

CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA¹

Juan José Montoya Bedoya²

RESUMEN. La centralización política es asociada al sistema de gobierno de un Estado, es decir, a su parte orgánica. Por otro lado, la centralización administrativa se atañe a la manera en cómo los órganos al interior de dicho Estado se relacionan unos con otros. En la centralización política hay aspectos relevantes como la *jerarquía*, la acumulación de poder en pocas manos y su relación, no del todo correcta, con regímenes de carácter más autoritario. Por otra parte, en la centralización administrativa se estudia la misma *jerarquía*, pero al interior de los ente u órganos, destacando que los inferiores no cuentan con personalidad jurídica, ni autonomía. Finalmente, se cree que ambas nociones obedecen a técnicas de gestión, por lo cual deberían ser usadas como criterios que permitan mostrar que tanta centralización –política o administrativa– existe en una entidad u órgano.

Introducción

La centralización es una técnica de gestión del Estado, según la cual los órganos centrales concentran el poder, es decir, todas las cuestiones importantes son resueltas por estos y, en caso de que haya desconcentración, los órganos locales carecen de poder de decisión³. Esta técnica es analizada desde distintos puntos de vista, como el político, el administrativo y el jurídico, así lo plantean Comadira y Escola:

«En primer lugar, cabe tener presente que ambas nociones pueden ser consideradas desde diferentes puntos de vista, a saber: el político, que atiende principalmente a la libertad y autonomía de los entes u órganos de que se trate; el de la ciencia de la administración, que busca alcanzar especialmente la eficiencia de la administración pública; y, finalmente, el puramente jurídico, que se refiere a los principios legales aplicables a la organización administrativa y a su ulterior desarrollo»⁴.

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 15 de febrero de 2025, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación de la profesora Aura Sofía Palacio Gómez, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para el beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: Estructura de la Administración pública, dirigida por los profesores del CEDA.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel I, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

³ FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2000. p. 108.

⁴ COMADIRA, Julio Rodolfo y ESCOLA, Héctor Jorge. Curso de derecho administrativo – en prensa. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2017. Cap. V. Pág. 20.

Este texto se centra en las dos primeras tipologías de la centralización: la política y la administrativa. El fundamento de esto es la división clásica que se ofrece en la doctrina, ya que como lo señala Sarria: «En un principio el problema se miraba simplemente desde el campo político o desde el campo administrativo. Se hablaba de centralización política y administrativa o de descentralización administrativa y política; o se exponía la fórmula mixta de la centralización política y la descentralización administrativa»⁵. En igual sentido, la centralización jurídica no es una categoría que se encuentre desarrollada con mayor profundidad en la doctrina o la jurisprudencia, y más que una tipología independiente de centralización, es más la forma en que el ordenamiento jurídico de determinado Estado positiviza ya sea la política o la administrativa.

El presente texto propone la siguiente estructura: *i)* se estudia la centralización política, haciendo un acercamiento histórico, de su noción y características; *ii)* se pasa a la centralización administrativa estudiando su noción y características, y *iii)* se hace un análisis del *Estado Unitario* como figura relevante para ambos tipos de centralización y se analiza la relación de la centralización – política y administrativa– con algunos órganos en específico dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

1. Centralización Política

1.1. Perspectiva histórica

Cuando se aborda la centralización en un sentido político necesariamente se debe hacer mención a lo histórico, debido a la cercanía que esta tiene con determinados sistemas de gobierno y la relación que se entrelaza con sucesos relevantes como la Revolución Francesa. Alexis de Tocqueville sostiene que la centralización es previa a dicha revolución, e incluso va más allá asegurando que es la única parte de la organización política del Antiguo Régimen –modelo de gobierno previo a la Revolución Francesa– que sobrevivió, debido a que se acomodaba a la perfección al nuevo estado social creado⁶. Muñoz Machando también apoya esta idea:

«El proceso de centralización del Antiguo Régimen había sido propicio a la implantación de una mayor igualdad, pero convertida la igualdad por la Revolución en un principio básico del nuevo orden social, la centralización no solo era una herramienta compatible con la

⁵ SARRIA, Eustorgio. Derecho administrativo. 3ª ed. Bogotá: Editorial Temis, 1957. p. 164.

⁶ DE TOCQUEVILLE, Alexis. El Antiguo Régimen y la Revolución. 3ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2018. p. 81.

organización de la Administración, sino también indispensable para la realización de sus fines principales»⁷.

Ambos autores defienden que la centralización es anterior a la Revolución Francesa, porque era la forma de gobierno que se tenía con la monarquía. Tocqueville, en su afán por demostrar esto, hace un recorrido por la manera en cómo era ejercido el poder en Francia previo a dicha revolución, en este caso, su argumentación da pie a poner en duda el concepto de *centralización* desde sus propios orígenes, ya que, si bien el poder se referencia en manos del monarca, este no era quien lo ejercía completamente:

«En el centro del reino y cerca del trono, se ha formado un cuerpo administrativo de un poder singular y en cuyo seno se concentran todos los poderes de una manera nueva: el *Consejo del Rey*.

