

Los principios de la organización administrativa

SUMARIO: I. JERARQUÍA. II. COMPETENCIA. II.1. LA POTESTAD. II.2. CONCEPTO DE COMPETENCIA. II.3. COMPETENCIA, CAPACIDAD Y LOS POSTULADOS DE LA PERMISIÓN. II.4. CARACTERES. II.5. CLASIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA. III. EXCEPCIONES A LA IMPROPROROGABILIDAD: DELEGACIÓN, SUSTITUCIÓN Y AVOCACIÓN. III.1. DELEGACIÓN. III.2. SUSTITUCIÓN. III.3. AVOCACIÓN. IV. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN. IV.1. CENTRALIZACIÓN. IV.2. DESCENTRALIZACIÓN. V. CLASIFICACIONES. V.1. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL. V.2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: LA AUTONOMÍA. V.3. DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL. VI. CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La Constitución de la Nación Argentina no contiene cláusulas expresas vinculadas a la organización de la Administración Pública y/o a los principios jurídicos que la rigen, como en el caso del régimen español.

Más allá de alguna regulación contenida en normas como la Ley de Procedimiento Administrativo, n.º 19.549, lo cierto es que éstos surgen en forma implícita del ordenamiento constitucional y legal, sin perjuicio de la profusa elaboración doctrinaria nacional.

La articulación ordenada de los órganos para cumplir con los fines que les corresponden dentro de la organización debe responder a principios que, para la mayor parte de la doctrina, integran la teoría jurídica general de la organización administrativa; son los siguientes: jerarquía, competencia, centralización y descentralización, concentración y desconcentración¹.

¹ Ver Héctor Jorge ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, T. 1, Depalma Buenos Aires, 1984, p. 265; Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, T. I, Edit. Lexis Ne-

I. JERARQUÍA

En el ámbito de la organización administrativa, la multiplicidad de órganos que la conforman obliga a establecer, en aras de la unidad, una ordenación de todos ellos a través de una serie de relaciones de subordinación y de supremacía, con el objeto de que se sometan al órgano que se encuentra en la cúspide de la organización de que se trate. En esta ordenación, denominada jerarquía, los órganos superiores disponen del poder jerárquico para dirigir, ordenar e inspeccionar la conducta de los inferiores. «La jerarquía es poder y la función jerárquica es el ejercicio de ese poder»².

Este principio afecta a los órganos administrativos en su relación con la competencia material, de lo que se deduce: 1) que no existe jerarquía administrativa en las relaciones que se dan entre la Administración y los particulares; 2) que tampoco existe relación jerárquica entre la Administración y los restantes órganos del Estado (Poder Legislativo, Poder Judicial y Órganos Provinciales); 3) que, dentro de la Administración, la jerarquía se presenta sólo entre órganos de un mismo ente, por lo que no puede hablarse de subordinación jerárquica de ente público a otro ente público, ni entre dos órganos de distintos ramos de la Administración³.

En la jerarquía se presentan la línea y el grado. La línea jerárquica se forma por el conjunto de órganos en sentido vertical, unidos por la relación de subordinación, mientras que el grado es la posición o situación jurídica que cada uno de los órganos ocupa en dicha línea⁴.

xis, Buenos Aires, 2003, pp. 274 y ss. Es importante señalar que la Constitución española reconoce un relevante principio, el de coordinación. Éste es un principio de actuación de las Administraciones Públicas (artículo 103.1 CE), lo cual demuestra la revalorización dentro de la organización pública. A través de ella se persigue la coherencia en la actuación del conjunto de instituciones públicas. Ver Manuel ÁLVAREZ RICO, *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas*, Estudios de Derecho Público, IEAL, Madrid, 1986; Alfredo GALLEGO ANABITARTE, *Concepto y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, España 2000; Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «La coordinación administrativa como concepto jurídico» en *Documentación Administrativa*, 230-231, INAP, España, 1992.

² Manuel María Díez, *Manual de derecho administrativo*, T. 1, Plus Ultra, Buenos Aires, 1997, 10^a ed., capítulos VII y VIII, p. 135. Sus antecedentes históricos se remontan al Derecho Canónico, cuyo significado atendía al cuidado de las cosas sagradas, para referirse luego a la gradación entre los sujetos eclesiásticos que tenían potestades de orden, de magisterio y de jurisdicción. En el siglo XX se trasladó este concepto a la organización del Estado, perdiendo su sentido original. En José Antonio GARCÍA TREVIANO FOS, *Tratado de derecho administrativo*, Edit. Rev. de Derecho Privado, Madrid 1967, pp. 415-416.

³ Manuel María Díez, *Manual de derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 135.

