Poder Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año de gestión administrativa, relación circunstanciada y cuenta documentada de la Administración Pública en el año transcurrido; conforme a la atribución 9a. del mismo Art. es el Poder Ejecutivo quien nombra, remueve, acepta renuncias y concede licencias a los funcionarios y empleados de la Administración. En el Título <sup>II</sup> VII de la Constitución se regula lo concierne a la Hacienda Pública o patrimonio fiscal del Estado, señalando el Art. <sup>120</sup> 120 que todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado; determinándose en forma concreta en el Presupuesto General del Estado, tal como se indica en el Art. <sup>121</sup> 122 C.P., por consiguiente es el Poder Ejecutivo en el Ramo correspondiente quien tiene la dirección de las finanzas públicas, Art. 123 C.P. En el título relativo al Régimen Económico se estatuye en el inc. 2º del Art. 142, que al Estado corresponde prestar por sí o por medio de Instituciones oficiales autónomas los servicios de Correos y Telecomunicaciones, pudiendo tomar a su cargo otros servicios públicos cuando los intereses sociales así

lo exijan. El Estado podrá administrar, dice el art. <sup>112</sup>144, las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, con el objeto de mantener la continuidad de los servicios cuando los propietarios y empresarios se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social.

Todas las disposiciones constitucionales citadas, hacen relación a la unidad administrativa que mantiene el Estado Salvadoreño por medio de su función propia, en forma centralizada, El Estado en el cumplimiento de determinado fin ejecuta labor administrativa, sirviéndose de organismos que se encuentran vinculados unos a otros hasta llegar al órgano supremo, constituido en nuestro medio por el Presidente de la República, a quien corresponde orientar y dirigir la política administrativa nacional. Como expresamos al estudiar el régimen de centralización, toda acción, todo impulso parte del centro; El Presidente, colocado en la última escala jerárquica, impulsará y accionará toda la obra administrativa y cuando los organismos dependientes tienen alguna iniciativa en dicha obra, ella es realizada con el consentimiento expreso o tácito de la autoridad suprema, quien interviene en su autorización, aprobación o ratificación; pudiendo incluso modificarla o reformarla.

En todo el territorio se hace sentir el efecto realizador de la función administrativa, viéndose esa pirámide de que nos hablaba Sa-  
yagués Laso: El Presidente de la República, los Ministros, Sub-Secretarios, Directores y Sub-directores Generales y demás personeros de los diversos organismos en el orden descendente, vinculados entre sí, subordinados jerárquicamente los unos a los otros, pero todos sometidos al Poder Supremo detentado por el Presidente de la República. Nuestra Constitución establece en principio, la forma de organización administrativa centralizada.

En el Reglamento interior del Poder Ejecutivo, encontramos el Art. 1, el que indica que el Poder Ejecutivo será ejercido por el



Presidente de la República y los Ministros y Sub-Secretarios de Estado necesarios para la gestión de los negocios públicos; determinando el Art. 2, que el Presidente de la República es la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, correspondiéndole inspeccionar, orientar y dirigir los Ramos de la Administración Pública bajo su dependencia.

Al Presidente se le concede la facultad de organizar el Gabinete de Gobierno, tomar la protesta constitucional a los Ministros y Sub-Secretarios, llamarlos a su despacho cuando lo considere necesario, encargar al Ministro o Sub-Secretario que estime conveniente el conocimiento de determinado asunto, cuando alguno de ellos tuviere causa legal para no conocer de él; acordar en unión de las Secretarías competentes la providencia que correspondiere a todas ellas; dirimir la competencia positiva o negativa de dos o más Secretarías; presidir los Consejos de Ministros; resolver en caso de duda, cuando se trata de una facultad no adscrita a ninguna Secretaría, a quién corresponderá en definitiva; integrar las Secretarías, GENERAL, Privada y Particular. Todas estas facultades se encuentran reguladas en los Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 19, 45 Inc. 2º y 37 , todos del reglamento Interno del Poder Ejecutivo.

De la misma manera, los Ministros son los superiores jerárquicos de todas las autoridades y empleados de su ramo, de acuerdo con el Art. 12 del Reglamento; asimismo actúan como órganos de comunicación del Poder Ejecutivo, en sus respectivos Ramos; conocen y tramitan los asuntos de su competencia, dando cuenta al Presidente para acordar lo que ha de resolverse; proponen al Presidente las medidas que juzgen convenientes para el mejor desarrollo de la administración; efectúan los estudios y elaboran los proyectos de los principios u objetivos del gobierno que interesen a sus respectivos Ramos. Colaboradores inmediatos del Ministro son los Sub-Secretarios, y después de aquél, les corresponde la superioridad jerárquica de todas las autoridades y empleados del Ramo, Arts. 13, 14 y 16 del mismo Reglamento.

Luego en el Título II, del Reglamento se señalan los distin-

tos Ramos de la Administración Pública y las atribuciones de cada Secretaría de Estado. El Art. 24, enumera once Secretarías o Ministerios, pero actualmente hay una Secretaría una Sub-Secretaría más, que son la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y la Sub-Secretaría de Integración Económica y Comercio Internacional, dependiendo esta última del Ramo de Economía, ambas de creación reciente. Cada una de las Secretarías de Estado desempeña funciones que constitucionalmente no han asignado al Poder Ejecutivo.

Haremos una enunciación de los distintos Ministerios, anotando las principales dependencias centralizadas de cada uno de ellos.

Ministerio de Relaciones Exteriores; Principales Dependencias del Ramo: Dirección de Protocolo y Ordenes; Dirección de Servicio Exterior y Dirección de Política Internacional.

Ministerio del Interior: Principales Dependencias: Dirección General de Correso, Dirección General de Migración, Radiodifusora Nacional Y.S.S. "Alma Cuscatleca", Intendencia del Palacio Nacional, Imprenta Nacional, Diario Oficial.

Ministerio de Justicia: Principales Dependencias: Dirección General de Centros Penales y de Readaptación, Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Registro de Marcas de Fábrica y Patentes de Invención.

Ministerio de Hacienda: Principales Dependencias: Dirección General de Presupuesto, Dirección General de Tesorería, Dirección General de la Renta de Aduanas, Dirección General de Contribuciones Directas, Dirección General de Contribuciones Indirectas, Dirección de Contabilidad Central.

