

**GUSTAVO PENAGOS**

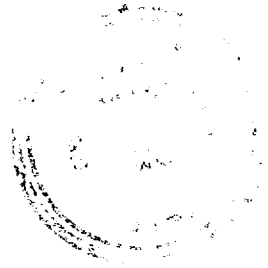
**PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

# **LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO UNITARIO**

**CENTRALIZACIÓN - DESCENTRALIZACIÓN - PARTICIPACIÓN  
REGIONALIZACIÓN - DESCONCENTRACIÓN - DELEGACIÓN  
AVOCACIÓN.**



**EDICIONES DOCTRINA Y LEY**  
Santa Fe de Bogotá, D. C. - Colombia  
1997



# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO I

### LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO UNITARIO

	<b>Pág.</b>
Presentación .....	XV
1. - El Estado unitario y la descentralización .....	3
1. - <i>Una sola soberanía</i> .....	4
2. - <i>Centralización política y descentralización administrativa</i> .....	4
3. - <i>Autonomía fiscal</i> .....	5
4. - El presidente de la República conserva en la práctica la centralización de decisión y mando .....	5
2. - No hay incompatibilidad entre el Estado unitario y la autonomía que caracteriza la descentralización .....	5
3. - Armonía entre el Estado unitario y la autonomía de las entidades descentralizadas .....	7
4. - La autonomía en el Estado unitario no significa una abstención del poder central para intervenir en las entidades descentralizadas .....	9
5. - Los principios de unidad y autonomía deben conjugarse para preservar el Estado unitario .....	10
6. - La aplicación de los principios de armonía de funciones de autoridades nacionales y locales no lesiona la descentralización del Estado unitario .....	14
7. - Relaciones entre el poder central y la descentralización .....	22
8. - La autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de soberanía .....	25
9. - No es contrario al Estado unitario la intervención del ejecutivo en la prestación de los servicios públicos .....	29

## CAPÍTULO II

### LA DESCENTRALIZACIÓN SIGNIFICA LA EXISTENCIA DE GOBIERNOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DENTRO DEL ESTADO UNITARIO

1. - Evolución del Estado unitario a niveles político-territoriales intermedios ..	33
2. - La descentralización administrativa, producto de la autonomía y del asambleísmo .....	34
3. - La descentralización, diferente de la municipalización .....	35
4. - La descentralización originó el derecho político de participación .....	36
5. - La descentralización, fundamento de la modernización y democratización del Estado .....	37
6. - El Estado unitario se fortalece con la descentralización .....	38
7. - Descentralización verdadera y coparticipación en la decisión de asuntos públicos .....	39

- 8. - La descentralización significa la existencia de gobiernos nacionales, departamentales y municipales dentro del Estado unitario . . . . . 41
- 9. - En el Estado unitario los controles sobre los órganos descentralizados no deben interferir su autonomía. . . . . 42
- 10. - La descentralización es una figura jurídica diferente de la desconcentración y delegación. . . . . 44

### CAPÍTULO III

#### ALCANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA AUTONOMÍA EN EL ESTADO UNITARIO

- 1. - Alcances de la autonomía y la descentralización en el Estado unitario . . . 51
- 2. - Los Estados unitarios tienden a fortalecer la descentralización . . . . . 54
- 3. - El control de tutela, mecanismo de defensa del Estado unitario . . . . . 56
- 4. - La descentralización y la autonomía, elementos fundamentales de la República unitaria . . . . . 57
- 5. - La autonomía, grado máximo de la descentralización en el Estado unitario . . . . . 59
- 6. - Coexistencia de formas descentralizadas en el Estado unitario . . . . . 62

### CAPÍTULO IV

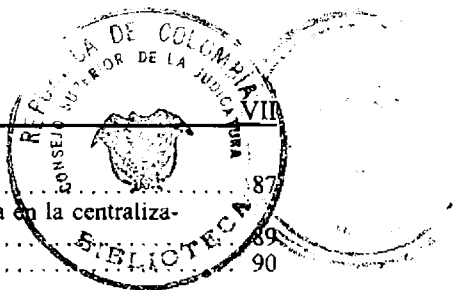
#### LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN ESTÁN DETERMINADAS POR LA COMPETENCIA

