

UNIDAD, EFICIENCIA Y DEMOCRACIA: DEBATE SOBRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA¹

Juan José Gómez Betancur²

RESUMEN. El ensayo analiza, con perspectiva histórica y jurídica, la discusión sobre las virtudes y los inconvenientes de los modelos administrativos centralizados. Para ello se estudia: *i)* el devenir de las posiciones centralistas, desde el siglo XIX hasta la actualidad; *ii)* las ventajas de la centralización, así como sus inconvenientes; *iii)* una teoría intermedia entre la centralización y la descentralización, que propone superar los inconvenientes de ambas formas de ordenación estatal. El análisis propuesto se centra en la centralización administrativa, aunque se plantean ideas asimilables a las discusiones sobre la centralización política.

Introducción

La centralización, como ha planteado múltiples ocasiones la doctrina y la jurisprudencia, es un principio organizativo de la Administración pública necesario para mantener la unidad y la cohesión en la actuación estatal. A pesar de su gradual desplazamiento como eje rector de la organización del Estado, en favor de modelos descentralizados³, se suele coincidir en que la centralización y la descentralización no sólo coexisten, sino que se complementan en los Estados sociales y democráticos de derecho contemporáneos⁴.

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 adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Juan David Montoya Penagos, 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: La 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 Considérese, al respecto, lo dispuesto en los artículos 1 y 209 de la Constitución Política colombiana de 1991, así como el artículo 7 de la Ley 489 de 1998. La Constitución dispone en su primer artículo que: «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]».

⁴ BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. 3 ed. Buenos Aires: La Ley, 2015. p.168; FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 40 ed. México D.F.: Editorial Porrúa, 2000. p. 198; y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. p. 94.

Pese a la armonización entre ambos modelos político administrativos, sigue vigente la discusión sobre cuál debe ser preponderante, garantizando mayor eficiencia, eficacia y protección para los derechos de los administrados. Por esto, se considera que el conflicto teórico centralización-descentralización continúa siendo relevante en el estudio y la práctica del derecho administrativo.

En este orden de ideas, el presente ensayo revisa la historia de este debate desde el siglo XIX, pasando por sus momentos clave y extrayendo de estos los principales beneficios e inconvenientes atribuibles a la centralización administrativa. Además, se estudia –y adhiere– una tercera posición, distinta a la de adversarios y apologetas de la Administración pública centralizada. Según esta, la centralización, aunque virtuosa en muchos sentidos, posee varias falencias que pueden solucionarse, no eliminando los vestigios de descentralización, sino fortaleciéndolos para que ambos modelos suplan mutuamente sus insuficiencias.

1. Una lucha histórica

Desde la Revolución Francesa –1789 a 1799–, e incluso antes de ella, filósofos políticos, juristas y pensadores de otras áreas del conocimiento debaten sobre la forma más justa, conveniente y racional para estructurar el Estado. Los franceses –y, posteriormente, los alemanes– resaltaron las virtudes de la centralización. Los ingleses, por otro lado, así como sus colonias americanas –después llamadas Estados Unidos de América–, en cambio, nunca experimentaron, para bien y para mal, una monarquía absolutista como la Borbón en Francia o el despotismo ilustrado alemán. Eso los llevó a defender, con tono conservador, su sistema descentralizado⁵.

Pese a oposiciones de diferentes tipos, especialmente en Inglaterra, las monarquías absolutistas, con su modelo administrativo centralizado, llevaron, antes de las revoluciones liberales, al que suele entenderse como el origen de los Estados contemporáneos: la centralización es la madre de los Estados modernos.

«La concepción de un soberano omnipotente implica la creación de un único ejército y la desaparición de las fuerzas al mando de los nobles y los señores feudales. También requiere recursos que salen de los impuestos que pagan esos mismos nobles y los campesinos. Esto provoca descontento y agitaciones sociales que obligan al rey a apoyarse en la naciente burguesía [...] bajo esas tensiones, se afianzó la noción del Estado contemporáneo»⁶.

⁵ CASSESE, Sabino. Derecho administrativo: historia y futuro. Sevilla: Global Law Press e Instituto Nacional de Administración Pública, 2014. p. 32.