⁴ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 274. Este autor señala que «existen también en la organización administrativa órganos fuera de las líneas jerárquicas, que por lo común desarrollan actividades de asesoramiento general. Entre nosotros, en el orden nacional, sería la actividad de los asesores de Gabinete de los Ministerios. Este tipo de órganos

Las facultades del superior que derivan del principios son⁵: 1) Dirigir e impulsar la acción del inferior, dando las «órdenes» pertinentes. Esta potestad de dar «órdenes» es una consecuencia implícita del poder jerárquico. 2) Dictar disposiciones dirigidas a reglar la conducta del inferior. Estas disposiciones pueden ser instrucciones, circulares, órdenes y reglamentos internos⁶. 3) Nombrar los integrantes de los órganos inferiores y formalizar los contratos en el ámbito de su competencia. 4) Inspeccionar de oficio la actividad de los órganos inferiores, aplicando en su caso las sanciones correspondientes en ejercicio de la potestad disciplinaria a los funcionarios responsables. 5) Controlar los actos dictados por el órgano inferior, a través del recurso jerárquico. 6) Delegar sus facultades y avocarse de la competencia del inferior conforme los límites establecidos por la Ley n.º 19549. 7) Resolver los conflictos o cuestiones de competencia que se produzcan entre órganos inferiores.

A los poderes del superior jerárquico le corresponden otros tantos deberes del inferior, que se concretan en la subordinación al superior. La subordinación, que se manifiesta por el «deber de obediencia», tiene sus razonables límites jurídicos: en ningún caso puede pretenderse una subordinación del funcionario o empleado que vaya más allá del interés de la función pública⁷.

II. COMPETENCIA

II.1. LA POTESTAD

Las doctrinas italiana y española aceptan el concepto de potestad como figura jurídica del Derecho Administrativo, diferenciándola del derecho subjetivo⁸.

La legalidad otorga facultades de actuación, apodera y habilita a la Administración, lo que deriva en que toda la acción administrativa se presente como ejercicio de un poder atribuido en forma previa por la

constituye una institución que en la ciencia administrativa se denomina *staff and line*, (p. 274). Miguel MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, p. 620.

⁵ Miguel MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, p. 613; Manuel María Díez, *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, pp. 135 y 136; GARCÍA-TREVIANO FOS, *Tratado...*, *op. cit.*, p. 420.

⁶ Artículo 2 del Decreto 1759/72.

⁷ Miguel MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, pp. 615 y 616.

⁸ José L. VILLAR PALASI y José L. VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho Administrativo*, T. II, UCM, Madrid, 1993, p. 17.

ley, y por ella delimitado y construido. Es un título de acción administrativa.

Son atribuidas directa y unilateralmente por el Derecho a un sujeto, debido a su posición jurídica para tutelar y gestionar bienes o intereses protegidos. Por eso, las potestades administrativas pertenecen a la especie de las potestades-función, es decir, las que son ejercitadas en interés ajeno al propio titular, específicamente el interés público⁹. La atribución legal se realiza siempre en forma específica y determinada en cuanto a su contenido concreto, específico, pues es propio del Estado de Derecho que no puedan existir poderes jurídicos indeterminados e ilimitados. Además, son inalienables, intransmisibles e irrenunciables¹⁰.

Se diferencian de la competencia en que ésta tiene un sentido más restringido, pues se refiere a la parte o medida de la potestad asignada a un órgano determinado destinatario de ésta. La distinción neta entre ambas nociones es analítica, y no tiene por qué presentarse en la práctica, pues lo usual es que una misma norma cumpla, al mismo tiempo y sin preocuparse por su deslinde, ambas cosas: atribución de potestad, su desagregación en competencias y la asignación de éstas a los órganos administrativos¹¹.

El régimen de la Ley n.º 19549 no hace referencia a las potestades administrativas en forma expresa¹².

II.2. CONCEPTO DE COMPETENCIA

La competencia es erigida para preservar y proteger el cumplimiento de las finalidades públicas o de bien común que la Administración persigue. En esa condición puede ser analizada como principio jurídico fundamental de toda organización pública del Estado y, también, en su faz dinámica y concreta, como elemento esencial del acto administrativo¹³.

⁹ Jorge DE ESTEBAN y Pedro J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de derecho constitucional español*, I, Edit. UCM, Madrid, 1992, pp. 93 y ss.

¹⁰ Jorge DE ESTEBAN y Pedro J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 97.

¹¹ Luciano PAREJO ALFONS, «La actividad de la Administración Pública: sus características, clasificaciones y formas», en *Manual de Derecho Administrativo*, Edit. Ariel Derecho, 4.ª ed. corregida y aumentada, Barcelona, 1998, p. 369.

¹² COMADIRA ha sostenido que las potestades estatales integrantes del régimen exorbitante de Derecho Administrativo hallan en la Constitución Nacional su fundamento expreso, implícito o inherente. En Julio R. COMADIRA, *Ley de procedimientos administrativos anotada y comentada* (con la colaboración de Laura MONTI), Edit. La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 120.