- 1. - En la descentralización, desconcentración o delegación se debe tener en cuenta la competencia . . . . . 67
- 2. - La competencia es la aptitud legal de obrar y es diferente según se trate en régimen de centralización, descentralización, desconcentración o delegación . . . . . 68
- 3. - La competencia es un deber-facultad en concreto de un órgano de la administración . . . . . 70
- 4. - Caracteres fundamentales de la competencia que se determinan según se trate de centralización, descentralización, desconcentración o delegación. . . . . 72
- 5. - Criterios orientadores en materia de descentralización en la Constitución Política de 1991 . . . . . 75
- 6. - Filosofía del nuevo ordenamiento territorial colombiano. . . . . 78
- 7. - La nueva Constitución, para efectos de la descentralización, tuvo en cuenta las competencias y los recursos. . . . . 81
- "3.4. Las competencias y los recursos" . . . . . 81

### CAPÍTULO V

#### LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, SISTEMA EN DECADENCIA

- 1. - La centralización administrativa . . . . . 85
- 2. - Concentración de poder de decisión y mando. . . . . 85
- 3. - La relación jerárquica en la centralización administrativa . . . . . 86



4. - Efectos de la relación jerárquica .....	87
5. - Factores característicos de la relación jerárquica en la centralización administrativa .....	89
6. - Descentralización aparente .....	90

**CAPÍTULO VI**

**LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

1. - La descentralización contra el absolutismo .....	93
2. - La separación de funciones .....	93
3. - La descentralización supone un criterio de división .....	94
4. - La centralización, la descentralización o la desconcentración, son formas de organización administrativa .....	95
5. - La verdadera descentralización es por ley y no graciosa dádiva del ejecutivo .....	95
<i>Evolución constitucional</i> .....	96
6. - Colombia, República unitaria y descentralizada .....	101
7. - La descentralización territorial y diferencia con el federalismo .....	103
8. - Vigencia de la descentralización territorial .....	104
9. - La tutela técnica, elemento de la descentralización .....	106
10. - La descentralización facilita la realización del Estado de derecho .....	107

**CAPÍTULO VII**

**CRÍTICAS A LA DESCENTRALIZACIÓN**

1. - Críticas a la descentralización .....	111
2. - No existe verdadera descentralización con la simple personalidad y la autonomía técnica .....	111
3. - Autonomía patrimonial, orgánica y personería jurídica, fundamentos de la auténtica descentralización .....	113
4. - La descentralización supone una personificación de derecho público distinta a la del Estado como persona jurídica única .....	114
5. - La verdadera descentralización se caracteriza por la adjudicación de competencias a entes autónomos .....	115

**CAPÍTULO VIII**

**DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

1. - Derecho de participación .....	121
2. - Alcances de la democracia participativa y su influencia sobre la descentralización .....	123
3. - Formas de participación .....	125
4. - Diferentes clases de participación en la Constitución de 1991 .....	127
1. - <i>Participación política</i> .....	128
2. - <i>Participación legislativa</i> .....	130
3. - <i>Participación en funciones administrativas</i> .....	130
4. - <i>Participación en prácticas democráticas para el aprendizaje</i> .....	130
5. - <i>Otras formas de participación</i> .....	131
5. - Participación ciudadana en el procedimiento administrativo .....	131

6. - Otras formas específicas de participación .....	132
7. - Otros tipos de participación .....	133
8. - Deber del Estado de hacer efectiva la participación .....	134
9. - Descentralización y participación .....	135
10. - Participación y desconcentración .....	137
11. - La crisis de la participación influye en la descentralización, la des- concentración y la delegación .....	140
12. - La ausencia de descentralización .....	142
13. - La crisis de participación es una crisis de descentralización .....	143
14. - Participación y derecho en el Estado social .....	144
15. - Modernización y participación .....	146

#### CAPÍTULO IX

### EFFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN

1. - La participación y sus efectos sobre la descentralización .....	151
1.1. <i>Protección constitucional del administrado para participar     en las funciones públicas</i> .....	152
2. - La necesidad del acercamiento del poder al ciudadano justifica el derecho de participación .....	154
2.1. <i>La participación como técnica de eficiencia administrativa</i> .....	155
3. - Distinción entre la participación y la incorporación de administra- dos en la ejecución de funciones públicas .....	158
4. - La administración participada tiene fundamento en la ley .....	159
5. - Fórmulas cooperativas de participación .....	161
6. - Participación por colaboración .....	162
7. - Participación orgánica .....	165
8. - Las fundaciones y corporaciones son formas de participación ciudadana en funciones administrativas .....	167
9. - Participación y seguridad nacional .....	168
10. - No toda colaboración reviste características de participación .....	168