Ministerio de Economía: Principales Dependencias: Dirección General de Estadística y Censos, Inspección de Sociedades Mercantiles y Sindicatos, Dirección General de Transportes y Comunicaciones, Dirección General de Aeronáutica Civil, Inspección General de Empresas y Servicios Eléctricos.

Ministerio de Educación: Principales Dependencias: Dirección

General de Educación Normal, Dirección General de Educación Primaria, Dirección General de Educación Media, Dirección General de Educación Física, Dirección General de Bibliotecas y Archivos, Dirección General de Publicaciones, Dirección General de Bellas Artes, Museo Nacional "David J. Guzmán", Escuela Normal Superior, Escuela de Trabajo Social.

Ministerio de Defensa: Principales Dependencias: Estado Mayor General de la Fuerza Armada, Plana Mayor de la Comandancia General de la Fuerza Armada, Fuerza Aérea Salvadoreña, Marina Nacional, Dirección General de la Policía Nacional, Dirección General de la Guardia Nacional, Acción Cívica Militar, Cuerpo de Bomberos.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Principales Dependencias: Departamento Nacional de Trabajo, Departamento Nacional de Previsión Social, Departamento de Inspección de Trabajo, Departamento Nacional de Aprendizaje.

Ministerio de Agricultura y Ganadería: Principales Dependencias: Dirección General de Agricultura, Dirección General de Ganadería, Dirección General de Investigaciones Agronómicas, Dirección General de Economía Agropecuaria, Dirección de Extensión Agrícola, Escuela Nacional de Agricultura.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: Principales Dependencias del Ramo: Dirección General de Salud y Dirección General de Asistencia Social.

Ministerio de Obras Públicas: Principales Dependencias: Dirección General de Caminos, Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, Dirección General de Cartografía, Proveduría Específica de Obras Públicas, Centro de Estudios e Investigaciones Geotécnicas.

En la cúspide de toda esta organización se coloca al Presidente de la República, con sus respectivas secretarías y dependencias Presidenciales inmediatas: Secretaría General, a cuyo cargo corre la coordinación de los asuntos ministeriales y los que le fuesen encomendados por el Presidente y servirá su titular como Secretario en los Consejos

de Ministros, Secretaría Privada y Secretaría Particular, indispensables para que el Presidente pueda desempeñar sus funciones; Secretaría del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, organismo de carácter técnico, auxiliar del Poder Ejecutivo.

Siempre en el Reglamento del Poder Ejecutivo, encontramos esa vinculación y Subordinación Jerárquica, característica del Régimen Centralizado, así en el Título IV, se reglamenta la organización interna de cada Secretaría, debiendo existir en cada una de ellas un Primer Oficial Mayor, los Segundos Oficiales Mayores que fueren necesarios y los empleados que señala la Ley de Salarios. El Art. 41, prescribe que el Primer Oficial Mayor será en lo administrativo, el Jefe inmediato de todos los empleados de cada Secretaría, a excepción de aquellos Departamentos u organismos de carácter técnico que se establecieron como dependencias directas de la respectiva Secretaría. El Art. 43, estatuye que el Segundo Oficial Mayor tendrá las atribuciones y deberes que le sean asignados por delegación del Primer Oficial Mayor y hará las veces de éste en su defecto. Luego cada Oficina Administrativa, se organiza en Departamentos y Secciones a cargo de un Jefe con su respectivo Personal.

Ahora bien, como la actividad administrativa del Estado se esparce por todo el territorio de la República, y estando centralizada como hemos visto en el Poder Ejecutivo, este debe de tener su órgano de comunicación en los distintos Departamentos en que se divide el país; Por eso nuestra Constitución en el Art. 101, establece que para la Administración Política, se divide el Territorio de la República en Departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrado por el Poder Ejecutivo. El Salvador se divide en catorce Departamentos, que se agrupan en tres zonas: Oriental, Central y Occidental, cuenta con treinta y nueve Distritos y doscientos sesenta y un Municipios.

Al frente de cada Departamento y encargado del Gobierno mismo,

está el Gobernador Propietario o Suplente, de conformidad a los Arts. 5 y 6 de la Ley Unica del Régimen Político. En consecuencia, es el Gobernador el instrumento mediante el cual el Poder Ejecutivo hace sentir su acción en el territorio nacional; las atribuciones 2a., 6a., 7a., 9a., 11a., 16a., 19a., 25a., 32a., 33a., 36a., confirman tal aserto.

De todo lo expuesto se colige, que en nuestro País se consagra aunque no en forma absoluta y total, un verdadero sistema de Centralización Administrativa, que parte desde los Funcionarios y Empleados de más baja categoría, hasta la autoridad suprema representada en la Persona del Presidente de la República, constituyendo una maquinaria en que todas las piezas que la integran desempeñan su respectivo papel, supeditadas eso sí, a la dirección que imprime en ella el órgano supremo a quien corresponde en definitiva la decisión final; no debemos de entender esto, en el sentido de que todo asunto por pueril que sea, tenga que ser resuelto por el Presidente de la República, eso además de ser imposible, causaría una paralización en la labor administrativa, lo que queremos dar a entender, es que si bien las autoridades inferiores pueden decidir y proyectar en determinadas circunstancias, siempre quedará a la expectativa una posible intervención del órgano superior, confirmando algunas veces, modificando o suspendiendo lo acordado por el inferior; lo resuelto por aquel a su vez, puede ser considerado por el que sigue en grado superior, hasta llegar al organismo máximo. Igual sucede en materia de nombramientos, no todos los empleados de la Administración son nombrados por el Presidente, los Ministros nombran, también los Directores Generales, Gobernadores, pero, o bien estos nombramientos son consultados con el superior jerárquico, o ratificados por éste posteriormente. En síntesis, con acierto se habla de Centralización, ya que en todo caso la decisión o resolución final en cualquier cuestión, queda a la libre estimación de la autoridad suprema, la más alta en la escala jerárquica.)

La Descentralización en nuestro Derecho Positivo, se encuentra regulada en diversas instituciones o entidades, así por ejemplo, nues-

tra Constitución Política reconoce en forma expresa como organismos descentralizados, a las corporaciones municipales y ala Universidad Nacional, de conformidad a los Arts. 105 y 204, respectivamente.

Los restantes órganos descentralizados se fundamentan en la Constitución, pero obtienen su reconocimiento en las distintas leyes orgánicas que los han creado. Siguiendo el orden de análisis doctrinario comenzaremos con el Municipio, calificado como órgano descentralizado territorial o regional.