⁶ GIMENO, Daniel [dir.]. Historia de la humanidad 3. Barcelona. Editorial Sol 90, 2007. p. 237.

Desde el gobierno napoleónico –1799 a 1815–, la defensa y la crítica frente a la centralización administrativa puede analizarse desde diversas aristas, perspectivas y visiones. Se plantea, entonces, una revisión de dichas posiciones, para, posteriormente, ver su incidencia histórica.

1.1. *Perspectivas del debate*

Las perspectivas propuestas para analizar las ventajas y desventajas de la centralización son tres: *i)* histórica; *ii)* política; y *iii)* administrativo técnica. Desde la *perspectiva histórica*, la principal crítica contra la centralización es que no corresponde al modelo organizativo natural –o, al menos, tendencial– en las sociedades humanas previas a la aparición de Administraciones centrales. Los humanos, hasta este punto, se organizaban como pequeñas unidades políticas independientes; podían ser sometidas, pero dicha sumisión no equivalía a la unificación ontológica con el ente subyugador⁷.

En este orden de ideas, la centralización administrativa rompe una tradición autárquica, en muchos casos, de siglos. Desde la Antigua Grecia, pensadores como Aristóteles consideraron a la sociedad civil un conjunto de cuerpos independientes, unidos de forma relativamente pacífica para alcanzar fines mayores. En su *Política*, el estagirita argumenta que: «La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene ya, por así decirlo, el nivel más alto de autosuficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien. De aquí que toda ciudad es por naturaleza, si también lo son las comunidades primeras [...]»⁸.

Estos planteamientos coincidirían, casi un milenio después, con los del francés Jean Bodin, para quien el soberano, aunque superior a las ciudades que componen la república, no anula sus particularidades culturales, históricas ni jurídicas.

«La república puede tener varias ciudades y provincias con costumbres diversas, pero sometidas, sin embargo, al imperio de un señor soberano y a sus edictos y ordenanzas. Puede también ocurrir que cada villa posea algún derecho particular de burguesía distinto del de los burgos, del mismo modo que éstos gocen de alguna prerrogativa no compartida por las aldeas ni por los habitantes del campo [...]»⁹.

Pese a estas circunstancias, la mayoría de los Estados modernos, desde el siglo XVII, se empeñaron, con decisión y constancia, en crear una Administración

⁷ RIVERO, Jean. Derecho administrativo. 9 ed. Caracas: Instituto de derecho público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 348; y DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. p. 144.

⁸ ARISTÓTELES. *Política*. En: Aristóteles II. Madrid: Editorial Gredos, 2011. p. 187.

⁹ BODIN, Jean. Los seis libros de la república. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997. p. 37.

centralizada, al punto que sociólogos como Max Weber asocian la noción de «Estado» con la monopolización efectiva, por parte de una única Administración con poder de dirección, del poder sobre un territorio definitivo¹⁰. El efecto político de esto es la deslegitimación que generalmente opera de base sobre el poder central, visto como un eje de dominación, alienación y hurto de las libertades que tenían localidades y regiones autónomas¹¹.

Frente a la *perspectiva política*, la centralización suele considerarse un modelo organizativo de carácter autoritario o, incluso, totalitario. Lamentables ejemplos históricos del autoritarismo centralista, posteriores a la primera guerra mundial, son la consolidación del fascismo –y su variante nazi– en Italia y Alemania, así como el totalitarismo ejercido sin medida ni clemencia por Stalin en la Unión Soviética¹². En contraposición, la descentralización tiende a verse como una manifestación político administrativa del liberalismo¹³. Así, La organización descentralizada es para las posiciones liberales, en la estructura del Estado, lo que el principio de legalidad y la responsabilidad estatal representan en otras áreas del derecho administrativo; una defensa de los derechos y libertades locales frente al poder.