#### CAPÍTULO X

### LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL REGIONALISMO

1. - La región, entidad descentralizada territorialmente .....	171
2. - Entes territoriales y no territoriales .....	172
3. - La formación del régimen territorial .....	174
4. - La concepción asociacionista de la comunidad local proviene de la Edad Media .....	174
5. - No se trata de quitar al Estado algo propio, sino de devolver al municipio lo que le pertenece .....	175
6. - La autonomía municipal conduce a la felicidad política .....	176
7. - Imagen primigenia del nuevo municipio .....	176
8. - <i>El acta de nacimiento del municipalismo</i> .....	177

**CAPÍTULO XI**

**EL REGIONALISMO EN COLOMBIA**

1. - Antecedentes del regionalismo en Colombia. . . . .	181
2. - Diferencia entre el regionalismo como unidad básica de administración y el federalismo. . . . .	182
3. - La región como unidad o nivel de organización institucional . . . . .	184
4. - Aspecto político-institucional . . . . .	184
5. - La región se materializa por medio de la ley y el referendo . . . . .	185
6. - Región supraordinada, coordinada y subordinada . . . . .	185
7. - Región e integración económica . . . . .	186
8. - Aspecto administrativo del regionalismo. . . . .	187
9. - La región como entidad territorial . . . . .	187
10. - El pensamiento del constituyente primario . . . . .	188
11. - Rasgos característicos de la región en la nueva Constitución . . . . .	192
12. - Medidas administrativas de integración y equilibrio regional . . . . .	194

**CAPÍTULO XII**

**LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA**

1. - La desconcentración administrativa . . . . .	199
2. - La desconcentración y la descentralización administrativa son formas diferentes de la organización administrativa . . . . .	200
3. - La desconcentración administrativa la realiza directamente la ley . . . . .	201
4. - La desconcentración pretende descongestionar la administración central. . . . .	202
5. - La desconcentración requiere expresa atribución de la ley a un órgano inferior . . . . .	204
6. - Concepto de desconcentración administrativa. . . . .	205
7. - La desconcentración es la etapa mínima de la descentralización. . . . .	206
8. - La Corte Suprema de Justicia dice que la desconcentración tiende a descongestionar la administración. . . . .	207
9. - La desconcentración es el ejercicio de competencias por órganos administrativamente subordinados . . . . .	208
10. - La desconcentración es una descongestión técnica de la función administrativa . . . . .	209
11. - La desconcentración según el Consejo de Estado . . . . .	209
12. - La desconcentración, una manera de extensión del poder central . . . . .	210
13. - La "descentralización" o desconcentración administrativa en el decreto 102 de 1976 . . . . .	211

**CAPÍTULO XIII**

**ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA DESCONCENTRACIÓN**

1. - En la desconcentración la ley transfiere el ejercicio de la competencia en forma permanente . . . . .	217
2. - Elementos de la desconcentración . . . . .	218

3. - Cinco elementos constitutivos de la desconcentración . . . . .	219
4. - Maneras de crear el órgano desconcentrado . . . . .	221
5. - Características de los órganos desconcentrados. . . . .	222
6. - Desconcentración en estricto sentido, o funcional . . . . .	223
6.1. <i>Autonomía técnica y financiera</i> . . . . .	224
7. - Alcance jurídico de las características de la desconcentración . . . . .	225

#### CAPÍTULO XIV

### MODALIDADES DE LA DESCONCENTRACIÓN

1. - Modalidades de la desconcentración . . . . .	231
1.1. Desconcentración central . . . . .	231
1.2. Desconcentración periférica . . . . .	231
1.3. Desconcentración como descentralización parcial . . . . .	232
2. - En el gobernador se puede tipificar tanto la desconcentración como la delegación . . . . .	233
3. - Alcances jurídicos de la desconcentración tipificada en el artículo 305, numeral 13 de la Constitución en favor de los gobernadores . . .	233
4. - Características de las funciones desconcentradas conforme al ar- tículo 305, numeral 13 de la Constitución. . . . .	236
5. - Desconcentración en materia disciplinaria. . . . .	237
6. - Desconcentración parcial, no total . . . . .	238
7. - Confusión y mal empleo de la desconcentración y la delegación. . . .	239

