

Por:
Orlando Vignolo
Cueva*

TEORÍA DE LA LA ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA
JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA

El Derecho de la organización administrativa ha sido muy poco tratado en la ciencia jurídica de Latinoamérica, y los reflejos o consecuencias de este olvido de la doctrina son evidentes en nuestros ordenamientos. La falta de una sistémica en las definiciones normativas de los tipos de administraciones públicas, la inadecuada conceptualización de la teoría del órgano, el desenfreno irracional del fenómeno de la descentralización funcional (que en Perú ha sido evidente en la última década), el minifundismo municipal, la falta de una tipología correcta de administraciones públicas, el irrespeto por los principios organizativos (principalmente el de unidad), la falta de técnicas normativas, de planificación, organizativas o procedimentales que hagan reales a los anteriores, entre otros muchos supuestos, resultan siendo manifestaciones de una práctica muy viciosa sin buena teoría administrativista. Los operadores, en general, caminan ciegos y sin un rumbo predefinido (con una pura esperanza de precisión, un anhelo de no tener problemas prácticos mayores y sin una batería de nociones que les sea fiable). Todo esto -a todas luces- termina impactando negativamente en el desenvolvimiento funcional de los mencionados sujetos, los propios políticos que dirigen las administraciones públicas y de los diversos empleados públicos que laboran en ellas día a día (sin teoría de la estructura organizativa es difícil establecer una función pública medianamente coherente y seria, menos será imposible lograr una burocracia profesional anhelada mediante el incompleto régimen del servicio civil).

Pues bien, la obra que a continuación comentaré, escrita por el profesor colombiano Jorge I. Rincón a lo largo de nueve capítulos y editada el año pasado por la Universidad del Externado, intenta cumplir un propósito cercano a lo anteriormente criticado. Es un libro que se condice con su título y destila nociones teóricas en su contenido, centrandó a la estructura administrativa como “un objeto de análisis sustancial” y asumiendo a las normas organizativas en una justa importancia a partir de la superación de tesis equivocadas que las despreciaban por no “crear derechos y generar deberes (...) al no dirigirse a la colectividad”, o por ser un mero catálogo de disposiciones o “reglas técnicas”.

*Profesor Ordinario de Derecho Administrativo. Universidad de Piura.
E-mail: orlando.vignolo@udep.edu.pe

Teoría de la organización administrativa en Colombia
Jorge Iván Rincón Córdoba

Por el contrario, el autor intenta justificar que la riqueza del estudio jurídico-administrativo de la organización se encuentra en la diversidad de finalidades o propósitos últimos, las cuales permiten enlazar las estructuras con otros regímenes de funcionamiento administrativo, la propia función pública, las disímiles actividades prestacionales y los ejercicios de potestades mismas. Por tanto, no es un esfuerzo estéril o poco productivo tratar de profundizar en el molde organizativo administrativo de un país, más si este es fundamental incluso para revisar las formas, modos, contenido e intensidades de las relaciones entre los ciudadanos con las propias administraciones públicas (incluso para examinar la propia autodeterminación reconocida a los particulares por el Derecho).

Pero esta obra no es solo valiosa por las comentadas justificaciones que obligan a un estudio más serio de esta materia. Lo es también por los datos polémicos pero interesantes que plantea sobre la organización administrativa colombiana, a partir de definirla desde la personalidad jurídica-pública y la importante teoría del órgano (cuestiones que en Derecho Peruano podrían ser difíciles de sostener y han sido correctamente criticadas, a mi modo de ver, por parte del profesor A. ABRUÑA), apareciendo desperdigada como un conjunto heterogéneo de personas públicas que ejercitan potestades administrativas desde la habilitación del Legislador y el resto del ordenamiento positivo. En ese sentido, el autor tomando como referencia a la reputada doctrina italiana (SANTI ROMANO, NIGRO, entre otros), explica a estos sujetos como un cúmulo de oficios, medios materiales y estructurales, quedando marcada la mentada organización como un medio para otras actuaciones administrativas (por eso la comentada relación directa entre la estructura con regímenes de función pública, procedimiento, sectoriales).