»Su origen es antiguo, pero la mayoría de sus funciones son de fecha reciente. Lo es todo a la vez: tribunal supremo de justicia, puesto que tiene el derecho de casación de las sentencias de todos los tribunales ordinarios; tribunal superior administrativo, porque de él derivan –en último término– todas las jurisdicciones especiales. Además, como consejo de gobierno, posee, con la aquiescencia del rey, el poder legislativo, discute y propone la mayoría de las leyes, y fija y reparte los impuestos. Como consejo superior de administración, le compete establecer las reglas generales que deben dirigir a los agentes del gobierno» (resaltado en el texto original)⁸.

Si bien el objetivo de Tocqueville era mostrar como todo el poder esta en manos del rey, así este lo depositara en un consejo, se hace la crítica de que entonces no había una centralización absoluta, justamente por la imposibilidad del monarca para decidir sobre todos los asuntos. Incluso debajo de dicho consejo, señala Tocqueville, se ubicaban en los territorios otros agentes llamados *interventores generales* estando uno en cada provincia, estos a su vez tenían un *subdelegado* que les auxiliaba en sus funciones, que eran: «[...] actuar sucesivamente como ministro de Hacienda, de Asuntos Interiores, de Obras Públicas y de Comercio»⁹.

Este poder central del consejo, apoyado por los interventores generales y los subdelegados, también tenía otras facultades como la designación de los integrantes del ejército, la construcción de los puentes y caminos, además de ser los encargados de mantener el orden público, esta última función en apoyo de otros

⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de Derecho administrativo y derecho público general. Tomo I. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015. p. 30.

⁸ DE TOCQUEVILLE, Alexis. Op. cit., p. 83 – 84.

⁹ Íbid., p. 84.

agentes¹⁰. Finalmente, Tocqueville expone el poder reglamentario de estos consejos:

«Los cuerpos de justicia habían conservado el derecho de confeccionar los reglamentos de policía y hacían de él un uso frecuente. Pero estos reglamentos tan sólo eran aplicables en parte del territorio y, muchas veces, en una sola localidad. El Consejo podía anularlos, cosa que siempre hacía cuando se trataba de jurisdicciones inferiores. Por su parte, el mismo Consejo hacía diariamente reglamentos generales, aplicables por igual a todo el reino, bien sobre materias diferentes de aquellas que los tribunales habían reglamentado, bien sobre las mismas para modificarlas»¹¹.

En este caso se observa cómo este órgano detentaba todos los poderes clásicos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, se apoyaba en gran medida en los poderes locales, representados por otros funcionarios.

Por otro lado, también se plantea la continuidad de la centralización cuando se pasa del Estado moderno al Estado de derecho, Sabino Cassese aborda esta tesis criticándola con base en que el poder no era detentando de manera *centralizada*:

«[...] la tesis de la continuidad no tiene en cuenta un hecho: en el Estado moderno, antes de que éste evolucionara en Estado nacional de Derecho, la centralización y la monopolización del poder convivieron con el pluralismo de los poderes, con fundamento corporativo territorial, por lo que no se manifiestan un poder central superior a las instituciones intermedias, un poder ejecutivo separado del judicial, reglas estables, no fluctuantes, que permitan a una disciplina científica organizar las reglas como sistema»¹².

Todos estos aspectos históricos son relevantes porque permiten perfilar una de las características definitorias de la centralización política: su relación con la parte orgánica de los Estados. En el caso colombiano, una visión histórica de la centralización muestra cómo en 1886 con la llegada de una nueva Constitución, se dio paso de un federalismo que se había implantado en el país a una centralización, que como lo señala Vidal Perdomo: «[...] por un lado se centralizaban las funciones políticas del Estado (constituyentes y legislativas), por otro se dejaban en manos de los departamentos y municipios funciones administrativas»¹³. Se destaca este aspecto porque es uno de los orígenes de la *centralización política* en nuestro país,

¹⁰ Íbid., p. 87-90.

¹¹ Íbid., p. 90.

¹² CASSESE, Sabino. Derecho administrativo: historia y futuro. Sevilla: Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2014. p. 36.

¹³ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 13ª ed. Bogotá: Legis Editores S. A., 2008. p. 50.

ya que, como señala el mismo Vidal Perdomo, la Constitución de la época permitió repartir algunas funciones administrativas en los territorios, pero dejó las políticas en manos del poder central. Esta tendencia centralizadora no se mantuvo, e incluso disminuyó, con la Constitución de 1991, haciendo una división más amplia de la distribución de las competencias de los entes administrativos¹⁴.