#### CAPÍTULO XV

### EFFECTOS Y FINALIDADES DE LA DESCONCENTRACIÓN

1. - Efectos de la desconcentración. . . . .	243
2. - La ley puede, por medio de la desconcentración, atribuir competen- cias en forma relativa y exclusiva . . . . .	244
3. - Efectos de la desconcentración en la administración central . . . . .	245
4. - La desconcentración tiene eficacia en los regímenes centralistas . . . .	246
5. - Finalidades de la desconcentración . . . . .	247
5.1. La desconcentración en los sistemas centralistas . . . . .	247
5.2. Los órganos subordinados en la desconcentración . . . . .	247
5.3. Desplazamiento de competencias a órganos inferiores. . . . .	247
5.4. La desconcentración cumple su finalidad sin necesidad de au- tonomía . . . . .	248
6. - La desconcentración como la concentración tiene efectos y finali- dades según el tipo de organización administrativa . . . . .	249

#### CAPÍTULO XVI

### VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DESCONCENTRACIÓN

1. - Ventajas e inconvenientes de la desconcentración . . . . .	253
2. - Críticas a la desconcentración . . . . .	256
3. - No existen sistemas totalmente descentralizados o desconcentrados . . . .	256

CAPÍTULO XVII

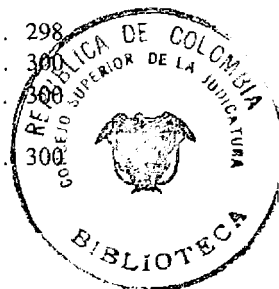
ORIGEN Y TEORÍAS QUE EXPLICAN LA DELEGACIÓN

1. - Primeras utilizaciones de la delegación .....	261
2. - Manifestaciones esenciales de la delegación .....	262
3. - Propuestas para una construcción unitaria de delegación .....	263
4. - La delegación como forma de organización administrativa .....	264
4.1. Teorías que explican la delegación .....	264
5. - La delegación, transferencia del ejercicio de la competencia .....	265
6. - Delegación como creación de una competencia alternativa .....	265
7. - La delegación como habilitación del órgano administrativo para ejercer una competencia .....	266
8. - La delegación considerada como un supuesto de relación orgánica impropia .....	267
9. - La doctrina de la delegación italiana se aplica en Colombia .....	269
10. - Los actos del delegatario se consideran del delegante .....	269
<i>Delegación de funciones. Gobernador. Consejo de Estado. Competencia funcional</i> .....	
11. - Teoría de la representación para explicar la delegación .....	271
12. - Teorías del mandato, la sustitución y la autorización .....	275
13. - La delegación, entendida como sucesión en la titularidad de una función pública .....	277
14. - Teoría de la delegación como transferencia del ejercicio de la competencia, pero no de la titularidad de la función .....	278
15. - Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la titularidad de la función y el ejercicio de la competencia por delegación .....	280
Ley 4ª de 1992 .....	280
16. - Críticas a la doctrina de la disociación del ejercicio de la competencia y de la titularidad de la función .....	285
17. - Teoría de la cotitularidad sobre la función .....	287
18. - Teoría de la representatividad en donde el delegado actúa a nombre del delegante .....	288

CAPÍTULO XVIII

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA DELEGACIÓN

1. - Evolución jurídica de la delegación .....	293
2. - ¿Qué es la delegación? .....	296
3. - La delegación no implica una alteración de la estructura administrativa sino de su dinámica .....	297
4. - Las diferentes clases de delegación no alteran la estructura administrativa .....	298
5. - La delegación de firma es una forma alotrópica .....	300
6. - Otras formas de transferir competencias .....	300
7. - La imputación de funciones es una delegación impropia utilizada en sistemas inestables y flexibles .....	300



8. - La concepción normativa de la delegación . . . . .	302
9. - Delegaciones normativas. . . . .	303
10. - Delegación de competencias. . . . .	303
11. - La delegación es esencialmente revocable. . . . .	303

#### CAPÍTULO XIX

### CARACTERÍSTICAS DE LA DELEGACIÓN

1. - Características de la delegación . . . . .	307
2. - En caso de delegación el titular no pierde la competencia y la puede retomar en cualquier momento . . . . .	308
3. - El delegante no requiere del asentimiento del delegado. . . . .	308
4. - Prohibición de subdelegar. . . . .	309
5. - En el Estado unitario no se puede delegar la totalidad de la función. . . . .	312
6. - La concepción normativa de la delegación en la Constitución Nacional . . . . .	314
7. - Caracteres internos del acto administrativo de delegación. . . . .	315
8. - El legislador no puede delegar facultades contraviniendo la Constitución . . . . .	316
8.1. Delegación del Congreso en el presidente de la República y no en organismos de control . . . . .	317
9. - Funciones que la ley atribuye directamente a un órgano que no pueden ser delegadas. . . . .	319
10. - Diferencia entre delegación y comisión. . . . .	320