Carlos García Oviedo, nos dice que el Municipio constituye una comunidad de personas preferentemente de familias situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad. (128)

Sacamos de este concepto sus tres elementos integrantes: el personal, constituido por el grupo de hombres relacionados generalmente por nexos familiares; el territorial, que hace referencia al espacio terrestre, y por último el elemento teleológico; el Municipio, como toda Comunidad pretende cumplir ciertos fines originados por las relaciones de vecindad.

Es la Constitución la que en el Art. 103, prescribe que para el gobierno local, los Departamentos se dividen en Municipios que estarán regidos por Concejos Municipales formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más regidores, cuyo número será proporcional a la población. Serán elegidos para un período de dos años, pudiendo ser reelegidos, y sus cualidades serán determinadas por la ley.

Los Arts. 104, 105, 106 y 107, C.P., son los que determinan la autonomía de que gozan las Municipalidades, considerándose en consecuencia verdaderas entidades descentralizadas, pues concurren en ellas los elementos típicos asignados por la doctrina: existencia de una personalidad jurídica, creados para satisfacer intereses puramente locales, tienen libertad para decidir y ejercer sus atribuciones sin subordinación al Poder Central, nombran independientemente a sus funciona-

rios y empleados de su dependencia, disponen de órganos representativos, cuyos miembros son designados mediante elección popular, cuentan con un patrimonio propio, se encuentran sujetos a la vigilancia y fiscalización de parte del Estado. Todos estos caracteres se encuentran especificados en los artículos constitucionales transcritos. Hay una limitación impuesta por la misma Constitución, a la autonomía administrativa y económica de los Municipios, cuando se trata de celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes municipales, en el que deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, Inc. 4º del Art. 127.

Las atribuciones de las Municipalidades se reglamentan en la Ley del Ramo Municipal; en el Título III, se señalan las funciones. Expresa el Art. 47, que a las Municipalidades corresponde, en virtud del Gobierno Local que ejercen, la Administración y economía de los pueblos; conforme a nuestra Constitución, a favor de los Municipios pueden constituirse fideicomisos; establecerse estancos o Monopolios y pueden como personas jurídicas, participar en asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar su riqueza general, Arts. 139, 142, y 145, C.P., actividades estas de carácter económico. El Art. 48 de la Ley del Ramo Municipal señala, que las funciones que la ley encomienda a las Municipalidades son privativas de ellas, y sólo por ellas deben desempeñarse salvo las excepciones legales, comprendida esta última en el Inc. 2º del Art. 73 de la misma ley, en donde para el cumplimiento de sus obligaciones formarán comisiones permanentes y especiales, pudiendo nombrar para éstas, a particulares, cuando el objeto de la comisión lo haga necesario. El Art. 50, enumera los deberes de los Municipios; el Art. 63, las Facultades.

Como hemos afirmado, la Constitución garantiza la autonomía Municipal en el Art. 107, expresando que el Poder Ejecutivo velará por que las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia Municipal. Este principio se encuentra confirmado al tenor de los Arts.

48 Inc. 2º, 49, y 144, Ley del Ramo Municipal en relación con el Art. 32 fracción 13a., de la Ley Unica del Régimen Político.

En lo referente a sus fondos, las Municipalidades los emplearán en provecho de la comunidad y no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, rendirán si, cuenta circunstanciada y documentada al Tribunal correspondiente, Art. 104, C.P. El Art. 63 de la Ley del Ramo Municipal, señala como facultad de las Municipalidades, la formación de su Presupuesto, en relación con los Arts. 85 N° 5, 94 y 132 de la mencionada Ley; consecuentemente, al tratarse de administración y manejo de bienes y fondos, las Municipalidades se encuentran sometidas como toda entidad descentralizada, al control por parte del Estado mediante el organismo técnico correspondiente. El Art. 128 de la Constitución indica, que la Fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en Particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones, prescribiéndose en la fracción 4a., de dicho artículo: la fiscalización de la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de caracter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención del mismo. El Art. 5 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, expresamente dispone en sus numerales 2 y 12, que a este organismo corresponde vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de fondos del Fisco, de las instituciones autónomas y de las Municipalidades, comprobando sus existencias físicas, así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones; que puede exigir de los organismos de la Administración Pública, incluso los autónomos y las Municipalidades, cuantos informes, estados, cuentas, documentos y otros comprobantes considere útiles o necesarios para el ejercicio de las funciones que legalmente le corresponden.

Esta actividad de control de la Corte de Cuentas, llega hasta el Juicio de Cuentas contra el Funcionario o empleado a quien se le haya



deducido responsabilidad, y una vez pronunciada la sentencia ejecutoria da, la Corte remitirá las diligencias al Fiscal General de la República, para que haga efectivo los alcances correspondientes.

Nos toca ahora examinar el funcionamiento de los organismos descentralizados por servicios, llamados también entidades institucionales, denominados por la doctrina francesa como Establecimientos Públicos.

En dos disposiciones constitucionales se menciona claramente, que el servicio de cultura superior prestado por la Universidad de El Salvador, debe ser autónomo, en los aspectos docente, administrativo y económico y que el Estado puede prestar por medio de Instituciones Oficiales Autónomas, los servicios de correo y de Telecomunicaciones, dichas disposiciones se encuentran contenidas en los Arts. 204 y 142 Inc. 2º, respectivamente, siendo la primera de carácter imperativo y la segunda potestativa; pero en ambos casos, nuestro Legislador constituyente señaló específicamente estos servicios dirigidos a prestarse en forma descentralizada. Esto no nos indica que solamente ellos están descentralizados o puedan llegar a descentralizarse, puesto que dentro de la misma Constitución, existen normas que dan la base para que se organicen en nuestro País entidades o servicios, separados en su administración del Poder Central del Estado. El mismo Art. 142 relacionado, expresa en su inciso segundo: que el Estado podrá tomar a su cargo otros servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan, pudiéndolo hacer entendemos, por sí o mediante instituciones autónomas. Por otra parte, los Arts. 121 y 122 inciso 4º, nos manifiestan: que se podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del fondo general, para la constitución o incremento de patrimonios especiales del Estado, destinados a instituciones públicas que persigan fines culturales, de salud pública, de asistencia, seguridad Social, de fomento económico, o que tengan por objeto incrementar la pequeña propiedad urbana y rural, el servicio de telecomunicaciones y el de correo;

señalando el segundo artículo, que las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, se registrarán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Poder Legislativo. Es precisamente el patrimonio y presupuesto especial, un elemento característico de los entes descentralizados por servicio, además de que en el Art. 121, se enuncian otras categorías de servicios públicos que pueden llegar a descentralizarse.