En Colombia, el choque político entre liberalismo y autoritarismo puede ejemplificarse contrastando la Constitución liberal de 1863 con la autoritaria de 1886; mientras la primera es radicalmente federalista, la segunda representa los valores contrarios, volviendo a Bogotá el centro indiscutible de la vida política nacional. La primera consagró desde su primer artículo que «Los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima [...] se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de “Estados Unidos de Colombia”». La segunda, en cambio, fue centralista en extremo. «El fortalecimiento de esta tendencia fue de tal grado que llegó a calificarse la situación como de un "centralismo asfixiante" y a propiciar un cambio de mentalidad que poco a poco se fue convirtiendo en una

¹⁰ WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 2 edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 44.

¹¹ RIVERO, Jean, *Op. Cit.*, p. 349.

¹² ESCOLA, Héctor Jorge. *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989. p. 246.

¹³ *Ibid.* p. 246; RIVERO, Jean, *Op. Cit.*, pp. 348-349; DE LAUBADERE, André. *Manual de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Temis, 2021. p. 141; GIANNI, Massimo Severo. *Derecho administrativo*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. p. 289; y Díez, Manuel María, *Op. Cit.*, p. 144.

tendencia inversa: la de la necesidad de favorecer una mayor autonomía de las colectividades y entidades territoriales»¹⁴.

Finalmente, desde la *ciencia de la administración* puede abordarse el choque entre centralización y descentralización con los conceptos de eficacia y eficiencia como guía. El criterio, en este caso, es estrictamente práctico y técnico: ¿qué funciona mejor para obtener los objetivos de la organización estatal? Esta es la pregunta que intentan responder los científicos de la Administración pública, muchas veces tomando nociones de la administración de empresas y la teoría general de las organizaciones y los sistemas.

Desde este punto de vista, pueden diferenciarse tres (3) teorías: la escalar o piramidal, favorable a la centralización administrativa; la tayloriana, cercana a los postulados de la descentralización; y la de línea o plana mayor¹⁵. La teoría piramidal toma como fundamento las ideas del ingeniero francés Henry Fayol, al asegurar que la unidad de mando es el principio elemental de toda organización. Así, la jerarquía lineal, que une mediante una cadena de mando a los altos gerentes con los empleados de menor nivel, es la base de una administración eficiente, pues garantiza el cumplimiento ordenado, sistemático y coherente de los fines fijados por los dirigentes administrativos¹⁶.

Frederick Winslow Taylor, por otro lado, privilegia las organizaciones descentralizadas; ve en la división de tareas –que necesariamente rompe en cierto grado la unidad de mando– el presupuesto para el desarrollo de tareas eficiente y eficazmente, pues, como planteó en su momento Adam Smith, garantiza una mayor producción de bienes y servicios por unidad de tiempo.

«[...] Para Taylor, las relaciones organizacionales que más se orientan al trabajo productivo son aquellas que están alineadas funcionalmente, con responsabilidades bien delimitadas [...] “Hay una división del trabajo y de las responsabilidades casi igual entre ellos directivos y los trabajadores. Los primeros se hacen cargo de todo el trabajo para el que

¹⁴ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. p. 43.

En igual sentido piensan: CORAL LUCERO, James Iván. La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo. En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. p. 57; y CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de mayo de 2023. Rad. 11001-03-06-000-2022-00290-00. C.P. Óscar Darío Amaya Navas.

¹⁵ Díez, Manuel María, Op. Cit., p. 130.

¹⁶ SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C. Clásicos de la Administración pública. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999. pp. 11-14.

son más aptos que los segundos, mientras que en el pasado casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad recaía en los obreros”

»[...]»

»Taylor defiende [...] la transferencia de poder tanto del dueño como del trabajador al experto [...]»¹⁷.

Por último, la Administración en línea o plana mayor intenta combinar las virtudes de los dos modelos descritos, al incluir la jerarquía como base administrativa, pero matizándola y moderándola con la presencia de diferentes departamentos, cada uno con cierta autoridad operativa y de planificación¹⁸.

1.2. *Desarrollo histórico de los debates sobre la centralización*

Las perspectivas analizadas han tenido un gran impacto en el desarrollo de la Administración pública occidental, favoreciendo o desfavoreciendo, según el caso, al modelo centralizado. El momento inicial para comprender este devenir histórico es la Revolución Francesa, que consagró el Estado liberal de derecho en el siglo XVIII, acabando con la monarquía absolutista de los Borbón.