Con este breve contexto histórico de la centralización que permite relacionarla en un principio con la estructura de un Estado, se continúa con las definiciones que se encuentran en la literatura especializada de la centralización política. En el siguiente apartado se verá cómo este concepto es más asociado a la conformación del Estado y no tanto a la interacción de los órganos en su interior.

1.2. Noción de centralización política

Es posible encontrar variedad de definiciones sobre la centralización política, algunas breves como la ofrecida por Eustorgio Sarria: «La centralización política supone la unidad jurídica en el Estado y la concentración del poder en unas solas manos»¹⁵. Se cree que, si bien, la noción apunta a lo que en esencia es la centralización política, se queda un poco corta. Sin embargo, hay autores que proponen con mayor profundidad un significado para este concepto, tal es el caso de Farrando y Martínez: «La descentralización (o centralización, según sea el caso) “política” se refiere al sistema de gobierno de un país, a la estructura del Estado, a su constitución orgánica; así, un Estado de régimen unitario es “centralizado” políticamente, en tanto que un Estado de régimen federal es “descentralizado” políticamente»¹⁶. Si bien en la anterior definición los autores se enfocan en la descentralización nos ofrecen, además, un rasgo característico de la centralización política: se refiere a la estructura orgánica de un Estado. Esta misma noción es acogida por autores clásicos como Marienhoff: «La centralización o la descentralización “políticas” vinculanse directamente al sistema de gobierno de un país, a la estructura del Estado, a su constitución orgánica. En un Estado de régimen unitario hay “centralización” política, mientras que en un Estado de régimen federal existe “descentralización” política»¹⁷.

Por otro lado, hay autores que si bien no abordan de manera expresa el concepto de *centralización política* sí aportan definiciones que permiten deducir que se refieren a esta. Sayagués Laso propone que la *centralización administrativa* debe ser entendida de dos formas, la primera de ellas obedece en estricto sentido a lo que en este texto se entiende por *centralización política*: «Al examinar en su

¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵ SARRIA, Eustorgio. *Op. cit.*, p. 164.

¹⁶ FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. *Op. cit.*, p. 108.

¹⁷ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. p. 278.

conjunto la organización administrativa de un país dado, dicese que hay centralización o descentralización administrativa. Con esto se quiere indicar que el conjunto de órganos administrativos de dicho país está enlazado bajo la dirección de un órgano central único, jerarca de la administración, en cuyo caso hay centralidad administrativa [...]»¹⁸. Incluso, es posible encontrar autores que no se refieran a estas tipologías de *centralización política o administrativa*, sino que aborden de manera general la centralización, pero a partir de ciertos rasgos en sus definiciones se logra deducir que se refieren a la centralización política. Un ejemplo de lo anterior es Laguna de Paz, quien se centra en la estructura del Estado en su noción, por lo cual es viable afirmar que se refiere a la tipología política: «La centralización es una forma de organización jurídico-pública en la que el Estado asume todas las competencias. Las demarcaciones territoriales no dan lugar a la creación de entes públicos diversos del Estado, sino que son simples circunscripciones de la Administración estatal, administradas por sus funcionarios, sujetos al principio de jerarquía»¹⁹.

Otro ejemplo de lo anterior se encuentra en Ramón Parada, que se centra en la organización del Estado para ofrecer una noción general de *centralización* y que en mi criterio se refiere a la tipología política: «En sentido riguroso, la centralización es aquella forma de organización pública en la que *una sola Administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general, y consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello*» (resaltado del texto original)²⁰. En igual sentido se cita a Jean Rivero por ofrecer una definición de centralización más cercana a lo político: «La centralización concentra el conjunto de tareas o funciones administrativas a realizar en el territorio nacional, en las manos del Estado; éste las asume por medio de una administración jerarquizada y unificada»²¹.

Finalmente, en nuestro ordenamiento jurídico la centralización se asocia a las ramas del poder legislativa y judicial, y se define como la *jerarquía constitucional* dentro de nuestro Estado, así lo plantea la Corte Constitucional:

«El Estado unitario supone el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio

¹⁸ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. p. 212 – 213.

¹⁹ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Tratado de derecho administrativo. General y económico. 4ª ed. Pamplona: Civitas, 2022. p. 650.

²⁰ PARADA, Ramón. Derecho Administrativo. Tomo I. 23ª ed. Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013. p. 107.

²¹ RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Traducción de la 9ª ed. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 337.

geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado»²².

De esta manera se concluye que la centralización política se refiere netamente la estructura de un Estado, y no es correcto afirmar que determinado país es o no *centralizado*, ya que esta no se presenta en forma total. Incluso se plantea que el uso correcto de la *centralización política* –también de la administrativa– debe ser como un criterio de medición, por lo cual es válido argumentar que hay mayor o menor grado de centralización política. A continuación, se dará paso a un análisis de las características de esta tipología, es decir, de aquellos criterios que permitan hacer la graduación previamente expuesta.