Reconocida por la Constitución la autonomía de la Universidad, se decretó con fecha veintidós de enero de mil novecientos cincuenta y uno, su Ley Orgánica, y en dos de sus considerandos se expresa: que la Universidad es una Institución de cultura superior, destinada a cumplir sus fines de manera integral, para que responda así a las necesidades del pueblo salvadoreño; que en tal virtud debe regirse por normas ajustadas únicamente a lo que aconseja la técnica de la educación superior, y debe poseer una estructura adecuada a la satisfacción de sus fines culturales, dentro de las corrientes científicas de esta época, y de la realidad histórica salvadoreña.

Admitido pues el alto fin y la trascendente misión de dicho Centro de Estudios, era indispensable separarla de la administración Central del Estado, dotándola de autonomía administrativa, docente y económica que le permitiere organizarse técnica y científicamente.

El Art. 1º, de su ley nos dice: La Universidad de El Salvador es una corporación de derecho público, con domicilio en San Salvador, y goza de autonomía de conformidad al Art. 205 de la Constitución Política; estableciendo el Art. 2, los fines de la misma; confirmando su autonomía docente los Arts. 4 y 9. En cuanto a su estructura y Gobierno, la Universidad se sujeta a las reglas prescritas en el Art. 7 de la ley orgánica, en relación con los artículos contenidos en los capítulos primero y segundo del Título II de sus Estatutos: existe un Poder Electoral y de Última Instancia, representado por la Asamblea General Universitaria; un Poder Administrativo y Normativo, residente en el Consejo Supe-

rior Universitario, y un Poder Ejecutivo, ejercido por el Rector de la Universidad y de los Decanos de las Facultades en sus respectivos campos de acción; el Gobierno de las Facultades será ejercido por las Juntas Directivas y los Decanos quienes cumplirán las disposiciones de los organismos superiores; los Gobiernos de las otras dependencias, como Escuelas, Institutos, Departamentos, etc., serán ejercidos por los respectivos Jefes, nombrados por las autoridades competentes.

La composición, elección, así como los requisitos de los miembros de los distintos poderes, se encuentran regulados en los capítulos, II, III, y IV, del Título II de los Estatutos.

El Art. 7, de su Ley Orgánica, señala qué bienes forman el Patrimonio de la Universidad, indicando el Art. 25, que el Estado fijará anualmente en su Presupuesto General de gastos la asignación correspondiente para llenar las necesidades de la Universidad, tomando por base el proyecto de presupuesto especial que elaborará anualmente el Consejo Superior Universitario; expresando además el Art. 26, que el Estado deberá asignar anualmente en su presupuesto general, una partida destinada a formar el patrimonio para la realización de sus fines. Se establecen privilegios, al exonerarla del pago de impuestos y tasas de toda clase, de conformidad al Art. 28.

Las autoridades universitarias han mantenido constante lucha para lograr la completa autonomía de la Universidad que conforme al Art. 204 C.P., le corresponde, pues en la actualidad su actividad financiera y fiscal es controlada por la Corte de Cuentas de la República, igualmente acontece en lo relativo al Presupuesto, pues no se le ha reconocido el derecho a darse su propio presupuesto; acontece lo mismo que con las otras entidades descentralizadas, en que el Estado mantiene el contralor a través del órgano competente, y los presupuestos especiales una vez aprobados por la Junta Directiva de la entidad, se someten a la consideración de la Secretaría de Estado correspondiente, para que luego sea el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Ha-

cienda, quien lo envíe a la Asamblea Legislativa, habiendo por tanto in gerencia del Poder Central del Estado. La doctrina, al estudiar la descentralización estima que ésta existe por el hecho de otorgarse personalidad jurídica, patrimonio y competencia propias al organismo creado, desligándolo de la administración central, ejecutando sus funciones con independencia del Poder Ejecutivo; pero si bien no se subordina a éste, se somete a su vigilancia y control, en lo referente a su actividad financiera. La misma doctrina considera los grados de descentralización, que puede ser mínima o máxima, según la extensión de poderes que mantiene el órgano Central, llegándose a esta última, cuando el organismo descentralizado ejerce su propia fiscalización y elabora su presupuesto sin intervención alguna, y no por ello, se debe de creer que se convierte en soberano frente al Estado mismo, ya que sigue sometido a éste en su dirección política, pudiendo el Estado, como suprema persona jurídica de derecho público, modificar, reestructurar, incluso suprimir mediante acto legislativo expresado en ley secundaria o constituyente, la entidad que el mismo ha creado. Siguiendo la doctrina sostenemos, que lo que la Universidad pretende, es obtener una completa autonomía; pues a diferencia de los demás órganos descentralizados, la alta misión que se le confía es razón suficiente para ello.

Reúne la Universidad los requisitos de la descentralización por servicios: Personalidad Jurídica de Derecho Público; patrimonio autónomo, constituido mediante recursos propios o subvenciones concedidas por el Estado; atribución de una esfera de competencia; órganos propios; poder de decisión; el servicio prestado es de carácter técnico y vigilancia por parte del Poder Central.

Cuando analizamos el Art. 142, de la Constitución Política, manifestamos que el Estado podría prestar por sí o por medio de Instituciones Oficiales Autónomas los servicios de Correos y Telecomunicaciones. Durante mucho tiempo el servicio público de telecomunicaciones funcionó como una dependencia directa del Ministerio del Interior; fue a raíz de

la ley decretada por la Asamblea Legislativa el día 27 de agosto de 1963, publicada en el Diario Oficial N° 163 de fecha 3 de septiembre del mismo año, que dicho servicio público se descentralizó de la Administración Central, pasando a constituir la Administración Nacional de Telecomunicaciones.

En el considerando III de dicha ley, se destacan con claridad, las razones que la misma doctrina señala como fundamentales para la existencia de entidades descentralizadas de carácter técnico. Se expresa en el: que actualmente el servicio de telecomunicaciones, es proporcionado por la Dirección General de Telecomunicaciones, dependencia del Ministerio del Interior con jurisdicción en toda la República, razón pro la cual, y dada su magnitud de radio de acción y a la falta de flexibilidad del poder de decisión como consecuencia de trabas de tipo administrativo, hoy día no satisface en la forma deseada los fines para lo cual fue creada, ya que su actual funcionamiento no está conforme con las necesidades del País.