Al principio, por influencia de los economistas fisiócratas, se optó por un modelo de absoluta descentralización: llegó a existir en Francia 40.000 unidades administrativas independientes, sin control por parte de la Administración central. Esto generó una situación caótica que tuvo que finalizarse durante la convención, por influencia jacobina, y, definitivamente, con la Constitución napoleónica del año VIII –1799–. Napoleón, basándose en su experiencia militar, aplicó a la Administración pública el principio castrense de la unidad de mando; centralizó todo lo que pudo a la Francia revolucionaria y, posteriormente, imperial. El fundamento político y jurídico fue la garantía de la unidad nacional, en riesgo por múltiples amenazas externas, así como la protección del derecho a la igualdad de los ciudadanos frente a la prestación de los servicios públicos¹⁹. «Todas estas reformas acentúan en Francia la centralización burocrática fundada en el fortalecimiento de los poderes del Estado, considerado como una entidad abstracta superior al individuo. Ningún régimen político ulterior puso en duda esa estructura»²⁰.

¹⁷ HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T. Teoría de la organización para la Administración pública. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999. pp. 129-130.

¹⁸ DÍEZ, Manuel María, Op. Cit., p. 130.

¹⁹ MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo X. La administración del Estado. 2 ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. pp. 15-16; y LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Tratado de derecho administrativo. General y económico. 4 ed. Pamplona: Thomson Reuters, 2022. p. 650.

²⁰ PÉRONNET, Michel. Citado por: GIMENO, Daniel [dir.], Op, Cit., p. 382.

Esta estructura organizativa de la Administración, que volvía a las autoridades de los municipios meros delegados del Gobierno central, fue trasplantada en Prusia, Italia y España, con los procesos de unificación nacional de estos Estados²¹. Durante el siglo XIX la centralización se vio como un instrumento contra la desigualdad y los privilegios de las élites locales, que garantizaba la eficacia en el cumplimiento de los fines estatales²².

Sin embargo, el siglo XX trajo consigo los Estado sociales e interventores. Las funciones del aparato estatal aumentaron hasta tal punto que le resultaba imposible a una única Administración llevar a cabo tantas tareas –reguladoras, planificadoras, ejecutoras, seguidoras, evaluadoras, entre otras–. Por ello, tuvo que replantearse el principio de la centralización. A partir de los 70, junto con la ola neoliberalizadora en la economía global, se impuso la descentralización en gran parte de occidente: España, con la Constitución de 1978, consagró el Estado de las autonomías; Bélgica sigue un rumbo parecido; Italia profundiza las disposiciones constitucionales sobre la regionalización en el funcionamiento estatal; Inglaterra, que ya era un bastión de la descentralización, devuelve poderes a Escocia y Gales en los 90; y Francia, faro de los Estados centralistas desde el gobierno napoleónico, pone en marcha en los 80 un gradual proceso descentralizador en las regiones²³.

En Colombia, el siglo XX también demostró la ineficacia e ineficiencia de la Administración centralizada cuando el principio centralista es llevado hasta extremos irracionales. A partir de 1910, se intentó matizar el sistema centralizado, asignándole varias potestades a los departamentos²⁴, pero en los 80 inició un auténtico y poderoso movimiento descentralizador.

«[...] en 1986 y 1987, se expidieron varias normas que contribuyeron a consolidar esta tendencia, como fueron: el acto legislativo 1 de 1986, mediante el cual se estableció la elección popular de los alcaldes y que fue desarrollado por las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987; la ley 3 de 1986, por la cual se expidieron nuevas normas para los departamentos y se concedieron facultades extraordinarias al gobierno para expedir el Código de Régimen Departamental (decr.-ley 1222 de 1986); la ley 11 de 1986, por medio de la cual se expidieron normas reformativas del régimen municipal y se concedieron igualmente facultades al gobierno para expedir el Código de Régimen Municipal (decr. 1333 de 1986); la ley 12 de 1986, por la cual se incrementó la proporción de cesión del impuesto

²¹ LAGUNA DE PAZ, José Carlos, Op. Cit., p. 650.