1.3. Características de la centralización política

Aunque de todo lo expuesto hasta ahora se pueden extraer algunas características como la jerarquía y el poder *en manos* del Estado, aún se pueden profundizar con mayor claridad en otros aspectos de la centralización política. En este caso también se hace la salvedad que algunos autores caracterizan de manera general la *centralización*, pero si se analiza con mayor profundidad se refieren a los aspectos del tipo político. Bustamante Ledesma es un ejemplo de esto, ya que describe la centralización así: «[...] el Estado es la única entidad política y administrativa que posee personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, no reconociéndose esas mismas características en las relaciones entre el Estado y las colectividades regionales ubicadas en las respectivas circunspecciones»²³.

Se extrae que otra característica principal es la existencia de colectividades que no cuentan con autonomía, presupuesto o personería jurídica. Laguna de Paz también expone este rasgo: «La centralización admite la existencia de entidades locales (municipios, departamentos o provincias), pero sin reconocerles autonomía. El Estado define sus fines y actividades, nombra a sus órganos de gobierno y dirige y controla sus actos»²⁴. En sentido similar lo hace Ramón Parada: «A este efecto las divisiones del territorio no suponen la existencia de otros Entes públicos, sino que

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, en igual sentido: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-423 del 29 de septiembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²³ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Derecho administrativo colombiano. Tomo I. Medellín: Editora Jurídica de Colombia Ltda., 1994. p. 9.

²⁴ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Op. cit., p. 650.

son simples circunspecciones de una misma Administración que sitúa en ellas a sus agentes periféricos, sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía»²⁵.

Sin embargo, hay autores como Jean Rivero que reconocen algunos aspectos como personería jurídica, pero restando la autonomía y su administración propia: «El Estado centralizado admite, pues, la existencia de la colectividad comunal en tanto que persona jurídica que tiene sus necesidades propias y recursos particulares; pero es él quien escoge y dirige a los agentes encargados de administrar la comuna»²⁶.

Otra característica es el papel pasivo que tienen los órganos de inferior jerarquía, ya que estos no cuentan con ningún poder, por lo tanto, no pueden tomar decisiones, solo limitarse a obedecer. Bustamante Ledesma plantea frente a esto que:

«En la centralización, el organismo central es el único que tiene a su cargo la programación, ejecución y control de todas las funciones públicas, las cuáles realiza mediante autoridades que se encuentran estrictamente jerarquizadas. En este sistema sólo las autoridades centrales toman decisiones y asumen responsabilidades, mientras las demás se limitan a recibir y ejecutar órdenes asumiendo la simple responsabilidad que pueda deducírseles por no cumplir debidamente las instrucciones recibidas»²⁷.

Finalmente se destaca como característica la asociación de la centralización política con regímenes de corte más autoritario. Sin embargo, lo anterior no es totalmente adecuado, ya que pueden existir amplias libertades en un Estado centralizado, mientras que en uno descentralizado haya más autoritarismo. Sobre lo anterior Jean Rivero reflexiona que:

«Desde el punto de vista político, la línea de división está entre los regímenes liberales, que respetan las libertades locales como las otras libertades, y los regímenes autoritarios, que se orientan naturalmente a la centralización. No es exacto, pues vincular como se hace a menudo, descentralización y democracia: ya que todas las democracias no son liberales. La preocupación por hacer triunfar sobre todo el territorio la voluntad nacional a pesar de las resistencias locales, puede conducir a un régimen democrático hacia la centralización; [...]»²⁸.

De esta forma se concluye, recapitulando las características propuestas para identificar la centralización política: la jerarquía altamente definida; la acumulación del poder en pocas manos al interior del Estado; la ausencia de

²⁵ PARADA, Ramón. Op. cit., p. 107.

²⁶ RIVERO, Jean. Op. cit., p. 338.

²⁷ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op. cit., p. 9.

²⁸ RIVERO, Jean. Op. cit., p. 348 – 349.

personalidad jurídica –dependiendo del autor–, de autonomía y de presupuesto de los órganos locales; el papel pasivo de estos órganos locales como simples receptores y ejecutores de órdenes y, por último, la constante cercanía que se hace de la centralización a regímenes de corte más autoritario, pese a que esto no sea del todo cierto.