Como se vé, son razones de necesidad social, las que provocan la descentralización de un servicio, por la imposibilidad muchas veces de prestarse en forma eficiente de parte del Estado.

Actualmente, el servicio de Telecomunicaciones constituye una Institución Autónoma de Derecho Público, con domicilio en la Capital de la República, cuya denominación será A.N.T.E.L., así lo dice el Art. 1º, de su Ley constitutiva. Su objeto se expresa en el Art. 2, la prestación de "Servicios de Telecomunicaciones", a los habitantes de la República, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes. Encontramos en este artículo una de las diferencias de los entes descentralizados por servicios con los descentralizados por región, en estos últimos, el servicio prestado comprende únicamente las necesidades locales, en cambio en los que estamos estudiando, se extiende a todo el territorio de la República.

En el Art. 3, se señalan las facultades y atribuciones de La A.N.T.E.L., actuando como Institución descentralizada, nombra sus funcionarios, empleados, representantes, sin intervención de ninguna autoridad. Dispone de sus bienes y recursos en la forma que la misma ley establece, siempre sin intervención alguna; excepción hecha en lo referente a la obtención de préstamos, emisión y colocación de bonos en los mercados interno y externo, en que se requiere la aprobación del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía; de la misma manera, en la determinación de sus tarifas, cánones, derechos, rentas y otros cargos, se exige la aprobación previa del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía; la formulación de su Reglamento, se someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo; por último, cuando se trate del nombramiento de personas que representarán a El Salvador en alguna conferencia internacional sobre telecomunicaciones, se propondrán a la consideración del Poder Ejecutivo. Todas estas limitaciones a la autonomía administrativa que conserva siempre el Estado en las Instituciones Públicas, arguyendo que con ello asegura un mejor cumplimiento en el servicio, se encuentran consignadas en los literales, (n), (p), (q) y (r) del Art. 3.

Otro elemento característico, es la posesión de un Patrimonio; la Ley en Comento lo regula en los Arts. 4 y 5, siempre es parte integrante de él, las subvenciones y subsidios otorgados por el Estado.

En el Capítulo III, se reglamenta lo relativo a la organización, Dirección y Administración. Es una Junta Directiva, la que ejercerá las facultades y atribuciones conferidas por la Ley y la que fijará la política general de la entidad. Se integra con un Director Propietario, que será el Presidente, designado por el Presidente de la República; dos directores propietarios y dos suplentes, designados en el Ramo del Interior y Economía; dos directores propietarios y dos suplentes, electos, uno por los Bancos que operan en la República y el otro por las asociaciones u organizaciones agrícolas, industriales y comerciales establecidas en el País. Observamos aquí, y así sucede en la organización

ción de los demás organismos descentralizados por servicios, con excepción de la Universidad Nacional, que la mayoría de los miembros de la Junta Directiva y en especial el Presidente de la Institución, son de nombramiento directo del Presidente de la República o de los diferentes Ramos de la Administración pública. Cuando en estricta doctrina analizamos este punto, hicimos notar que para algunos autores no era conveniente este sistema, por cuanto daba lugar a la influencia política del Poder Central, y que precisamente se descentalizaba determinado servicio, para apartarlo de toda presión e interés proveniente del Poder Ejecutivo.

Sin embargo para otros, como Enrique Sayagués Laso, este aspecto era secundario, ya que en definitiva, el funcionario una vez nombrado no dependía jerárquicamente de nadie, por lo que podía sustraerse a cualquier influencia. Estuvimos de acuerdo con el eminente Profesor Uruguayo, desde un punto de vista teórico y doctrinario; pero desgraciadamente en el campo práctico, los resultados eran negativos por la notoria incapacidad y poca rectitud de los funcionarios nombrados; por lo que con el objeto de aliviar un tanto dicha situación, estimamos conveniente el señalar que fuese la Asamblea Legislativa, quien por lo menos designara al Presidente de la Institución.

En el Art. 22, vemos que la A.N.T.E.L., no necesita de la intervención de la Dirección General del Presupuesto, ni de la Proveduría General de la República, ni se sujeta a la Ley de Suministros, para celebrar contratos de obras y de adquisición de bienes muebles, salvo cuando el valor exceda de ¢ 20.000.00, en que dichas obras se someterán a concurso.

El Art. 23, establece que A.N.T.E.L., estará sujeta a un Presupuesto Especial, que en definitiva será calificado por el Ministerio del Interior y enviado por medio del Ministerio de Hacienda a la aprobación de la Asamblea. En este aspecto, hay intervención del Poder Central.

Además de su Auditoría y Fiscalización Interna, A.N.T.E.L., se sujeta a la Fiscalización de la Corte de Cuentas de la República, característica también reconocida para esta clase de entidades. Se impone esta fiscalización en el Art. 33.

Finalmente, y esto acontece en todos los servicios descentralizados, A.N.T.E.L., goza de exenciones y beneficios, determinados en los Arts. 53, 54, 55, y 56.-

Conforme al Decreto N° 341, del Directorio Cívico Militar de fecha 17 de octubre de 1961, se promulgó la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, creándose con ella lo que hoy se denomina A.N.D.A., es una Institución Autónoma de Servicio Público, con Personalidad Jurídica, y con domicilio en la Capital de la República.

Señálase su objeto en el Art. 2, persigue, proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de "Acueductos" y "Alcantarillados", mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias y convenientes. Su finalidad esencial es el proveimiento de agua potable.

Un conjunto de facultades y atribuciones, relativas al nombramiento de funcionarios y empleados, a la adquisición, enajenación de bienes muebles e inmuebles, a la celebración de contratos y a la mejor disponibilidad de sus recursos, se enumeran en el Art. 3, existiendo siempre limitaciones para la obtención de préstamos, emisión y colocación de bonos, en que se exige la aprobación previa del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía, al igual que las tarifas, cánones, derechos, rentas o cargos que también son aprobados por el Poder Ejecutivo.

El Capítulo II, en sus Arts. 4 y 5, regula lo concerniente al Patrimonio que debe de tener toda entidad autónoma.

Su Organización, Dirección y Administración se establecen en el Capítulo III, Arts. 6 a 22. Se organiza con una Junta de Gobierno



compuesta por un Presidente y tres Directores con sus respectivos suplentes. El Presidente, es nombrado por el Presidente de la República los tres Directores, los designa el Poder Ejecutivo en los Ramos de Obras Públicas, Interior, y Salud Pública y Asistencia Social.