#### CAPÍTULO XX

### CLASES DE DELEGACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

1. - Diferentes tipos de delegación en la legislación colombiana. . . . .	325
2. - Delegación legislativa . . . . .	325
3. - La delegación legislativa debe ceñirse estrictamente a la Constitución. . . . .	326
4. - Las normas que habilitan a un órgano para ejercer funciones por delegación son de carácter excepcional . . . . .	333
5. - La teoría de la delegación presidencial . . . . .	335
6. - Alcance jurídico de las facultades extraordinarias delegadas en el ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley . . . . .	338
7. - Alcance jurídico de las facultades del ministro delegatario de funciones presidenciales . . . . .	341
8. - Requisitos de la delegación del presidente en el ministro delegatario . . . . .	343
9. - Delegación administrativa del presidente de la República . . . . .	346
10. - Ejemplo de delegación administrativa del presidente de la República . . . . .	348
Decreto 1679 de 1991. . . . .	348
11. - Delegación inteorgánica y ejemplo . . . . .	351
Resolución 2810 de 1978 . . . . .	352

12. - Delegación entre entes públicos . . . . .	354
13. - Delegación en los gobernadores . . . . .	355
14. - Delegación interna . . . . .	356
Decreto 2274 de 1978 . . . . .	357
15. - Delegación interna de funciones de los ministros y directores de departamentos administrativos . . . . .	359
16. - Delegación de autoridades administrativas en sus subalternos según la nueva Constitución . . . . .	360
17. - Delegación municipal . . . . .	360
18. - Delegación de la intervención en procesos judiciales de la Nación y demás entidades de derecho público . . . . .	361
19. - La delegación para contratar . . . . .	371
20. - Antecedentes del proyecto de ley sobre la delegación para contratar . . . . .	371
21. - Alcances jurídicos de la delegación en materia de contratación administrativa . . . . .	373
22. - Delegación del fiscal general de la Nación . . . . .	375
23. - El fiscal general en los actos administrativos de delegación del ejercicio de competencias debe ceñirse a la ley que autoriza la delegación . . . . .	380
24. - Responsabilidad del delegatario al ejercer las funciones transferidas por delegación . . . . .	385

**CAPÍTULO XXI**

**LA AVOCACIÓN**

1. - La avocación . . . . .	389
2. - La avocación y la jerarquía administrativa . . . . .	390
<i>Avocación de competencia</i> . . . . .	391
3. - La avocación según la ley 3460 de procedimiento administrativo de Argentina (Provincia de Corrientes) . . . . .	392
4. - Avocación, sustitución, subrogación, suplencia . . . . .	394

**CAPÍTULO XXII**

**DIFERENCIAS ENTRE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

1. - Diferencias entre centralización y descentralización administrativa . . . . .	399
2. - Diferencias entre centralización, descentralización y desconcentración administrativa . . . . .	401
1. La centralización . . . . .	401
2. La descentralización . . . . .	401
3. La desconcentración . . . . .	402
4. Descentralización y desconcentración . . . . .	402
5. En la desconcentración hay descongestión y no autonomía . . . . .	402
6. Características de la desconcentración administrativa . . . . .	403

## CAPÍTULO XXIII

**DIFERENCIAS ENTRE CONCENTRACIÓN -  
DESCONCENTRACIÓN - DESCENTRALIZACIÓN -  
DELEGACIÓN E IMPUTACIÓN DE FUNCIONES  
ADMINISTRATIVAS**

1. - Diferencias entre concentración y desconcentración administrativa .. 407
2. - Diferencias entre descentralización y desconcentración ..... 409
3. - Diferencias entre descentralización y delegación ..... 410
4. - Diferencias entre desconcentración y delegación ..... 412
5. - Requisitos de la imputación funcional en la nueva Constitución de 1991... 416

## CAPÍTULO XXIV

**LA AVOCACIÓN DE COMPETENCIAS Y SU DIFERENCIA  
CON LA DELEGACIÓN**

1. - Avocación de competencias y su diferencia con la delegación ..... 419
2. - No puede tipificarse la avocación de competencias atribuidas por  
ley a otros órganos ..... 420
- Índice onomástico ..... 423
- Índice temático ..... 429