2. Centralización administrativa

2.1. Noción de centralización administrativa

Se brinda en un principio las definiciones de los autores que referencian directamente la centralización administrativa, para posteriormente pasar a aquellos que en su definición de centralización se enfocan en aspectos que permitan relacionarla con esta tipología. Se inicia con Sarria que plantea: «La centralización administrativa significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del Poder central»²⁹. Esta noción es demasiado general y difícilmente permita esbozar algunos aspectos relevantes. Por otro lado, Farrando y Martínez definen que: «La centralización o descentralización “administrativas” son independientes del sistema de gobierno y de la estructura del Estado; ellas se vinculan a los principios sobre “organización administrativa”, de los cuales constituyen una expresión. Puede haber centralización o descentralización administrativas tanto en un país unitario como en uno federal»³⁰.

Se destaca que esta centralización no se ubica en el análisis de estructura del Estado o de su sistema de gobierno, sino en cómo dichos órganos se relacionan unos con otros. Marienhoff ofrece una noción similar:

«La centralización o la descentralización “administrativas” nada tienen que ver con el “sistema de gobierno”, ni con la estructura del Estado: ellas vinculanse a los principios sobre “organización administrativa”, de los que constituyen una expresión. Puede haber centralización o descentralización administrativas tanto en un país unitario como en uno federal: todo depende del criterio seguido acerca de la “organización administrativa”»³¹.

Cuando estos autores mencionan los *principios de la organización administrativa* puede tener espacio la ya mencionada *centralización jurídica*, puesto que estos principios sería apenas normal que estén codificados en leyes e incluso en la misma Constitución. Por otro lado, Sayagués Laso plantea su segunda forma de entender la *centralización administrativa* –recordemos que la primera obedecía

²⁹ SARRIA, Eustorgio. Op. cit., p. 164.

³⁰ FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. Op. cit., p. 108.

³¹ MARIENHOFF, Miguel S. Op. cit., p. 278.

a la *centralización política* solo que no se refiere a esta– enfocado en la manera cómo los órganos interactúan unos con otros:

«[...] también se habla de centralización administrativa para indicar 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 organización interna se denomina centralización administrativa»³².

En igual sentido hay autores que solo abordan la *centralización administrativa* sin mencionar otras posibles tipologías como la *política*, tal es el caso de Manuel María Díez, definiendo la esta centralización como un ordenamiento jerarquizado: «Se dice, entonces, que hay centralización administrativa cuando la atención de los fines del Estado es directamente realizada por el ente o entes centrales. La centralización implica reunir todas las atribuciones en el ente central, lo que trae apareada la subordinación jerárquica entre los distintos órganos de este ente. En ese sentido se ha dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado»³³. En esta misma línea –definir centralización administrativa sin mencionar otra tipología– Serra Rojas plantea que: «Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas»³⁴. Finalmente, Gabino Fraga define que: «La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública»³⁵.

Es entonces la jerarquización entre los órganos estatales la principal característica de la *centralización administrativa*, es decir, hay un superior o jerarca y este es quien tiene la facultad para tomar decisiones y direccionar la administración del Estado. Lo anterior sería también en un estado puro de *centralización administrativa*, sin embargo, son varios los órganos que ejercen de forma centralizada las funciones que se les encomienda, sin relación jerárquica de los unos con los otros, esto se ejemplifica de manera fácil con la clásica división de

³² SAYAGUÉS LASO, Enrique. Op. cit., p. 278.

³³ DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10^a ed. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. p. 139.

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Tomo I. 8^a ed. México D. F.: Editorial Porrúa, 1977. p. 475.

³⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 24^a ed. Ciudad de México: Editorial Porrúa S.A., 1985. p. 165.

poderes: los órganos encargados de los asuntos ejecutivos no deberían ser superiores ni inferiores de los encargados de los legislativos y judiciales, y viceversa.

En este punto se analizan los planteamientos de autores que simplemente definen la *centralización* pero que no distinguen tipologías –política o administrativa–, y que según sus definiciones es posible deducir que se refieren a la centralización administrativa. En primer lugar, se cita a Comadira y Escola:

«[...] se entiende por centralización el sistema de organización administrativa en que todas las cuestiones de importancia referentes a la actividad y relaciones de la administración pública son resueltas por los órganos centrales y superiores de ésta [...], lo que resulta de la circunstancia de que el conjunto de las competencias administrativas se unifica en uno o más órganos superiores de la administración, que tienen, al mismo tiempo, las facultades de decisión correspondientes»³⁶.

Otro autor que define *centralización* a secas, pero desde una perspectiva *administrativa*, es Agustín Gordillo, en este caso relacionándola con la desconcentración: «La centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración; la desconcentración, que se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal [...]»³⁷.

La centralización administrativa es para algunos autores una técnica de organización a la cual pueden recurrir los órganos, cuando se quiere tener el poder reunido. Se plantea de nuevo que el concepto debe ser utilizado como un margen de medida, que permita afirmar qué grado de centralización existe en un órgano, en relación con sus superiores o los otros órganos.