A.N.D.A., se sujeta también a un Presupuesto Especial, así lo expresa el Art. 30. El Anteproyecto deberá ser aprobado por la Junta de Gobierno, el cual se someterá a la consideración del Ministerio de Obras Públicas, remitiéndose por medio del Ministerio de Hacienda al Poder Legislativo, Art. 31. Con base en el Art. 36, A.N.D.A., rinde informe anual de sus actividades al Poder Ejecutivo en los Ramos de Obras Públicas y Hacienda. De conformidad al Art. 39, A.N.D.A., se sujeta a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República. Por su naturaleza de Institución de servicio público, goza de exenciones y beneficios indicados en el Art. 68.

Por Decreto N° 457, del Directorio Cívico Militar de fecha 11 de diciembre de 1961, se creó una Institución de Crédito Supervisado, con la Calidad de Entidad Oficial Autónoma, denominada "Administración de Bienestar Campesino", con personería Jurídica, patrimonio propio y con domicilio en la Ciudad de San Salvador.

Como al crearse instituciones autónomas de servicios, se busca una mejor técnica en la dirección y en el servicio, el considerando V de esta Ley, destacó esa exigencia al expresar: que el Programa de Crédito Supervisado es altamente técnico, dependiendo su éxito de la adecuada y oportuna dirección técnica que se le de dentro de la política agrícola del país.

El objeto del A. L. C., como se denomina, se consigna en el Art. 2, elevar la producción; los ingresos para obtener un mejor nivel de vida de los agricultores de bajos ingresos; ayudar a la explotación agrícola; procurar la mejora en la tenencia de la tierra; fomentar las industrias agropecuarias; facilitar un mejor aprovechamiento en las tierras; financiar la cancelación de deudas onerosas; fomentar las coopera

tivas y mercados rurales.

La dirección del A.B.C., estará a cargo de una Junta Directiva integrada por siete directores propietarios, nombrados cuatro de ellos por los Ministerios de Agricultura y Ganadería, el cual ejercerá las funciones de Presidente, Ministerio de Economía y Ministerio de Hacienda; los otros tres son nombrados, uno por el Banco Central de Reserva y los dos restantes por las cooperativas agropecuarias.

Art. 3. El Art. 10, fija las atribuciones de la Junta Directiva; el anteproyecto de presupuesto y la Ley de Salarios deberá someterse a la consideración del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Art. 12, determina los recursos que integran el patrimonio de la Institución.- El Art. 14, afirma la actividad autónoma de que goza el A.B.C., en su gestión económica y financiera, cuando dice: El A.B.C., desarrollará su gestión económica y financiera sin intervención de la Dirección General del Presupuesto ni la Proveduría General de la República, y sin subjeción a la Ley de Suministros, ni Ley de Tesorería.

Al igual que los institutos anteriormente analizados, el A. B.C., se sujeta a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República de acuerdo al Art. 15, y conforme al Art. 16, goza de exención, franquicia aduanera y postal.

En los organismos descentralizados estudiados, encontramos todos los caracteres doctrinarios apuntados en su oportunidad: se les reconoce personalidad jurídica de Derecho Público; poseen patrimonio autónomo; se les atribuye una esfera de competencia; tienen órganos propios; poder de decisión; el servicio prestado es de carácter técnico y existe siempre la vigilancia y fiscalización por parte del Estado.

Funcionan en nuestro País bastantes organismos descentralizados por servicios, algunos con una semi-autonomía como ocurre con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en el que su consejo Directivo, que es la máxima autoridad en el orden administrativo, financiero y técnico se integra por una parte, con el Ministro de Trabajo y cuatro miembros

bros gubernamentales de los Ministerios de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social, de Salud Pública y Asistencia Social y Economía, siendo el Presidente del Consejo el Ministro de Trabajo; otros por el contrario con bastante autonomía, tales como la Universidad Nacional. No nos ha sido posible estudiarlos a todos, para las pretensiones de este modesto trabajo de tesis, bastan los relacionados, pues he querido únicamente comparar las ideas doctrinarias con las aplicaciones prácticas de nuestro Derecho Positivo.

Para terminar, réstanos hacer una breve consideración acerca de la tercera forma de organización administrativa que hemos estudiado bajo la denominación de Desconcentración Administrativa. Confieso, que sobre este punto es nula la Bibliografía de autores salvadoreños, y no se encuentra en nuestra legislación ninguna disposición legal que haga referencia a ella, incluso en la misma doctrina del Derecho Administrativo, muchos autores omiten su análisis, y aquellos que la tratan, lo hacen en forma escueta y exigua, y esto es explicable, si atendemos a la naturaleza de dicha forma de organización, en que es difícil precisar acertadamente sus caracteres; con razón nos decía Sayagués Laso, que situados dentro de un régimen de centralización administrativa, conforme se vayan desplazando los poderes del órgano central a órganos inferiores, podríamos encontrarnos ante una desconcentración, de la cual insensiblemente pasaríamos a la descentralización administrativa. Sin embargo, hemos investigado y hemos encontrado un organismo en nuestro Derecho que podemos calificar como desconcentrado, se trata de la Dirección General de Estadística y Censos, creado mediante la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, la que en su considerando IV, fija una de las características de la desconcentración, la entrega de cierta competencia sobre determinada materia a un órgano que permanece funcionando dentro de la Administración Central. Expresa dicho considerando: Que actualmente existe gran dispersión de trabajos estadísticos en varios organismos públicos y

privados, y es necesario que "una sola oficina" dicte normas sobre métodos y sistemas técnicos, y que al mismo tiempo planifique, coordine, elabore, publique y distribuya dicha labor con medios de acción adecuados. Concretamente, el objeto se indica en el Art. 2 de la mencionada ley: investigar y perfeccionar los métodos de planeamiento, recolección, compilación, tabulación, análisis, publicación y distribución de los datos estadísticos y censales del País, luego el Art. 3, expresa: que el servicio estadístico nacional tendrá como "supremo" organismo de coordinación, a la Dirección General de Estadística y Censos. En los organismos desconcentrados se pretende al igual que en los descentralizados, una mejor técnica en el cometido a realizar. En la presente Ley vemos que el Art. 7, prescribe, que es esencial en la organización de la oficina de estadística, el funcionamiento de un Departamento o Sección Técnica que coopere en el planeamiento, coordinación y desarrollo de los distintos campos estadísticos, lo mismo que en el mantenimiento de los agentes departamentales, distritales y Municipales que considere conveniente para el mejor desempeño de las labores estadísticas. Corroboramos lo expuesto el literal (g) del Art. 9. Amplios poderes tiene la Dirección General de Estadística y Censos en el Art. 14, todas las oficinas del Estado, autónomas, privadas, se obligan para con ella en el suministro de los datos que aquella requiera, obligación de la cual no se puede excusar nadie, cuya infracción acarrea multa exigida gubernativamente por la Dirección General, Arts. 15 y 27.- El Art. 17, expresa que todas las autoridades de la República están en la obligación de cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Dirección General.