¹³ Juan Carlos, CASSAGNE, *Derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 276.

Es definida por la doctrina como el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer, da la medida de las actividades que conforme al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y, por ello, formaría parte esencial del propio concepto de órgano¹⁴.

El artículo 3.º de la Ley 19549 establece que: «*La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia*».

La Constitución, fuente creadora de todo el ordenamiento jurídico¹⁵ y norma atributiva de competencia de los órganos constitucionales, da sustento a la obligatoriedad de este requisito esencial del acto administrativo, en la medida que el derecho de petición reconocido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna no se agota con el pedido, sino que implica el deber de responder. Este carácter encuentra fundamento también en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXIV), que reconoce que toda persona tiene derecho a presentar peticiones y a obtener pronta resolución.

Luego de la reforma de nuestra Constitución Nacional producida en el año 1994, la competencia encuentra también su fuente en las convenciones, declaraciones y pactos reconocidos con jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22) en la medida que obligan al Estado a respetar los derechos por estos instrumentos reconocidos y, en consecuencia, a dictar las normas de cualquier carácter necesarias para hacerlos efectivos¹⁶.

II.3. COMPETENCIA, CAPACIDAD Y LOS POSTULADOS DE LA PERMISIÓN

Se ha señalado que en Derecho Administrativo la competencia equivale a la capacidad de Derecho Privado, diferenciándolas en que mientras en el Derecho Privado, la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el Derecho Administrativo sucede lo contrario,

¹⁴ Agustín GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, T. 1, Parte general, FDA, Buenos Aires, 1998, 5.ª ed., cap. XII, p. 7. La Procuración del Tesoro de la Nación ha señalado que la competencia es «el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, o como la medida de la potestad atribuida a cada órgano o, dicho de otro modo, el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás. Constituye el principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos y las entidades públicas del Estado con personalidad jurídica». PTN 244:304 - 244:510 - 245:179 - 246:364.

¹⁵ Bartolomé FIORINI, *Derecho Administrativo*, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976.

¹⁶ Artículo 2.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

pues la competencia es la excepción y la incompetencia la regla. Además, el ejercicio de la competencia es obligatorio; en cambio, en el caso de la capacidad es facultativo para su titular¹⁷.

Esta distinción derivó en el denominado *postulado de la permisón expresa*, limitando el ejercicio de la competencia de forma tal que un órgano administrativo sólo puede hacer lo que el Derecho le permite, es decir, lo que cae en el ámbito de aquélla¹⁸.

Superada esta etapa se propusieron dos criterios tendentes a delimitar la competencia administrativa: a) la competencia, que surge no sólo de lo expreso, sino también de lo razonablemente implícito, posición que reconoce importantes precedentes jurisprudenciales¹⁹, y b) el «principio de la especialidad», aplicado a la determinación de la capacidad de las personas jurídicas privadas. La especialidad del órgano surge de la norma objetiva que establece las finalidades para las cuales el órgano fue creado, o de su objeto institucional²⁰. De esta forma, el ámbito de libertad del órgano administrativo estará acotado por el fin que emana de la norma y no por el que pueda surgir de la voluntad del funcionario²¹.

¹⁷ Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, p. 592 –ver capítulos III, IV, V y VI–.

¹⁸ Además de ello, la capacidad, salvo casos muy excepcionales, tiende a proteger a los intereses del propio incapaz, y la competencia no aspira a proteger al órgano administrativo al cual delimita, sino a los particulares y al interés público. En cuanto a su ejercicio, el de la capacidad está diferido al arbitrio de aquel que la tiene; en cambio, el de la competencia, por el contrario, es obligatorio por las razones de interés público en que se funda.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en la causa «Sciammarella Alfredo M. c/Poder Ejecutivo. Coadyuvante Colegio de Veterinarios de la Provincia de Buenos Aires», SCJPcia. Bs. As. del 03/11/81, ED 99-214. En esa oportunidad se sostuvo que: «El vetusto principio de que en derecho administrativo la competencia es la excepción y la incompetencia la regla, y que por tanto toda competencia debe estar conferida por norma expresa... ha sido superado por el progreso de la ciencia jurídica y los requerimientos de una realidad día a día más compleja, que exige un mayor y más calificado despliegue de actividad administrativa».

²⁰ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 279. La PTN ha sostenido: «Un adecuado criterio de síntesis valorativa de las posturas reseñadas debe llevar a considerar que los entes estatales tienen aptitud legal para hacer todo lo que esté expresamente permitido y razonablemente implícito en lo expreso, definiendo el contenido de este último ámbito, a la luz del principio de la especialidad». Dictámenes 246:364.