A pesar de tener tantas conexiones el autor concentra y singulariza muchos de sus esfuerzos, quizás debido a su labor científica antes desplegada (a través de no pocos libros y artículos), en mostrar a la organización administrativa como el gran eje de cobertura de una función pública profesionalizada y seria. En este punto hace una crítica relevante al antiguo Decreto orgánico de Bolívar, bajo el cual el Libertador de la Gran Colombia (cuyo recuerdo no es muy grato para muchos que vivieron el inicio del Perú republicano) tenía amplias posibilidades para designar y remover a los empleados públicos, adaptando a los puestos funcionariales a las necesidades y voluntad final del gobernante

de turno. Sin embargo, esto cambio (y mucho) en el Derecho colombiano actual mediante el uso adecuado de la reserva de Ley (particularmente en la creación y diseño de administraciones públicas), las propias posibilidades de armonización del Legislador y las administraciones públicas (manifestado en el reparto en las potestades de creación y auto-organización), la labor de los Jueces (la Corte Constitucional ha sido muy importante en este objetivo) y la responsabilidad patrimonial tan acentuada en ese país (y que ha terminado por asumir la necesidad de hacer a las organizaciones administrativas responsables por las consecuencias económicas de sus actuaciones u omisiones, claro, a veces, con algunos excesos y disfuncionalidades).

Por otro lado, luego en los siguientes capítulos de la obra, RINCÓN hace un recorrido por diversas nociones organizativas fundamentales, desde el principio de unidad y las técnicas de armonización aplicables al obrar administrativo, la re-definición del concepto de desconcentración, pasando por un intento de racionalizar el principio de jerarquía a moldes más constitucionales y también prácticos (ejemplos sobre la obediencia debida y la dependencia plural abonan en este punto), para luego adelantar una sección entera referida a los principios organizativos, principalmente a los conocidos de coordinación y cooperación, figuras estelares de las administraciones públicas actuales que solo existen tras las efectivas aplicaciones de técnicas propias y adaptadas a sus respectivos contenidos. En la diversidad e inventiva del Legislador está la clave para que la unidad, cooperación y coordinación se conviertan en institutos reales, de coexistencia prudente y con efectos concretos en la realidad.

Finalmente, la obra cierra con dos capítulos ligados a las relaciones intersubjetivas entre las administraciones públicas estatales con las denominadas “entidades territoriales” (manifestadas en medio de una compleja descentralización administrativa que no es muy distinta a la nuestra en dificultades, retos y errores de concepción) y, en segundo término, con el valor esencial y fundante de los Municipios colombianos. Sobre esto último, aparecen muchos datos teóricos relevantes que se pueden extraer de estas secciones finales del libro, particularmente en cuanto a las diversas intensidades del maleable concepto de la autonomía, el cual mucho dependerá de la Constitución, el Legislador y los presupuestos fácticos pertinentes (como la población atendida por la correspondiente organización administrativa),

Teoría de la organización administrativa en Colombia
Jorge Iván Rincón Córdoba

y claro una importante defensa y explicación sobre el molde municipalista bajo el cual fue fundado el Estado colombiano. Sobre esta noción última, el profesor RINCÓN termina dándole un lugar prioritario a la Administración local, tanto por razones históricas (que son claves para el entendimiento de nuestras ciudades pre-republicanas y otros asentimientos más modernos), como por necesidades actuales de cara a la satisfacción de muchos derechos de los ciudadanos (cuestiones que también aparecen en nuestra República de casi dos siglos, aunque a muchos en Perú el fenómeno municipalista les causa aversión, y al que finalmente de manera obligatoria deberemos afrontar y reevaluar a la luz de la subsidiariedad vertical).