Las multas impuestas son inapelables, sólo pueden ser revocadas por la misma Dirección.

A la luz de las disposiciones relacionadas, nos encontramos con un organismo con competencia propia, otorgada por ley, máxima autoridad en sus decisiones, vemos que las multas son inapelables, que su

poder de mando se extiende a todas las personas y oficinas del País, desempeña además un fin de carácter técnico. Pero al mismo tiempo en base al Art. 5, es un organismo dependiente del Ministerio de Economía, no tiene facultad para nombrar libremente a su personal ya que el Art. 9, señala entre las funciones del Director, en el literal b), el que éste deberá proponer al Ministro de Economía el nombramiento del personal a su cargo. En consecuencia, encuéntrase inmerso en la Administración Pública Central, no tiene personalidad Jurídica, ni patrimonio propio. Estimamos que los caracteres de los entes desconcentrados se aplican al que ha sido objeto de nuestro estudio.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

CITAS DE AUTOR

CAPITULO I

- (1) Jellinek Teoría General del Estado, 2a. Edición  
Pág. 11.
- (2) " Obra citada, Edición citada. Págs. 139 y  
141.
- (3) " Obra citada, Edición citada. pág. 143.
- (4) " Obra citada, Edición citada, pág. 145.
- (5) R. Carré de Malberg. Teoría General del Estado, Versión espa-  
ñola de José León Depestre.- Edición es-  
pañola 1948, Pág. 27 y 28.
- (6) " " " " Teoría General del Estado, Edición Cita-  
da, Pág. 147.
- (7) Jean Dabin, Doctrina General del Estado, 2a. Ed.,  
pág. 19.
- (8) Jellinek, Obra citada. Edición citada, pág. 150.
- (9) " " " " " " 151.
- (10) " " " " " " 152.
- (11) " " " " " " 155.
- (12) " " " " " " 155.
- (13) " " " " " " 158.
- (14) " " " " " " 159.
- (15) " " " " " " 161.
- (16) " " " " " " 171.
- (17) " " " " " " 173.
- (18) " " " " " " 177.
- (19) " " " " " " 177.
- (20) " " " " " " 179 y 180
- (21) Jean Dabin Obra citada, Edición Citada, pág. 96.
- (22) " " " " " " 97.
- (23) " " " " " " 183.
- (24) " " " " " " 185.

CAPITULO II

- (25) R. Carré de Malberg, Teoría General del Estado, Versión española de José León Depetre. Edición española 1948, pág. 80.
- (26) " " " " Obra citada, Edición citada, pág. 156
- (27) " " " " " " " " " " 191.
- (28) Jean Dabin, Doctrina General del Estado, " 165 y 166.

CAPITULO III

- (29) R. Carré de Malberg, Teoría General del Estado, Versión española de José León Depetre, Edición española 1948, pág. 249.
- (30) " " " " Obra citada, Edición citada, pág. 275.
- (31) " " " " " " " " " " 310.
- (32) " " " " " " " " " " 370.
- (33) " " " " " " " " " " 377.
- (34) Eustorgio Sarria, Derecho Administrativo, 3a. Edición pág. 13.
- (35) Enrique Sayagués Laso Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo 1953, pág. 46.
- (36) " " " " Obra citada, Edición citada, pág. 44.
- (37) Eustorgio Sarria, Obra citada, Edición citada, pág. 49.
- (38) Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. Edición corregida.
- (39) Eustorgio Sarria, Obra citada, Edición citada, pág. 14.
- (40) " " " " " " " " " " 14.
- (41) " " " " " " " " " " 15.
- (42) Miguel Lanz Duret, Obra citada, Edición citada, pág. 120.
- (43) " " " " " " " " " " 121.
- (44) " " " " " " " " " " 124.

CAPITULO IV

- (45) Jean Dabin, Doctrina General del Estado, 2a. Edición, pág. 245.

CAPITULO V

- (46) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Volúmen I, 4a. Edición., pág. 358.
- (47) Guillermo Varas C. Derecho Administrativo, 2a. Edición, págs. 70 y 71

CAPITULO VI

- (48) Enrique Silva Cimma, Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo 2º 1961, pág. 109.
- (49) " " " Obra citada, Edición citada, pág. 109.
- (50) José Gascón y Marín, Tratado de Derecho Administrativo, Principios y Legislación Española, Tomo 1º.
- (51) Enrique Sayagués Laso Tratado de Derecho Administrativo, Volúmen 1º, Montevideo 1953, pág. 213.
- (52) " " " Obra citada, Edición citada, pág. 215.
- (53) Carlos García Oviedo Derecho Administrativo, Volúmen 1º, 4a. Edición, pág. 361.
- (54) Gabino Fraga, Derecho Administrativo 10a. Edición, pág. 169.
- (55) Enrique Silva Cimma, Obra citada, Edición citada, pág. 112.
- (56) Carlos García Oviedo, Obra citada, Edición citada, pág. 362.
- (57) José Gascón y Marín, Obra citada, Edición citada, págs. 483 y 484.
- (58) " " " Obra citada, Edición citada, pág. 484.
- (59) Gabino Fraga, Obra citada, Edición citada, pág. 175.
- (60) " " " " " " 176.
- (61) " " " " " " 176.
- (62) Carlos García Oviedo, Obra citada, Edición citada, pág. 365.



(63) José Gascón y Marín, Obra citada, Edición citada, pág. 482.