²² PARADA, Ramón. Derecho administrativo I. 23a ed. Madrid: Open, 2013. p. 108.

²³ PAREJO ALFONSO, Luciano et al. Manual de derecho administrativo. Parte General. 5 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. pp. 14-15; y RESTREPO ARREDONDO, Beltrán de Jesús. Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización). En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. p. 48.

²⁴ CORAL LUCERO, James Iván, Op. Cit., p. 56.

al valor agregado (IV A) a los departamentos y municipios; y los decretos-leyes 77 a 81 de 1987, mediante los cuales se trasladaron a los municipios funciones que venían siendo ejercidas por entidades nacionales»²⁵.

Finalmente, la Constitución Política de 1991, aunque no desechó completamente la centralización, instauró la descentralización como principio rector de la Administración nacional y local. En la actualidad, la mayoría de doctrinantes manifiestan clara preferencia por la descentralización, teniendo los modelos centralizados pocos apologetas, dados sus múltiples abusos de corte autoritario durante el siglo XX; se ha configurado un estado de cosas radicalmente distinto al del siglo XIX²⁶.

2. Ventajas de la centralización

De lo planteado, puede derivarse como ventaja –quizá la principal– de la centralización, el fortalecimiento de la unidad y la estabilidad política del Estado. La Administración central logra mantener, bajo este sistema, una gestión coherente y organizada de los asuntos públicos, y el órgano principal no haya inconvenientes para realizar las tareas que le permite su mayor capacidad, presupuestal y técnica, de acción²⁷. Esto genera un poder político que, al afirmarse y extenderse, implica menores riesgos de antinomias o lagunas jurídicas; la Administración, entonces, funciona como un mecanismo cuidadosamente planificado y organizado.

Adicionalmente, la centralización, bien implementada, ofrece mayores garantías de imparcialidad. La nación, como ente administrativo único, se aleja de los intereses parciales de las élites locales, observando las situaciones públicas desde una distancia sana para el razonamiento. Esto salvaguarda los derechos de los administrados frente a las pugnas de poder, libradas al interior de las regiones o localidades del Estado²⁸. En el caso particular de Latinoamérica, tierra históricamente sometida a terratenientes y gamonales, resulta fundamental observar esta virtud, pues, desde la gesta independentista neogranadina, próceres y pensadores, como el libertador, Simón Bolívar «[...] al igual que el Presidente del Estado independiente de Cundinamarca, eran declarados partidarios del

²⁵ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 43.

²⁶ MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. 5 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. p. 640; y DE LAUBADERE, André, Op. Cit., p. 141.

²⁷ DíEZ, Manuel María, Op. Cit., p. 145; CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. 6 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. 1998. p. 256.; MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. Cit., pp. 640-642; y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., p. 95.

²⁸ PARADA, Ramón, Op. Cit., p. 108; Díez, Manuel María, Op. Cit., p. 140; y VEDEL, Georges. Derecho administrativo. Madrid: Aguilar, 1980. p. 548.

centralismo y de la unidad nacional, mientras Camilo Torres “pretendía asociar federativamente las provincias donde imperaban las camarillas criollas” [...]»²⁹.

Por lo anterior, queda idealmente garantizado el principio de igualdad, consagrado en el caso colombiano en el artículo 13 constitucional³⁰. Esto, pues todos los administrados son objeto, al menos en el caso de actos generales, de decisiones equivalentes bajo consideraciones idénticas³¹. Tal como sugeriría Napoleón Bonaparte, la voluntad general, en términos rousseaunianos, es única y homogénea: no se puede dividir, como tampoco pueden los servicios públicos que de ella derivan.

Por otro lado, aumentan los controles posibles sobre los actos administrativos de los órganos sometidos a un ente central. Estos pueden ser, en cualquier momento, objeto de revisión, modificación o revocación por parte del órgano superior, de oficio o a petición de parte³². La tradición liberal del Estado de derecho indica, con relación a esto, que mayores controles suelen implicar una defensa más efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos, que se hallan más blindados ante las posibles arbitrariedades del ejecutivo.

