

PRINCIPIOS FUNCIONALES Y TÉCNICOS DE LOS ORGANOS PUBLICOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

HUGO CALDERA DELGADO

Profesor titular de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho - Universidad de Chile

SUMARIO

Introducción. 1. Principios funcionales de la actividad administrativa; 1.1. Principio de la acción de oficio; 1.2. Principio de la acción a petición de parte. 2. Principios técnicos de la función administrativa; 2.1 Principio de eficiencia; 2.2. Principio de "eficacia" administrativa; 2.3. Principio de coordinación de la función administrativa; 2.4. Principio de la unidad de acción de la actividad administrativa; 2.5. Principio de optimización en el uso de los medios.

INTRODUCCIÓN

La ley orgánica constitucional Nº 18.575 de "Bases Generales de la Administración del Estado" (Diario Oficial del 5.12.1986) establece el marco que, por mandato del inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política de 1980, condiciona la organización, la competencia, el funcionamiento y el fin de los entes administrativos del Estado —los servicios públicos—. Los condicionamientos de cada uno de los aspectos indicados deben desarrollarse dentro del marco de dos esenciales principios jurídicos, como los de juridicidad, vale decir, del más estricto acatamiento al ordenamiento jurídico público, comenzando por la preeminencia de la Constitución Política, y de la responsabilidad orgánica del Estado, especialmente de la extracontractual, para la indemnización de los perjuicios provenientes de las acciones u omisiones arbitrarias o antijurídicas que lesionen a los particulares en su persona o patrimonio.

Junto a los principios jurídicos mencionados, la citada LOEBAE establece otros principios, los cuales no obstante no ser de naturaleza jurídica, sino "funcional" o "técnica", tienen, también, una trascendente importancia, pues su observancia por los entes administrativos del Estado les permitirá un adecuado y creciente grado de satisfacción de las necesidades colectivas en beneficio de la población.

Una Administración que siempre actúe de manera regular y continua, con sentido de oportunidad, con eficiencia y eficacia, de manera coordinada y con la utilización óptima de los recursos humanos, financieros, materiales, científicos y técnicos que posea dará resultados que cumplirán, muy satisfactoriamente, la finalidad del Estado consistente en "estar al servicio de la persona humana y de promover el bien común", todo ello dentro de un contexto caracterizado por el "pleno respeto a los derechos y garantías que establece la Constitución".

Debido a que los principios jurídicos que regulan, condicionan, orientan y validan la actividad de los entes de la Administración del Estado son suficientemente conocidos, lo que no acontece con los principios "funcionales" o "técnicos", en esta ocasión nos limitaremos al estudio de los dos últimos tipos de principios.

1. Principios funcionales de la actividad administrativa

Hemos denominado principios funcionales de la Administración del Estado a las formas establecidas en la LOEBAE, en virtud de las cuales es posible obtener el funcionamiento de los servicios públicos. Estos modos o formas de provocar el funcionamiento de los órganos administrativos son de gran importancia, debido a que dichos entes han sido creados, precisamente, para que estén al servicio de la comunidad "atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente" (art. 3º, inciso 1º) y además, los referidos entes, los servicios públicos, "son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua" (art. 25, inciso 1º, primera parte). En caso de que los servicios públicos no funcionen adecuada u oportunamente, debiendo hacerlo por indicación de la ley, estaría comprometida la responsabilidad extracontrac-

tual del Estado, responsabilidad que tendría su fundamento en una omisión contraria a la ley.

1.1. *Principio de la acción de oficio*

El primero de estos principios funcionales se denomina la acción de oficio, que se refiere a que en presencia de hechos o circunstancias comprometidas en los *motivos* contenidos en la competencia del servicio, éste debe actuar de oficio, sin esperar ser estimulado por petición o requerimiento alguno.

1.2. *Principio de la acción a petición de parte*

La segunda forma de provocar la actividad de los entes administrativos es previo estímulo o requerimiento de la persona —usuario— que esté contemplada en alguna situación considerada en los motivos que autorizan poner en acción al respectivo órgano administrativo. Este principio se denomina acción a petición de parte, y consiste en el necesario estímulo externo que permite el funcionamiento de un órgano administrativo. Ambos principios están establecidos en el inciso 1º del artículo 8º LOCBAE que dice: “Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo”.

2. *Principios técnicos de la función administrativa*

2.1. *Principio de eficiencia*

Está relacionado con la idoneidad del personal para el desempeño de sus cargos y, también, por la simplificación y rapidez de los trámites que deben realizarse para el desarrollo oportuno de los cometidos propios del servicio. Para que este principio pueda cumplirse adecuadamente es necesaria una acertada descripción de funciones de los cargos o puestos de trabajo y paralelamente una concordante y precisa determinación de los requisitos de estudio, aptitudes y experiencia que deben reunir los que aspiren a ocuparlos; además, como el avance científico y tecnológico debe aprovecharse para el mejor funcionamiento de los órganos administrativos, de manera de po-

der alcanzar una más plena satisfacción de las necesidades colectivas, es indispensable poner permanentemente en actividad programas de capacitación científica, técnica o administrativa para que el personal en servicio vaya asimilando los conocimientos que el progreso proporciona, de lo contrario el rendimiento del servicio se irá deteriorando progresivamente, circunstancia muy negativa que transmitiría su ineficacia con grave perjuicio de las actividades económicas del sector privado y, también, de los usuarios del servicio, que obtendrán un servicio o prestación insatisfactoria. Este principio de eficiencia administrativa está establecido en el art. 5º inc. 1º LOCBAE que dice: "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles".