2.2. Características de la centralización administrativa

Cassagne plantea que la centralización es de carácter predominante en un país cuando todas las decisiones importantes del mismo se dejan en el poder central, y los órganos de este nivel son los que resuelven estos asuntos³⁸. En igual sentido, también expone la ausencia de personalidad en los órganos de carácter inferior o territorial, mientras que en la descentralización esta es requisito primordial³⁹. Por otro lado, Serra Rojas caracteriza esta centralización enfocándose en la ausencia de autonomía orgánica y financiera: «Los organismos centralizados y

³⁶ COMADIRA, Julio Rodolfo y ESCOLA, Héctor Jorge. Op. cit., p. 20. Cap. V.

³⁷ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 8. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013. p. 185.

³⁸ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 7ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. p. 248.

³⁹ *Ibid.*, p. 249.

desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía»⁴⁰.

Este mismo autor también ubica la jerarquía y la existencia de poderes como los de «nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias» dentro de la centralización administrativa, serán tomados como características relevantes dentro de este texto. Por otro lado, Manuel María Díez plantea tres procedimientos que se deben utilizar para predicar la centralización administrativa: «a) Centralización del poder público y de la coacción; b) Centralización de la designación de agentes; c) Centralización del poder de decisión y de la competencia técnica»⁴¹.

En este punto se destaca que la jerarquía de la centralización administrativa tiene en común con la descentralización administrativa el control hacia los órganos inferiores. Así lo explica Rave Aristizábal:

«Este control se presenta respecto de los organismos centralizados que son los que se encuentran sometidos a una estructura jerárquica y es aquel que ejerce la autoridad superior sobre las autoridades o funcionarios inferiores con fundamento en su rango y autoridad, aunque en los organismos descentralizados tanto territorialmente como por servicios, también se presenta este control jerárquico, pues son descentralizadas frente al poder central pero centralizadas y organizadas jerárquicamente»⁴².

Con base en este argumento se plantea que la centralización administrativa también es predicable de entidades *descentralizadas*, ya que si vemos la centralización administrativa como una técnica de gestión es totalmente viable que este se utilice en diversos órganos, no importa que estos sean a su vez parte del poder central o no.

Finalmente se cita de nuevo a Serra Rojas para quien la centralización administrativa se divide, a su vez, en dos: la primera es la centralización propiamente dicha, donde se mantiene la *unidad de acción indispensable*: «Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública [...]»⁴³.

⁴⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 469.

⁴¹ DÍEZ, Manuel María. Op. cit., p. 140.

⁴² RAVE ARISTIZÁBAL, Gabriel. Manual de derecho administrativo especial y contratación estatal. Medellín: Señal Editorial Ltda., 2002. p. 21.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 469.

Mientras que el segundo tipo centralización administrativa obedece a la presencia de desconcentración:

«El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía»⁴⁴.

La primera tipología de centralización administrativa expuesta se relación más con la *centralización política*, ya que se trata de un órgano que pueda extender su poder por todo el Estado, y no se desconcentra atribuyendo competencia a otros entes. Se finaliza este acápite destacando que es complejo pretender que una característica de la centralización política no pueda estar presente también en la centralización administrativa, ya que ambas en esencia obedecen a la concentración de poder en unas solas manos. Se cree que la verdadera diferencia entre una y otra radica, entonces, en entender la centralización política como el análisis del Estado en su conjunto, es decir, la parte orgánica de la Constitución, mientras que la centralización administrativa se centra en la interacción que hay entre los órganos o entes dentro de dicho Estado.

3. Relación de la centralización con las ramas del poder

3.1. El Estado Unitario

Se considera necesario empezar con un acercamiento al concepto de *Estado Unitario*, ya que este se asocia directamente con la centralización –en especial la política– porque es la base para asegurar la existencia de poderes centralizados a nivel nacional. En este ensayo se toma la definición de Estado propuesta por Vergara Mesa: «[...] se lo concibe como una unidad constituida por individuos humanos, establecida sobre un territorio y que posee una voluntad propia distinta de los miembros de sus órganos»⁴⁵.

Se plantea, entonces, que para una *centralización* absoluta sería necesario que el Estado tuviera una única personalidad jurídica, es decir, que fuese un único órgano capaz, como lo señala Vergara Mesa, de expresar su voluntad para que produzca efectos jurídicos⁴⁶. Esto ha sido imposible desde lo fáctico y desde lo

⁴⁴ *Ibid.*, p. 468.

⁴⁵ VERGARA MESA, Hernán Darío. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 109.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 109.

jurídico se analiza que la división de poderes señala justamente la existencia de diversos órganos con su personería jurídica e independientes los unos de los otros.

Sin embargo, centrándose de nuevo en el tema principal y dejando de lado los debates propios de la centralización, se acude a la noción de *Estado Unitario* brindada Merkel: «El estado unitario centralista, ya sea Monarquía o República, se distingue, según la concepción corriente, por la unidad de la legislación, mientras que la justicia y la administración, aun en el caso de la más extremada centralización, ofrecen inevitablemente descentralizaciones en forma de una jerarquía escalonada y ramificada de órganos judiciales y administrativos»⁴⁷.