Suele hablarse también de un mayor rendimiento administrativo como una de las virtudes más destacables de la centralización, que facilita la coordinación en la prestación de servicios públicos, disponiendo de mayores capacidades técnicas y económicas. Esto, mientras la descentralización puede causar altos déficits de financiación, según las limitaciones y desigualdades particulares de las entidades descentralizadas.

«[...] proporciona un rendimiento administrativo superior, ya que la Administración central dispone, con menores gastos, de las ayudas técnicas necesarias para cualquier operación de alguna envergadura y que, muy frecuentemente, no se dan en las entidades locales. La centralización permite también una coordinación de los servicios locales, así como una baja de sus costes: tres servicios de recogida de basuras

²⁹ BOLIVAR, Simón. Carta de Jamaica. México D.F: Secretaría de Cultura y Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas, 2021. p. 12.

³⁰ «ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

»El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva [...]».

³¹ VEDEL, Georges, Op. Cit., p. 549; PAREJO ALFONSO, Luciano, Op. Cit., p. 10; y PARADA, Ramón, Op. Cit., p. 109.

³² VEDEL, Georges, Op. Cit., p. 549; PARADA, Ramón, Op. Cit., pp. 109-110; MUÑOZ MACHADO, Santiago, Op. Cit., pp. 16-17; DÍEZ, Manuel María, Op. Cit., p. 140; CASSAGNE, Juan Carlos, Op. Cit., p. 256; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 30; y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., p. 95.

domésticas para Ayuntamientos vecinos son más costosos que un servicio único que funcione en tres ayuntamientos»³³.

Finalmente, puede alabarse de la centralización administrativa que reduce significativamente las cargas tributarias que recaen sobre los administrados; es distinto tener que responder a la política fiscal de un nivel administrativo que tener que hacerlo ante las decisiones de tres o cuatro administraciones diferentes³⁴.

3. Críticas contra la centralización

Frente a las desventajas de la centralización pueden enumerarse varias. Se destacan las siguientes: *i)* la ya explicada realidad histórica de la comunidad no estatal como núcleo primero y fundamental en la vida política; *ii)* la Administración hiper burocrática que tiene como defectos la lentitud y la inoperancia; *iii)* el autoritarismo y la falta de procedimientos democráticos y *iv)* la incapacidad de planificar la gestión pública de acuerdo con las necesidades locales.

Varios doctrinantes coinciden en señalar que el centralismo burocrático atenta contra principios fundamentales de la Administración pública, como la eficacia y la eficiencia³⁵. Resulta completamente entendible: la Administración centralizada, como es lógico, debe enfrentarse a una serie incalculable de problemas, situaciones y peticiones que demandan su intervención. Esto congestiona los despachos estatales y entorpece el desarrollo de los procedimientos administrativos. «[...] En este sentido decía LAMENNAIS: “Con la centralización hay apoplejía en el centro y parálisis en las extremidades” [...]»³⁶. Un ejemplo son los procedimientos administrativos de las distintas sedes de un centro educativo, como la Universidad Nacional de Colombia. Los estudiantes de la sede Medellín, en muchos casos, deben esperar que sus peticiones sean respondidas desde la rectoría, que se encuentra en Bogotá. Esto alarga los trámites y pone en incómodos limbos administrativos a los miembros de la institución.

Por otro lado, la centralización aleja al administrado de la toma de decisiones que lo afectan, dificultando la concreción del principio democrático, basado en la participación ciudadana en las medidas públicas que le atañen. Las administraciones centralizadas: *i)* impiden que los habitantes de una localidad o región elijan a sus administradores –este fue el caso de Colombia hasta la reforma constitucional de 1986, en el caso de los alcaldes, y la Constitución de 1991, frente

³³ VEDEL, Georges, Op. Cit., p. 548. Esta idea es apoyada por RIVERO, Jean, Op. Cit., p. 349.

³⁴ PARADA, Ramón, Op. Cit., p. 110.

³⁵ DÍEZ, Manuel María, Op. Cit., p. 140; CASSAGNE, Juan Carlos, Op. Cit., pp. 256-257; FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., p. 95.

³⁶ DE LAUBADERE, André, Op. Cit., p. 141.

a los gobernadores–; y *ii*) obstruyen los canales de comunicación Estado-sociedad civil, al ralentizar las posibilidades de diálogo social³⁷.

A su vez, se rompe el principio, no jurídico sino lógico, de que los asuntos humanos –personales o públicos, administrativos o políticos–, por regla general, son mejor conocidos y, por ello, pueden ser tratados más adecuadamente por las personas implicadas mediante vínculos de cercanía. La democracia se vive con intensidad localmente³⁸. «Debe desecharse la centralización porque si bien es cierto que se gobierna mejor desde lejos, no es menos cierto que se administra mejor de cerca»³⁹.

4. Conclusión

De lo expuesto, se plantea que, pese a sus innegables desventajas, tampoco se pueden ignorar las virtudes de la centralización como principio organizativo. Por ello, se considera pertinente sugerir un modelo mixto, que combine formas centralizadas con descentralizadas, ambas supliendo las falencias de su contraparte. En unidades administrativas grandes no resulta posible una centralización absoluta, mientras que en las pequeñas no se justifica la descentralización⁴⁰. En Estados centralizados políticamente, pero descentralizados administrativamente, conviven ambos tipos de comunidades –la nacional y la local–. Así mismo, coexisten Entidades centrales y descentralizadas, compatibilizando en la vida política diaria ambos principios. No se trata de eliminar o reemplazar la centralización, sino de controlarla mediante mecanismos como la delegación, la desconcentración y, principalmente, la descentralización⁴¹.

Bibliografía

Doctrina

ARISTÓTELES. Política. En: Aristóteles II. Madrid: Editorial Gredos, 2011. 783 p.

BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. 3 ed. Buenos Aires: La Ley, 2015. 574 p.

BODIN, Jean. Los seis libros de la república. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997. 307 p.

³⁷ Ibid. p. 141; PARADA, Ramón, Op. Cit., p. 109; DÍEZ, Manuel María, Op. Cit., p. 144; MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. Cit., p. 641; FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 199; y ROFRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 29.

³⁸ VEDEL, Georges, Op. Cit., p.545.

³⁹ DÍEZ, Manuel María, Op. Cit., p. 140.

⁴⁰ MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. Cit., p. 643.

⁴¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 124.

BOLIVAR, Simón. Carta de Jamaica. México D.F: Secretaría de Cultura y Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas, 2021. 126 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. 6 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. 493 p.

CASSESE, Sabino. Derecho administrativo: historia y futuro. Sevilla: Global Law Press e Instituto Nacional de Administración Pública, 2014. 654 p.

CORAL LUCERO, James Iván. La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo. En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. 228 p.

DE LAUBADERE, André. Manual de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Temis, 2021. 367 p.

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

ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989. 264 p.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. 331 p.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 40 ed. México D.F.: Editorial Porrúa, 2000. 506 p.

GIANNI, Massimo Severo. Derecho administrativo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. 413 p.

GIMENO, Daniel [dir.]. Historia de la humanidad 3. Barcelona. Editorial Sol 90, 2007. 399 p.

HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T. Teoría de la organización para la Administración pública. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999. 505 p.

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

MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. 5 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. 830 p.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo X. La administración del Estado. 2 ed. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. 275 p.

PARADA, Ramón. Derecho administrativo I. 23 ed. Madrid: Open, 2013. 656 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano et al. Manual de derecho administrativo. Parte General. 5 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. 997 p.

RESTREPO ARREDONDO, Beltrán de Jesús. Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización). En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. 228 p.

RIVERO, Jean. Derecho administrativo. 9 ed. Caracas: Instituto de derecho público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad central de Venezuela, 1984. 590 p.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. 322 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 1011 p.

SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C. Clásicos de la Administración pública. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999. 1154 p.

VEDEL, Georges. Derecho administrativo. Madrid: Aguilar, 1980. 759 p.

WEBER, Max. Economía y sociedad. 2 edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. 1245 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de mayo de 2023. Rad. 11001-03-06-000-2022-00290-00. C.P. Óscar Darío Amaya Navas.