2.2. *Principio de eficacia administrativa*

El principio anterior —de eficiencia administrativa— está directamente relacionado con el principio de eficacia administrativa, sin embargo existen diferencias entre ambos. En efecto, mientras el primero dice relación con la idoneidad del personal y con la simplicidad y rapidez en la ejecución de los trámites, el segundo mira el resultado global de la gestión desarrollada por el servicio, considerando para ello los recursos humanos, la infraestructura y entidad de los bienes utilizados, los recursos financieros empleados y comparando el costo global de todos los elementos indicados con el grado de satisfacción de las necesidades colectivas, con el volumen de la obra efectuada o con el número y características de las prestaciones proporcionadas, para lo cual habrá que tomar como referencias el nivel de rendimiento o eficacia alcanzado en igual o similar función por la administración privada y, si ello no fuere posible en razón de la naturaleza del cometido del servicio público, habrá que considerar los niveles alcanzados por países con igual o mayor desarrollo. De la comparación entre el costo de los elementos empleados por el servicio y el valor del resultado de la gestión, apreciado en la forma ya indicada, quedará en evidencia si el funcionamiento del servicio ha sido eficaz o ineficaz; en el último caso se podría pensar en transferir la atención de la respectiva necesidad colectiva a la iniciativa privada. Evidentemente hay necesidades públicas que son intransfe-

ribles por su naturaleza al sector privado, como es el caso de la defensa nacional, la seguridad y el orden público, la administración de justicia, entre otras. El sector empresarial estatal ha demostrado ser ineficaz, salvo excepciones muy puntuales; dicha realidad ha hecho necesaria la transferencia de muchas empresas públicas al sector privado económico, con el alivio de una carga presupuestaria que ha sido la fuente crónica del déficit presupuestario y de devaluaciones sucesivas y, consecuentemente, de una inflación permanente y progresiva, factores que impiden el progreso económico y social de los países. Las necesidades colectivas son muchas, debido a que los pobres o necesitados son mayoría, a la vez que los recursos financieros son escasos e insuficientes para satisfacer todas las aspiraciones de amplios sectores de la población; por ello la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos es un imperativo que no puede desatenderse, sin grave riesgo de la estabilidad política y de la paz social. El principio de eficacia administrativa está establecido en el art. 10 inc. 2º LOCBAE, que dice: "Este control —el jerárquico— se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones".

2.3. *Principio de coordinación de la función administrativa*

Este principio atañe a la disposición metódica y racional de las actividades que desarrollan los órganos administrativos, individualmente y en su conjunto, para el cumplimiento más eficiente y eficaz de la función administrativa y la mayor satisfacción de las necesidades colectivas a cargo del Estado, con el menor costo financiero y social posible.

El principio de coordinación administrativa pertenece al ámbito de la ciencia de la administración, y estudia la manera de evitar que los órganos administrativos en sus diversos niveles no ejecuten tareas que entablen o perturben las que deben desplegar otros órganos de la Administración, o de precaver que no se produzca una duplicidad de esfuerzos, con el consiguiente derroche de recursos humanos, económicos y financieros, ya que una o más de las funciones que se realizan descoordinadamente serían inútiles y perjudiciales; también dicho principio se ocupa de que las políticas, los planes, programas y acciones se cumplan y ejecuten oportunamente; del mis-

mo modo, este principio procura sumar los esfuerzos para alcanzar un efecto multiplicador en el grado de satisfacción de las necesidades colectivas por parte de los servicios de la Administración del Estado. El principio de coordinación administrativa es esencial en una buena gestión administrativa. Él no solamente interesa a la actividad administrativa estatal sino que también a la administración privada. Se trata de un principio de aplicación universal que ha sido especialmente desarrollado en la gran industria. Por este motivo ha sido establecido en numerosos preceptos constitucionales y legales y, especialmente, en el art. 59 inc. 2º LOGBAE, que dice: "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