Se difiere de esta noción que considera los órganos judiciales como descentralizados, ya que, por ejemplo, en Estados como el nuestro, esta rama del poder funciona de manera centralizada, de igual forma otros autores como Serra Rojas también sostienen la centralización del poder judicial: «La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República, Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público»⁴⁸. Por otro lado, Rave Aristizábal define el Estado Unitario de la siguiente manera:

«Es el que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El estado ejerce el poder público en la totalidad de sus atribuciones y funciones, todos los ciudadanos obedecen a una única soberanía y autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes. Autoridades centrales muy fuertes frente a autoridades locales con muy poca autonomía»⁴⁹.

La existencia de un Estado Unitario se relaciona entonces con la existencia de un poder central que pueda decidir y coordinar dentro del país, especialmente se relaciona con los asuntos políticos⁵⁰. Las ordenes se dan desde el poder central y llegan al resto del país⁵¹. Es fácil, entonces, deducir que este modelo de Estado es el opuesto al federalista, donde los territorios tienen centros de poder y autonomías bastantes amplias para tomar sus propias decisiones. Pero, incluso en un Estado Federal también es posible estudiar la presencia de la centralización – no solo administrativa, sino política– por ejemplo, Serra Rojas lo plantea de la siguiente manera: «[...] la centralización política es un proceso mediante el cual los

⁴⁷ MERKEL, Adolf. Teoría general del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2018. p. 30

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 461

⁴⁹ RAVE ARISTIZÁBAL, Gabriel. Op. cit., p. 19.

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 461.

⁵¹ *Ibid.*, p. 461.

órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales»⁵².

3.2. La centralización y su relación con las ramas del poder

Este acápite se desarrollará basándose en las *funciones básicas del Estado*, que según Rave Aristizábal son: constitucional, legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial⁵³. Si se parte desde lo teórico se tendrían que identificar entidades u órganos que: «[...] carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, se hallan vinculados entre sí por relaciones que son de naturaleza y carácter jerárquico (jerarquía administrativa), y que configuran, por tanto, relaciones de tipo interorgánico»⁵⁴. Se aclara que solo se mencionarán algunos ejemplos ya que profundizar en esto implicaría un estudio empírico demasiado amplio debido a la gran cantidad de órganos que hay al interior del Estado, lo cual no es el objetivo de este texto.

Se señala, además, que es común hallar en la doctrina y la jurisprudencia la justificación de una descentralización en virtud de las necesidades específicas de los territorios y la creciente demanda de una mejor satisfacción de las mismas. Bustamante Ledesma plantea frente a esto que: «Esta monopolización de las funciones del Estado en órganos centrales ha desaparecido al impulso de la diversificación y complejidad de las necesidades públicas y la creciente demanda de adecuada satisfacción, lo que ha determinado la necesidad de desplazar hacia las colectividades la atención de sus propias demandas de servicio»⁵⁵. En igual sentido Muñoz Machado plantea que:

«Las tareas de la Administración revisten hoy una complejidad infinitamente mayor, las técnicas jurídicas que utiliza para organizarse y actuar se han perfeccionado y enriquecido y han cambiado extraordinariamente; aspectos sustanciales del diseño original como la centralización o el monopolio de la producción normativa por el legislativo han sido profundamente volatilizados»⁵⁶.

Es interesante tener esto en cuenta, porque si bien fácticamente es imposible encontrar una centralización política o administrativa absoluta, también se debe destacar que las mismas circunstancias de un mundo cambiante donde las necesidades y sus respuestas cada vez son más complejas es excesivamente difícil que un poder central pueda responder a todas ellas de manera óptima. Incluso en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se justifica el binomio

⁵² Íbid. p. 461.

⁵³ RAVE ARISTIZÁBAL, Gabriel. Op. cit., p. 21.

⁵⁴ COMADIRA, Julio Rodolfo y ESCOLA, Héctor Jorge. Op. cit., p. 21. Cap. V.

⁵⁵ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op. cit., p. 9.

⁵⁶ MUÑOZ MACHADO, Santiago. Op. cit., p. 43.

anteriormente mencionado de centralización política y descentralización administrativa: «Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios»⁵⁷.

El primer ejemplo que se toma es la figura del Presidente de la República, que según doctrina extranjera en su mayoría, se asocia fuertemente con la centralización. Gabino Fraga se refiere, en un sentido político, a este cargo como: «Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado». Ahondando en el caso mexicano se cita a Serra Rojas, que plantea:

«Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas»⁵⁸.

En igual sentido Vedel también relaciona la centralización con el presidente: «El poder central administrativo está constituido por el presidente de la República, el primer ministro y los ministros. Este poder debe actuar sobre todo el territorio nacional y sobre el conjunto de servicios»⁵⁹. Si bien se sabe que la rama ejecutiva es por excelencia la ejemplificación de la descentralización, se destaca la figura del presidente ya que es fácilmente asociada con la centralización política por algunas de sus funciones⁶⁰ y por su rol, que de acuerdo al artículo 188 de nuestra Constitución Política, es quien *simboliza la unidad nacional*.

Otros entes administrativos interesante, para tomar como ejemplo, son el Ministerio Público –compuesto por la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales, entre otros–, y la Contraloría General de la Nación. De acuerdo con el artículo 117 de la Constitución Política estos son órganos de control, por lo cual es complejo ubicarlos dentro de una las ramas del poder público tradicionalmente conocidas. Giraldo Castaño plantea que: «Dentro de las funciones

⁵⁷ Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 461

⁵⁹ VEDEL, George. Derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Aguilar, 1980. p. 538.

⁶⁰ Ya sea como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Suprema Autoridad Administrativa, todo según el artículo 189 de la Constitución Política.

estatales, la cumplida por las contralorías podría catalogarse como administrativa, aunque no se ejerce con sujeción a la rama ejecutiva»⁶¹.

En el caso particular de las contralorías territoriales estas son órganos que funcionan de manera centralizada, ya que carecen de personería jurídica, sin embargo, no tienen el deber de obediencia con el poder ejecutivo, incluso ejercen un control, por lo cual no se puede hablar entonces de una centralización o descentralización general, sino que se debe analizar las funciones o aspectos de la entidad para saber si en unos u otros hay centralización –administrativa o política– o no. Finalmente se toca el caso de los personeros, dentro del Ministerio Público, ya que según Giraldo Castaño: «Las personerías (del Distrito Capital, Distritales y Municipales) ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución y la ley, así como las que les delegue la Procuraduría General de la Nación, con autonomía presupuestal y administrativa [...]»⁶².

Las personerías no tienen, valga la redundancia, personalidad jurídica independiente del Ministerio Público, sin embargo sí tienen autonomía administrativa y presupuestal, por lo tanto se vuelve al mismo planteamiento, no se puede hablar de que haya centralización –administrativa o política– en todos los órganos, sino que se debe analizar los aspectos o funciones puntuales para, en efecto, poder graduar que tan centralizadas o descentralizadas terminan siendo estas y cualquier otra entidad.

Bibliografía

Doctrina

BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Derecho administrativo colombiano. Tomo I. Medellín: Editora Jurídica de Colombia Ltda., 1994. 488 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 7ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. 493 p.

CASSESE, Sabino. Derecho administrativo: historia y futuro. Sevilla: Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2014. 654 p.

COMADIRA, Julio Rodolfo & ESCOLA, Héctor Jorge. Curso de derecho administrativo – en prensa. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2017. Cap. V. 27 Pág.

⁶¹ GIRALDO CASTAÑO, Óscar Aníbal. Derecho administrativo general. 7ª ed. Medellín: Ágora Impresores Ltda., 1997. p. 24.

⁶² *Ibid.*, p. 25.

DE TOCQUEVILLE, Alexis. El Antiguo Régimen y la Revolución. 3ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2018. 451 p.

DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10ª ed. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. 431 p.

FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2000. 703 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 24ª ed. Ciudad de México: Editorial Porrúa S.A., 1985. 506 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 8. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013. 578 p.

GIRALDO CASTAÑO, Óscar Anibal. Derecho administrativo general. 7ª ed. Medellín: Ágora Impresores Ltda., 1997. 377 p.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Tratado de derecho administrativo. General y económico. 4ª ed. Pamplona: Civitas, 2022. 2624 p.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. 493 p.

MERKEL, Adolf. Teoría general del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2018. 500 p.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de Derecho administrativo y derecho público general. Tomo I. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015. 443 p.

PARADA, Ramón. Derecho Administrativo. Tomo I. 23ª ed. Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013. 656 p.

RAVE ARISTIZÁBAL, Gabriel. Manual de derecho administrativo especial y contratación estatal. Medellín: Señal Editorial Ltda., 2002. 107 p.

RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Traducción de la 9ª ed. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. 590 p.

SARRIA, Eustorgio. Derecho administrativo. 3ª ed. Bogotá: Editorial Temis, 1957. 339 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Tomo I. 8^a ed. México D. F.: Editorial Porrúa, 1977. 718 p.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. 708 p.

VEDEL, George. Derecho administrativo. 6^a ed. Madrid: Aguilar, 1980. 759 p.

VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de Derecho Administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. 383 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 13^a ed. Bogotá: Legis Editores S. A., 2008. 607 p.

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-423 del 29 de septiembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.