²¹ No puedo dejar de citar la posición de Juan Francisco LINARES, profesor que interpretó que el «axioma ontológico de la libertad» vale tanto para la capacidad del hombre como para la de los entes administrativos y sus órganos. Enunció en ese sentido: «no hay persona colectiva pública ni órganos de esa persona, ni competencia de ella y de sus órganos, si una o más normas no lo establecen (principio de juridicidad); pero una vez creada dicha persona ésta y sus órganos pueden hacer todo lo prohibido dentro de sus respectivas competencias (axioma ontológico)». Juan Francisco LINARES, «Competencia administrativa y prohibiciones implícitas», *ReDa*, n.º 8, abril/junio de 1975, p. 17, y «La competencia y los postulados de la remisión», *ReDa*, año I, n.º 2, p. 13; y en *Derecho Administrativo*, Edit. Astrea, Buenos Aires... pp. 243 y ss.

El profesor COMADIRA entiende que resulta posible conciliar ambas posturas doctrinarias, «definiendo el contenido de los poderes razonablemente implícitos por medio de la especialidad, sin perjuicio de utilizar esta última pauta para dar contenido a los poderes inherentes»²².

II.4. CARACTERES

La competencia presenta ciertos caracteres fundamentales, que concurren a singularizarla, a saber²³:

- a) Es obligatoria, porque se atribuye a los órganos estatales a fin de que éstos la ejerzan activamente en los casos en que corresponda²⁴. Los órganos administrativos no pueden elegir a su arbitrio actuar o no actuar; al contrario, esa actuación es necesaria y, consecuentemente, un deber. La Constitución da sustento a este carácter en la medida que el derecho de petición reconocido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna no se agota con el pedido, sino que implica el deber de responder. Pero también la obligatoriedad encuentra fundamento en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXIV), que reconoce que toda persona tiene derecho a presentar peticiones y a obtener pronta resolución²⁵.
- b) Es improrrogable, pues la competencia asignada o parte de ella no puede ser transferida por el órgano que la tiene atribuida a otro órgano diferente, salvo en aquellos casos en que tal posibilidad hubiera sido expresamente autorizada normativamente. Este carácter tiene sustento en la circunstancia de haber sido establecida en interés público por una norma estatal²⁶.
- c) Es irrenunciable, en cuanto un órgano no puede decidir privarse de una competencia atribuida, o de una parte cualquiera de ella, o del ejercicio de esa competencia, justamente por el carácter obligatorio que la competencia reviste.

²² Julio R. COMADIRA, *Ley de procedimientos...*, op. cit., p. 156. Este autor, conforme al criterio de Felipe AJA ESPIL, señala que poderes inherentes son los que derivan de la propia existencia y naturaleza del órgano, aun cuando no tuviesen un sustento expreso en la literalidad de la norma de creación.

²³ Héctor Jorge ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, pp. 270 y ss.

²⁴ Así lo establece expresamente el artículo 3 de la Ley n.º 19549.

²⁵ Miriam Mabel IVANEGA, *Los Principios Constitucionales en el Acto Administrativo*, en Jornadas Nacionales de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, San Miguel de Tucumán, 2003. Rafael GONZÁLEZ ARZAC ha expresado que se trata de un principio que excede al Derecho Público escrito, ya que su cumplimiento constituye una obligación de Derecho Natural.

²⁶ Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 244:304 - 244:510 - 246:364.

- d) Es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de especialidad.

II.5. CLASIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA

La clasificación tradicional permite distinguir las siguientes especies de competencia:

- a) Competencia en razón de la materia: la clasificación reposa en la naturaleza del acto conforme al derecho objetivo que confiere una serie de atribuciones a los órganos y sujetos estatales para la realización de sus cometidos propios. Rige el principio de especialidad, que permite a los órganos y sujetos estatales realizar todos aquellos actos vinculados a los fines que motivaron su creación, es decir, a sus cometidos específicos²⁷.
- b) Competencia en razón del lugar o territorio: referida a la determinación de la competencia en base a circunscripciones territoriales, que limitan geográficamente el campo de acción de los órganos y sujetos²⁸.
- c) Competencia en razón del tiempo: relacionada con el período de duración de la competencia o del plazo o situación a partir del cual ella corresponda²⁹. Es factible también distinguir la competencia en permanente, temporaria o accidental. La competencia, por regla general, es permanente, en cuanto el órgano puede ejercer en cualquier tiempo las atribuciones que le han sido conferidas. Pero en ciertos casos el ordenamiento jurídico otorga una facultad al órgano sólo por un lapso determinado³⁰.
- d) Competencia en razón del grado: es propia de la relación jerárquica y se vincula con la posición que el órgano tenga en la línea jerárquica³¹.

²⁷ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 281.

²⁸ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 281.

²⁹ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 281.

³⁰ Agustín GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, p. 18. Este autor ejemplifica el supuesto de competencia temporaria con el caso del Jefe de Gabinete de Ministros, que debe presentar a la Comisión Bicameral Permanente un reglamento de necesidad y urgencia dentro del plazo de diez días de suscrito o publicado (artículo 99, inc. 3.º): en tal caso la competencia del órgano se halla limitada en razón del tiempo en la forma indicada, y es por ende una competencia temporaria.

³¹ Agustín GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, p. 19.

III. EXCEPCIONES A LA IMPRORROGABILIDAD: DELEGACIÓN, SUSTITUCIÓN Y AVOCACIÓN

Expresa el artículo 3 de la Ley 19549 en cuanto al ejercicio de la competencia: «*es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario*».

III.1. DELEGACIÓN

Tradicionalmente se diferencian dos especies de delegación: a) la legislativa, y b) la administrativa.

La primera es ajena a la relación jerárquica pues tiene lugar cuando el Poder Legislativo, dentro de los límites constitucionales, delega en el Poder Ejecutivo el ejercicio de ciertas facultades propias³².

Por su parte, la delegación administrativa tiene efecto entre órganos administrativos y puede presentar dos formas: 1) la delegación administrativa interorgánica, y 2) la delegación administrativa intersubjetiva. Esta última se configura entre entes públicos y es admitida por la doctrina española y la italiana, pero no ha sido recogida orgánicamente por el Derecho Público argentino en el orden nacional³³.

La delegación a la que se hace referencia en esta ocasión, con base en la norma positiva argentina, es la delegación interorgánica, identificada como un medio técnico para la mejor organización y dinámica de la Administración Pública. Se trata de una técnica por la cual un órgano administrativo se desprende de una parte de la competencia que tie-

³² Héctor Jorge ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, pp. 275 y 276, Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 283; Julio R. COMADIRA, *Acto administrativo*, La Ley, Buenos Aires 2003, p. 29.

³³ Para que pudiera resultar viable correspondería su regulación normativa, mediante disposiciones legales del mismo rango de aquellas que atribuyeron la competencia que es objeto de delegación. Héctor Jorge ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, pp. 275 y 276; Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, pp. 283 y ss. De la relación entre delegante y delegado se derivan ciertas consecuencias, las que pueden sintetizarse de la siguiente forma: a) El órgano delegante puede en cualquier momento retomar el ejercicio de la facultad delegada, dado que se trata de una facultad propia. b) El poder jerárquico del delegante sobre el delegado, al ser amplio, incluye la atribución de expedirle instrucciones sobre el modo de ejercer las atribuciones, y darle órdenes concretas para resolver un caso específico de una u otra manera. Ello como consecuencia de tratarse de competencia propia. c) El delegado es responsable por el modo en que ejerce la facultad delegada. Sin embargo, también lo es el delegante, como consecuencia de una responsabilidad *in eligendo e in vigilando*, salvo que el delegado haya actuado por instrucciones escritas u órdenes verbales del delegante, caso en el cual la responsabilidad de éste es plena. d) Contralor por el delegante: éste, además de instruir en general la acción del delegado y de expedirle órdenes concretas, puede también revocar actos que dicte este último –de oficio o a petición de parte– por razones de legitimidad o de oportunidad; o avocarse a la materia que delegó.

ne atribuida para transferirla a otro en forma trasitoria que, por supuesto, no la tenía asignada³⁴.

Esta figura no implica una alteración de la estructura administrativa, sólo afecta a su dinámica e importa el desprendimiento de un deber funcional. La competencia delegada sigue perteneciendo al órgano delegante, el cual retiene la titularidad de aquélla³⁵. El delegante no es responsable de los actos y decisiones adoptados por el delegado, dado que éste actúa en ejercicio de una competencia que le ha sido válidamente atribuida.

Con esta técnica de excepción se crea una competencia nueva en el delegado, con lo cual para que resulte viable jurídicamente resulta necesario el dictado de una norma que la autorice.

La norma que autoriza la delegación puede revestir naturaleza legal o reglamentaria. El Reglamento Nacional de la Ley de Procedimientos Administrativos, Decreto n.º 1759/72, autoriza a ministros y órganos directivos de entes descentralizados a delegar facultades en los inferiores jerárquicos³⁶.

La subdelegación no es posible, salvo que se encuentre autorizada expresamente por una norma legal. Ello es lógico si se considera que la delegación es una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia y que sólo puede llevarse a cabo si previamente se autorizó su ejercicio.

III.2. SUSTITUCIÓN

Se entiende por sustitución «la traslación temporal de la facultad de ejercicio de todas o parte de las competencias de un ente público a otro impuesta como consecuencia de la falta de ejercicio de éstas o de otras circunstancias anormales»³⁷. Es una técnica de desapoderamiento unilateral de competencias.

Las dos modalidades de esta técnica son: la sustitución por subrogación y la sustitución por disolución. La primera se presenta cuando un órgano superior persigue por sí el cumplimiento de las obligaciones que son impuestas a los inferiores y éstos las inobservan³⁸. La sustitu-

³⁴ Héctor Jorge ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, p. 275; Juan Carlos CASAGNE, *Derecho administrativo*, pp. 283 y ss.

³⁵ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, T. I, Madrid, 1988, pp. 386 y ss.

³⁶ Artículo 2 del Decreto n.º 1759/72.

³⁷ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, p. 385.

³⁸ SANTAMARÍA PASTOR aclara que en el Derecho positivo español esta figura se presenta en dos casos: al tratarse del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los entes locales, y en el caso de que la Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución y las leyes le imponen o actuare de forma tal que atente gravemente al interés general (cfr. artículo 155.1 CE). Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, op. cit., p. 385.

ción por disolución tiene lugar en el caso de incumplimiento generalizado de las obligaciones por parte de un órgano, frente a lo cual el superior procede a disolver, confiando a otro provisionalmente el ejercicio de sus funciones.

Se critica la calificación como sustitución de situaciones que caben ser denominadas como *suplencia*. En los casos de una sustitución personal y temporal en la titularidad de un órgano (por vacante, enfermedad, ausencia) no hay sustitución en sentido estricto, pues no existe traslación de competencias, que permanecen en su sede originaria. En la suplencia, los que se mueven son los titulares de los órganos, pues las competencias permanecen estáticas³⁹. En este supuesto el reemplazo del titular de un órgano no influye en la competencia atribuida a dicho órgano, no se modifica la competencia existente, se mantiene inalterable; al contrario, se asegura la continuidad de su ejercicio⁴⁰.

III.3. AVOCACIÓN

Es el acto mediante el cual un órgano superior jerárquico asume el conocimiento o la decisión de un asunto que corresponde al ámbito de competencia de un órgano inferior⁴¹. La avocación es manifestación de la función genérica denominada «superintendencia del órgano superior», función de amparo y custodia de los derechos y funciones que se administran bajo su dirección⁴².

Como procedimiento y técnica administrativa representa en forma más limitada lo contrario de la delegación, pues un órgano superior resuelve asumir la competencia de un órgano inferior. Puede manifestarse tanto de oficio como a instancia de un particular afectado y siempre procede como regla general, aunque no haya norma expresa que la autorice.

COMADIRA entiende viable que el Poder Ejecutivo nacional se avoque, por razones de legitimidad, al ejercicio de competencia que corresponde a los entes descentralizados. Sustenta su criterio en «la importancia que la vigencia de la juridicidad posee (...) en el marco del

³⁹ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, op. cit., p. 386.

⁴⁰ Miguel MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., p. 602.

⁴¹ La Procuración del Tesoro de la Nación entendió que: «El instituto de la avocación se da cuando un órgano determinado, por un acto administrativo propio y fundándose en razones de orden jerárquico y de oportunidad, adquiere una competencia que materialmente coincide con la de un órgano inferior, sobre la base de que tal competencia del inferior está contenida en la del superior». Dictámenes 159:581; 168:292; 226:161; 232:174; 246:364.

⁴² Bartolomé FIORINI, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 144.

bien común cuya gestión inmediata compete a la Administración Pública y dentro de ésta, como titular, al Presidente de la Nación...»⁴³. En el caso de la avocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia estima que resulta aplicable el artículo 97 del RNLPA, con lo cual en caso de entes creados por el Congreso Nacional, en uso de sus facultades constitucionales, sólo cabría la avocación por dichas razones en el supuesto que la norma de creación del ente hubiese acordado un control amplio por parte del Ejecutivo. En cambio, si se tratara de entes creados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus propias facultades constitucionales, la avocación sería admisible con amplitud⁴⁴.

En cuanto a la responsabilidad de los órganos, a diferencia de la delegación —en la cual la responsabilidad del delegado coexiste con la del delegante—, en la avocación la responsabilidad del inferior desaparece, pues en tal situación el acto es dictado directamente por el superior, quien asume plena y exclusiva responsabilidad⁴⁵.

En la doctrina se ha planteado otro supuesto de improcedencia de la avocación: el caso de la competencia atribuida al órgano inferior en virtud de una idoneidad especial. La fundamentación de esta figura «no puede justificar la emisión de actos por parte de quienes carecen de esa idoneidad específicamente reconocida». El propio Reglamento de la Ley n.º 19549 en su artículo 2 prohíbe a los ministros y órganos directivos de los entes descentralizados avocarse al conocimiento y decisión de un asunto cuando una norma le hubiera atribuido una competencia exclusiva al inferior⁴⁶.

IV. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La organización administrativa puede ser centralizada o descentralizada, según que las decisiones del Estado sean resueltas por los órganos centrales de la Administración o estén atribuidas a otros entes con personalidad jurídica⁴⁷.

La aplicación de estos principios responde a un interrogante común: si las competencias para cumplir los cometidos estatales deben agruparse en los órganos de la persona jurídica pública Estado (Admi-

⁴³ Julio R. COMADIRA, *Acto administrativo*, op. cit., p. 35.

⁴⁴ Julio R. COMADIRA, *Acto administrativo*, op. cit., p. 35.

⁴⁵ Julio R. COMADIRA, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., p. 30.

⁴⁶ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 289.

⁴⁷ Ver Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 289; Manuel María Díez, *Manual de derecho administrativo*, p. 139; Miguel MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, p. 638; Héctor J. ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., p. 278; Bartolome FIORINI, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 156.

nistración central o directa) o si, en cambio, ellas deben ser adjudicadas a otras entidades estatales descentralizadas con personalidad jurídica⁴⁸.

Con base en estos principios (que no se encuentran contemplados como tales en una norma positiva específica), la organización administrativa argentina en el ámbito nacional se encuentra constituida por una Administración central –conformada por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros, siete Secretarías de Estado y diez Ministerios⁴⁹, con sus Secretarías y Subsecretarías y demás órganos descocntrados– y una Administración descentralizada compuesta por sesenta entes aproximadamente.

IV.1. CENTRALIZACIÓN

En la centralización, los órganos administrativos se vinculan jerárquicamente (establecen relaciones interorgánicas) y no poseen personalidad jurídica ni patrimonio propios. En este caso, la atención de los fines del Estado está a cargo del ente o entes centrales; por eso se ha dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado⁵⁰.

Cuando se hace referencia a un órgano centralizado, «se le considera como el todo, vale decir, el sistema orgánico en conjunto o se hace referencia, en particular, a su calidad de componente del sistema»⁵¹.

Así, la centralización, al constituir un sistema orgánico ordenado mediante relación jerárquica que dispone de un órgano central único, posee ciertos caracteres fundamentales: 1) la competencia del conjunto se atribuye en principio al órgano central único; 2) la actividad de los elementos que componen el sistema, dirigida por el órgano central único, en virtud de sus poderes específicos, es reputada como competencia ejercida por el jerarca; 3) hay, en principio, una sola personalidad jurídica, la del sistema, que también es atribuida al jerarca; 4) las relaciones orgánicas que se establecen entre los componentes del sistema son de carácter interno y de naturaleza técnica, sin perjuicio de que tengan proyecciones jurídicas.

⁴⁸ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 289 y ss.

⁴⁹ Los Ministerios son: Interior; Relaciones Exteriores, Comercio Interior y Culto; Defensa; Economía y Producción; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Educación, Ciencia y Tecnología; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Desarrollo Social.

⁵⁰ Manuel María DíEZ, *Manual de derecho*, op. cit., p. 139.

⁵¹ MÉNDEZ APARICIO, «La centralización», *Revista de Documentación Pública*, 2, Madrid, p. 11.

IV.2. DESCENTRALIZACIÓN⁵²

V. CLASIFICACIONES

VI. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

Tradicionalmente se ha distinguido entre entes territoriales y no territoriales. La descentralización territorial supone la determinación de un ámbito geográfico dentro del cual el órgano descentralizado ejerce su competencia y desarrolla su actividad⁵³. Estos entes, que cuentan con el territorio como uno de los elementos constitutivos, disponen de poderes de supremacía *erga omnes* y su fundamento radica en la satisfacción de las necesidades del grupo demográfico que los conforma (Estado, provincias, comunas)⁵⁴.

Su presupuesto necesario es la existencia de intereses peculiares de los entes locales⁵⁵. En realidad, esta distinción no aporta utilidad, advirtiéndose que existen formas de descentralización que presentan carácter de la descentralización territorial y de la funcional o por servicios⁵⁶.

V.2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: LA AUTONOMÍA

Constituye una forma superior de descentralización política, que supone una potestad normativa originaria. En la República Argentina

⁵² La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que: «El concepto de descentralización, propio de las técnicas de organización administrativa, es amplio e involucra básicamente a todos los entes menores dotados de personalidad jurídica propia y distinta de los centros polares de esa organización: administración pública nacional, provincial y municipal en los casos en que resulta autónoma». Causa «Coifin, Fernando Victorio y otros c/ Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires SA. SEGBA s/ prescindibilidad – reincorporación», 31/10/89.

⁵³ Héctor ESCOLA, *Compendio, op. cit.*, p. 280.

⁵⁴ Guido ZANOBINI, *Curso de derecho administrativo*, trad. a la 5.ª ed., T. I, Edit. Arayú, Buenos Aires, 1954, p. 157.

⁵⁵ En ese sentido, Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, vol. 1/1. Organización Administrativa, Edit. Tecnos, 11.ª ed., Madrid, 1995, p. 24. Alejandro NIETO ha criticado la doctrina tradicional que aboga por esta clasificación en función del territorio. En ese sentido, entiende que es incorrecta la clasificación entre entes territoriales (comprendidos el Estado, provincias y municipio) y entes no territoriales, que se basa en el doble criterio de: a) en los primeros el territorio es un elemento constitutivo, mientras que en los segundos es una simple limitación del ámbito de la competencia, y b) los territoriales tienen universalidad de fines, mientras que los segundos sólo tienen fines concretos. Alejandro NIETO, «Entes territoriales y no territoriales», en *Revista Administración Pública*, n.º 64, Madrid, 1971, pp. 29 y ss.

⁵⁶ Agustín GORDILLO, *Empresas del Estado*, Edit. Macchi, Buenos Aires, 1966, pp. 35 y ss. Sostiene que hay corporaciones o entes de fomento que reúnen esas características, como la Comisión Nacional de Río Bermejo, la Corporación de Fomento del Valle Inferior de Río Chubut.

son autónomas las provincias, conforme lo establece la Constitución Nacional, y en forma restringida los municipios, que se encuentran a mitad de camino entre la autonomía plena y otro tipo de descentralización: la autarquía⁵⁷.

La autonomía provincial es ínsita al sistema federal (ver artículos 5 y 31 CN).

Esta autonomía implica el poder de organizar el gobierno local conforme a la normas constitucionales, dándose sus instituciones, rigiéndose por formas exclusivas de elección de sus autoridades públicas (que son independientes del Gobierno federal), regular el desempeño de sus funciones, capacidad de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional⁵⁸.

V.3. DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

La descentralización funcional, por servicio o institucional, se estructura sobre la base de un criterio técnico, y da lugar a que determinados servicios, cometidos o prestaciones se confieren a un órgano administrativo con personalidad jurídica propia. En la descentralización funcional puede existir, igualmente, un ámbito territorial asignado, pero este elemento no es, en este caso, el que tiene valor prevaleciente, sino que ese rol corresponde a la atribución de un servicio o una función⁵⁹.

Se la concibe como «un principio de organización consistente en transferir competencias decisorias de la Administración estatal a las demás personas jurídico-públicas»⁶⁰. Estas personas jurídicas no constituyen ordenamiento en sentido propio, carecen de base sociológica y son sujetos del propio ordenamiento que las creó.

La doctrina francesa entendió que esta técnica consistía en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole con personalidad jurídica propia. Son los establecimientos públicos del Derecho francés⁶¹.

La descentralización tiene las siguientes características: 1) La existencia de entes públicos, dotados de personalidad jurídica propia. 2) La transferencia de atribuciones –que pertenecen a la Administración central– a estos entes. 3) La descentralización total no es posible⁶². 4) Esta

⁵⁷ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 292.

⁵⁸ Juan Octavio GAUNA, 7/5/97.

⁵⁹ Héctor ESCOLA, *Compendio...*, op. cit., pp. 280 y ss.

⁶⁰ José A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado...*, op. cit., p. 430.

⁶¹ Manuel DíEZ, *Manual...*, op. cit., p. 144.

⁶² Miguel MARIENHOF, *Tratado...*, op. cit., pp. 643-644.

técnica no puede derivar en una plena y entera libertad de los órganos descentralizados. Debe existir un control más o menos amplio del poder central⁶³.

VI. CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La concentración y la desconcentración, al igual que la centralización y la descentralización, constituyen modalidades de organización administrativa que dan lugar a una unificación o distribución permanente de competencias y atribuciones. Por ello quedan separadas y diferenciadas de otras formas de distribución, como la delegación, meramente transitorias y circunstanciales⁶⁴.

Tanto la concentración como la desconcentración son principios organizativos que se dan en el ámbito de una misma persona pública estatal. Por lo tanto, pueden tener lugar en la Administración central y en las entidades descentralizadas⁶⁵.

Hay concentración cuando las facultades de decisión se reúnen en los órganos superiores de la Administración central, o cuando ese conjunto de facultades se encuentra a cargo de los órganos directivos de las entidades descentralizadas. Entraña una típica relación interorgánica en el marco de la propia entidad estatal. En Francia se la denomina descentralización «jerárquica» o «burocrática».

En forma inversa, si las competencias decisorias son asignadas a órganos inferiores de la Administración centralizada o descentralizada, el fenómeno recibe el nombre técnico de «desconcentración».

La desconcentración implica que el órgano desconcentrado al que el ente central transfiere parte de sus atribuciones propias carece de personalidad jurídica. Es un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la Administración central. Para que exista desconcentración se requieren ciertos elementos, a saber: a) atribución de una competencia en forma exclusiva y permanente; b) esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, aun cuando esté encuadrado dentro de la misma; c) un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida.

⁶³ Miguel MARIENHOFF, *Tratado...*, *op. cit.*, p. 643-644.

⁶⁴ Héctor ESCOLA, *Compendio...*, *op. cit.*, p. 284.

⁶⁵ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, p. 295.