2.4. *Principio de la unidad de acción de la actividad administrativa*

Al igual que el principio de coordinación administrativa, el principio de la unidad de acción administrativa es un principio propio de la Ciencia de la Administración. La unidad de la acción administrativa presupone el cumplimiento del principio de coordinación administrativa, y tiene importancia y efectos positivos cuando existen coetáneamente diversos órganos administrativos que están llevando a cabo actuaciones que inciden en la satisfacción de una misma clase de necesidades colectivas o, aún, que desarrollan variadas tareas para la satisfacción de una misma necesidad colectiva y, en ocasiones, que desarrollan actividades similares o idénticas como fases para el cumplimiento de distintas necesidades colectivas. Esto es particularmente evidente en trabajos realizados sobre la red vial urbana, donde frecuentemente asistimos al espectáculo lamentable en que se rompe el pavimento, en un mismo sitio de la calzada para reparaciones del agua potable. Luego se vuelve a romper el pavimento, en idéntico lugar, para reparar el alcantarillado. A continuación se repite la ruptura del pavimento para las instalaciones de gas o telefónicas. Con todo eso se ha cuadruplicado la misma tarea: romper y luego reponer el pavimento, con un despilfarro de recursos humanos, materiales y financieros y con la consiguiente perturbación del tránsito, perturbación que perjudica al comercio, al vecindario y a los usuarios de las vías, además de aumentar el gasto de combustible en los

automóviles, vehículos de carga y de locomoción colectiva, con el consiguiente aumento de la polución ambiental. Este principio está consagrado en el inciso 2º, del artículo 5º recién transcrito.

2.5. Principio de optimización en el uso de los medios

Es también un principio cuyo estudio pertenece a la Ciencia de la Administración y su utilización incide en la eficiencia del desarrollo de las acciones administrativas y, principalmente, en la eficacia de la gestión global del servicio o del conjunto de los servicios de la Administración del Estado. La importancia de este principio se puede apreciar fácilmente si pensamos en el hecho de la incorporación de elementos y sistemas computacionales, para el cumplimiento de las tareas administrativas es una realidad indiscutible. Sin embargo, es posible que las computadoras sólo se necesiten durante unas horas o días en el mes y que, consiguientemente, dichos elementos, muy costosos, estén sin utilizar durante la mayor parte de la jornada. Si esta situación se produce en varios servicios, que también requieren de la computación, el desaprovechamiento de los equipos y sistemas y del personal especializado se multiplicará, produciéndose, permanentemente, una deficiente utilización de medios financieros, técnicos y humanos que son costosos y escasos, lo que redundará en un mayor costo del funcionamiento del servicio, en un despilfarro de recursos económicos, y lo que es aún más grave, en la imposibilidad de atender en mejor forma a la satisfacción de otras necesidades colectivas por insuficiencia de recursos por parte de la Administración del Estado. La insuficiencia de recursos económicos está siempre presente y ella impide dar una mejor atención a las necesidades colectivas. La aplicación del principio de la optimización del uso de los recursos humanos, técnicos y financieros puede aminorar los efectos producidos por la escasez de recursos y, también, de todos los servicios de la Administración del Estado. La optimización en el uso de los medios por parte del Estado, deja en poder del sector privado un mayor volumen de dinero, con lo cual dicho sector puede invertir en nuevas empresas, que generarán mayor nivel de empleos y de remuneraciones, incrementando el desarrollo económico y social del país. La optimización en el uso de los medios está estrechamente ligada al principio de eficiencia y de coordinación administrativa, al mis-

mo tiempo, el empleo de aquél, redundará en una mayor eficacia de la gestión de los entes administrativos.

El principio de optimización en el uso de recursos está consagrado en el art. 59 inc. 19 LOCBAE, que dice: "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el *mejor aprovechamiento de los medios disponibles*" (cursivas nuestras).

La LOCBAE, basándose en el principio de igualdad de las personas ante el Derecho, el cual supone que todos los habitantes del país puedan tener acceso a las prestaciones de los servicios públicos, para satisfacer las necesidades colectivas de la población, cualquiera que sea la localidad en que habiten, ha previsto el caso en que *falta la presencia de un servicio en determinada localidad*, circunstancia que dejaría a sus habitantes en la imposibilidad material de acceso a las prestaciones del servicio allí inexistente, omisión que puede remediarse mediante el mecanismo consistente en que otro servicio con presencia en la localidad asuma las funciones que debería desarrollar el órgano inexistente. Esta sustitución funcional por parte de un órgano administrativo en reemplazo de otro faltante, se puede efectuar a través de un *convenio suscrito entre los jefes superiores* de ambos servicios, el que debe ser *aprobado* por los *Ministros correspondientes*, cuando se trate de servicios nacionales. Así lo establece el artículo 35, primera parte, de la citada LOCBAE, que dice: "En aquellos lugares donde no exista un determinado servicio público, las funciones de éste podrán ser asumidas por otro. Para tal efecto, deberá celebrarse un convenio entre los jefes superiores de los servicios, aprobado por decreto supremo suscrito por los Ministros correspondientes".

Es interesante destacar el hecho de que la ley orgánica constitucional mencionada, permite que mediante un convenio, es decir, de un acto proveniente de dos voluntades orgánicas, celebrado entre dos órganos públicos administrativos, el cual debe ser aprobado por un decreto supremo firmado por el Presidente de la República y por los Ministros respectivos, se produce una extensión o ampliación de la competencia del órgano que asume la función en reemplazo del órgano titular de la competencia. Se trata de una especie de transferencia de competencia para el desarrollo de una función pública administrativa, de carácter temporal, aunque podría ser por tiempo indefinido.