CAPITULO VII

- (64) Enrique Silva Gimma, Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo 2º, 1961, pág. 103.
- (65) " " " Obra citada, Edición citada, pág. 103.
- (66) Patricio Aylwin Manual de Derecho Administrativo, pág. 73.
- (67) Enrique Silva Cimma, Obra citada, Edición citada, pág. 114.
- (68) Enrique Sayagués Laso Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1º, Montevideo 1953, pág. 224.
- (69) " " " Obra citada, Edición citada, págs. 228 y 229.
- (70) " " " " " " " " " 232 y 233.
- (71) " " " " " " " " " 240
- (72) Gabino Fraga Derecho Administrativo, 10a. Edición, pág. 204.
- (73) Jean Dabin Doctrina General del Estado 2a. Edición, pág. 307.
- (74) Rafael Antonio Meza Delgado La Desconcentración Administrativa, Tesis profesional, pág. 63 y 64.
- (75) " " " Obra citada, pág. 64
- (76) " " " " " " " 74.
- (77) " " " " " " " 66.
- (78) " " " " " " " 66.
- (79) Enrique Sayagués Laso " " " 242, cita N° 3.
- (80) José Gascón y Marín, Tratado de Derecho Administrativo, Principio y Legislación Española, Tomo 1º, 12a. Edición, pág. 482.
- (81) Rafael Antonio Meza Delgado. Obra citada, pág. 67.
- (82) Enrique Sayagués Laso Obra citada, págs. 241 y 242.
- (83) Rafael Antonio Meza D. " " " 69.
- (84) Enrique Sayagués Laso, " " " 242, cita N° 2.
- (85) Rafael Antonio Meza Delgado " " " 87.

- (86) Rafael Antonio Meza Delgado Obra citada, pág. 88.

CAPITULO VIII

- (87) Guillermo Varas C. Derecho Administrativo, II Edición, pág. 73.
- (88) José Gascón y Marín Tratado de Derecho Administrativo, Principios y Legislación española, Tomo I, Duodécima Edición, pág. 486.
- (89) Eustorgio Sarria Derecho Administrativo, III Edición, pág. 165.
- (90) " " Obra citada, Edición citada, págs. 167 y 168.
- (91) Enrique Sayagués Laso Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I Montevideo 1953, pág. 239.
- (92) Enrique Silva Cimma Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo II, pág. 114 - 1961
- (93) Rafael Bielsa Derecho Administrativo, Tomo I, V Edición, pág. 250.
- (94) " " Obra citada, Edición citada, pág. 250.
- (95) " " " " " " 250.
- (96) " " " " " " 254.
- (97) Gabino Fraga Derecho Administrativo, X Edición, pág. 204.
- (98) Rafael Bielsa Obra citada, Edición citada, pág. 249
- (99) " " " " " " 249.
- (100) Enrique Sayagués Laso Obra citada, Edición citada, pág. 248.
- (101) " " " " " " 248, N° 3
- (102) " " " " " " 249.
- (103) Rafael Bielsa Obra citada, Edición citada, págs. 242 y 267
- (104) " " " " " " 282.
- (105) " " " " " " 251 y 252.

CAPITULO IX

- (106) Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Tomo I, V Edición, pág. 479.
- (107) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Volúmen I, IV Edición, pág. 366.
- (108) Fritz Fleiner, Instituciones de Derecho Administrativo, Traducción de la VIII Edición Alemana, pág. 84.
- (109) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, X Edición, pág. 206.
- (110) Enrique Silva Cimma, Derecho Administrativo y Comparado, Tomo II, 1961, pág. 114.
- (111) Rafael Bielsa, Obra citada, Edición citada, pág. 254.
- (112) Carlos García Oviedo, Obra citada, Edición citada, Volúmen I, pág. 366.
- (113) José Gascón y Marín, Tratado de Derecho Administrativo, XII Edición, Tomo I, pág. 493.
- (114) " " " Obra citada, Edición citada, pág. 493.
- (115) Carlos García Oviedo, Obra citada, Edición citada, pág. 643.
- (116) " " " " " " " " " 641.
- (117) Gabino Fraga, Obra citada, Edición citada, pág. 215.
- (118) Carlos García Oviedo, " " " " " 654.
- (119) Gabino Fraga, " " " " " 231.
- (120) " " " " " " 232.
- (121) " " " " " " 231 y 237.
- (122) Carlos García Oviedo, Obra citada, Edición citada, pág. 654.
- (123) " " " " " " 365.
- (124) Guillermo Varas C., Derecho Administrativo, II Edición, pág. 72.
- (125) Gabino Fraga, Obra citada, Edición citada, pág. 209.
- (126) Carlos García Oviedo, Obra citada, Edición citada, pág. 643.

CAPITULO X

- (127) Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Volúmen I, Montevideo 1953, pág. 216.

CAPITULO XI

- (128) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, 4a. Edición, Volúmen I, pág. 553.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*

B I B L I O G R A F I A

=====

- Teoría General del Estado... R. Carré de Malberg, versión española de José Ljón Depetre.
- Teoría General del Estado... G. Jellinek, 2a. Edición.
- Doctrina General del Estado Jean Dabin, 2a. Edición
- Derecho Constitucional..... Miguel Lanz Duret.
- Derecho Administrativo..... Guillermo Varas C., 2a. Edición.
- Derecho Administrativo..... Gabino Fraga, 10a. Edición.
- Tratado de Derecho Administrativo..... José Gascón y Marín, Tomo I, 12a. Edición.
- Derecho Administrativo..... Eustorgio Sarria, 3a. Edición.
- Tratado de Derecho Administrativo..... Enrique Sayagués Laso, Tomo I, Montevideo 1953.
- Derecho Administrativo Chileno y Comparado..... Enrique Silva Cimma, Tomo II
- Derecho Administrativo..... Rafael Bielsa, Tomo I, 5a. Edición.
- Derecho Administrativo..... Carlos García Oviedo, Volúmen I, 4a. Edición.
- Instituciones de Derecho Administrativo..... Fritz Fleiner, Traducción de la 8a. Edición Alemana.
- Manual de Derecho Administrativo..... Patricio Aylwin.
- La desconcentración administrativa..... Rafael Antonio Meza Delgado, Tesis doctoral.

=====

## LEGISLACION

=====

Constitución Política Salvadoreña.

Reglamento Interior del Poder Ejecutivo.

Ley Unica del Régimen Político.

Ley del Ramo Municipal.

Ley de Procedimientos Constitucionales.

Ley del Banco Central de Reserva.

Código Civil Salvadoreño.

Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.

Ley de la Administración Nacional de Telecomunicaciones.

Ley de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Ley de Bienestar Rural.

Ley del Seguro Social.

Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.

Ley Orgánica del Presupuesto.

Ley Orgánica del Servicio Estadístico.

Ley Orgánica del Poder Judicial.

Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas.