



PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ M.

Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas - Escuela Superior de Administración
Pública, ESAP

**DESCENTRALIZACIÓN
DESCONCENTRACIÓN
Y
DELEGACIÓN
EN COLOMBIA**

LEGIS

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--------------------|-----|
| PRÓLOGO | vii |
| INTRODUCCIÓN | xix |

CAPÍTULO I

Origen del problema: visa de residente para la desconcentración y la delegación

| | |
|---|----|
| A. LA POSICIÓN DE LA DOCTRINA NACIONAL | 3 |
| B. ES INADECUADA LA TRADUCCIÓN LITERAL DE CONCEPTOS | 8 |
| 1. Estado y Nación en Francia y en Colombia | 8 |
| 2. El Gobernador en Colombia no es el Prefecto de Francia | 11 |
| 3. Los servicios exteriores en Francia | 14 |
| 4. Las colectividades locales en Francia y las entidades territoriales en Colombia | 15 |
| C. LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DELEGACIÓN EN FRANCIA Y EN COLOMBIA: ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS Y JURÍDICAS DIFERENTES EN CADA PAÍS | 15 |

CAPÍTULO II

La forma de Estado en Colombia

| | |
|---|----|
| A. MARCO CONSTITUCIONAL | 25 |
| B. ELEMENTOS DE LA FORMA DE ESTADO EN COLOMBIA | 27 |
| 1. Colombia es una República | 27 |
| 2. Colombia es unitaria | 29 |
| a) <i>Conceptualización sobre lo federal y lo unitario: no hay descentralización en los estados federales</i> | 30 |
| b) <i>Manifestaciones formales del Estado unitario y del Estado federal</i> ... | 37 |
| c) <i>¿Qué es República unitaria?</i> | 47 |

| | | |
|----|--|----|
| 3. | Colombia es descentralizada | 48 |
| a) | <i>Características de la descentralización en la Constitución Política</i> | 51 |
| b) | <i>¿Descentralización por colaboración o privatización?</i> | 57 |
| c) | <i>Centralización política y descentralización administrativa</i> | 60 |
| d) | <i>Centralización y descentralización en las Constituciones de 1886 y 1991</i> | 61 |
| e) | <i>La recentralización</i> | 65 |
| 4. | Autonomía de las entidades territoriales | 66 |
| a) | <i>La autonomía es incompatible con la República unitaria: visión anacrónica del concepto</i> | 66 |
| b) | <i>La autonomía es consecuencia de la descentralización</i> | 69 |
| c) | <i>No hay descentralización sin autonomía</i> | 70 |
| d) | <i>La autonomía no es absoluta</i> | 71 |
| e) | <i>Condiciones para fijar límites a la autonomía territorial</i> | 73 |
| f) | <i>La ley establece los límites de la autonomía</i> | 75 |
| g) | <i>Límites materiales a la cláusula de reserva</i> | 77 |
| h) | <i>La confusión entre autonomía y descentralización</i> | 80 |
| i) | <i>La autonomía no es ajena a la república unitaria ni implica fraccionamiento de la soberanía</i> | 82 |
| j) | <i>Autonomía y autarquía</i> | 82 |
| k) | <i>La autonomía en la Constitución Política</i> | 84 |

CAPÍTULO III

La descentralización territorial

| | | |
|----|---|----|
| A. | CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES | 89 |
| 1. | Coinciden con una porción del territorio nacional | 89 |
| 2. | Población | 93 |
| 3. | Circunscripción electoral y elemento geográfico para la aplicación del régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades | 93 |
| a) | <i>En la Constitución Política</i> | 94 |
| b) | <i>En la Ley 136 de 1994</i> | 94 |
| 4. | Reconocimiento o determinación institucional | 94 |
| 5. | Creación por corporación pública de nivel superior | 97 |
| 6. | Personalidad jurídica | 98 |

| | |
|--|-----|
| 7. Determinación de la estructura administrativa por la corporación pública del respectivo nivel | 99 |
| 8. Autoridades propias | 103 |
| 9. Inexistencia de relación jerárquica entre las autoridades de las entidades territoriales..... | 104 |
| 10. Asuntos o competencias propias | 105 |
| 11. Competencia para asignar funciones a las entidades territoriales | 105 |
| a) <i>Asignación de competencias a entidades territoriales en la Constitución y la ley</i> | 106 |
| b) <i>Asignación de competencias a las corporaciones públicas territoriales en la Constitución y la ley</i> | 107 |
| c) <i>Asignación de competencias a las autoridades ejecutivas de las entidades territoriales en la Constitución, la ley y por las corporaciones públicas territoriales</i> | 108 |
| 12. Objeto amplio o genérico..... | 110 |
| 13. Autonomía administrativa..... | 110 |
| 14. Recursos propios | 112 |
| B. CONTROL A LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES | 114 |

CAPÍTULO IV

La descentralización por servicios

| | |
|---|-----|
| A. CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS | 122 |
| 1. Área geográfica de actuación | 122 |
| 2. Reconocimiento institucional | 122 |
| a) <i>Entes universitarios autónomos y corporaciones autónomas regionales</i> | 124 |
| b) <i>Empresas sociales del Estado</i> | 125 |
| c) <i>Sociedades por acciones</i> | 125 |
| d) <i>Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica</i> | 126 |
| e) <i>Institutos científicos y tecnológicos</i> | 129 |
| 3. Creación por la corporación pública del respectivo nivel..... | 130 |
| 4. Régimen general en la ley y normas reglamentarias especiales | 130 |
| 5. Cuentan con un estatuto básico u orgánico..... | 131 |
| 6. Cotitularidad para la reorganización y supresión de institutos descentralizados del orden nacional | 133 |

| | |
|--|-----|
| 7. La cotitularidad de funciones en el nivel territorial | 139 |
| 8. Reestructuración | 140 |
| 9. Personalidad jurídica | 141 |
| 10. Objeto específico | 141 |
| 11. Autoridades propias | 142 |
| 12. Autonomía financiera | 147 |
| 13. Autonomía administrativa | 148 |
| 14. Adscripción y vinculación | 150 |
| 15. Clasificación de los institutos descentralizados | 151 |
| a) <i>Según la determinación de sus categorías</i> | 151 |
| b) <i>Según el nivel administrativo al cual pertenecen</i> | 152 |
| c) <i>Según el vínculo con el sector central</i> | 152 |
| d) <i>Según su origen</i> | 152 |
| B. CONTROL DE TUTELA POR PARTE DE LA AUTORIDAD CENTRAL | 152 |

CAPÍTULO V

La desconcentración administrativa

| | |
|--|-----|
| A. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA LEY 489 DE 1998 | 157 |
| B. DEFINICIÓN | 158 |
| C. OBJETO DE LA DESCONCENTRACIÓN | 158 |
| D. FINALIDAD DE LA DESCONCENTRACIÓN | 158 |
| E. LA DESCONCENTRACIÓN SE PRESENTA AL INTERIOR DE UNA PERSONA JURÍDICA | 159 |
| F. DESCONCENTRACIÓN EN LO NACIONAL Y LO TERRITORIAL | 160 |
| G. EXISTENCIA DE ÁREAS FUNCIONALES O DE UNIDADES TERRITORIALES | 163 |
| H. ESPECIES DE DESCONCENTRACIÓN | 165 |
| 1. Según la Ley 489 de 1998 | 165 |
| a) <i>La desconcentración por funciones</i> | 165 |
| b) <i>La desconcentración por territorio</i> | 166 |
| 2. La clasificación doctrinal | 167 |
| a) <i>Desconcentración por delegación</i> | 167 |
| b) <i>Desconcentración por adscripción</i> | 168 |
| I. AUTORIDAD COMPETENTE PARA REALIZAR LA DESCONCENTRACIÓN | 169 |
| 1. La desconcentración en el sector central nivel nacional | 170 |

| | |
|---|-----|
| 2. La desconcentración en el sector central del nivel territorial..... | 170 |
| 3. La desconcentración en el sector descentralizado nacional y territorial | 171 |
| J. AUTORIDADES VIRTUALES O IMPROPIAS | 174 |
| K. AUSENCIA DE AUTONOMÍA FINANCIERA | 174 |
| L. AUTONOMÍA FINANCIERA, DESCONCENTRACIÓN Y CONSTITUCIÓN POLÍTICA | 175 |
| M. LAS COMPETENCIAS DESCONCENTRADAS SON LIMITADAS | 176 |
| N. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA LIMITADA | 176 |
| Ñ. REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES EN LA DESCONCENTRACIÓN | 177 |
| O. RECURSOS DE LA VÍA GUBERNATIVA EN LA DESCONCENTRACIÓN | 178 |
| P. RESPONSABILIDAD EN LA DESCONCENTRACIÓN | 179 |
| Q. CONTROL EJERCIDO POR LA AUTORIDAD CONCENTRADA | 179 |

CAPÍTULO VI

La delegación administrativa

| | |
|---|-----|
| A. LA DELEGACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA | 183 |
| B. NORMAS SOBRE DELEGACIÓN EN LA LEY 489 DE 1998 | 185 |
| C. CARACTERÍSTICAS Y OBJETO DE LA DELEGACIÓN | 187 |
| D. NATURALEZA DEL EMPLEO Y AUTORIDAD IMPLÍCITA PARA EFECTO DE LA DELEGACIÓN | 188 |
| 1. Empleo es diferente de empleado | 189 |
| 2. Se delega autoridad para la toma de decisiones no se delegan funciones | 191 |
| a) <i>En la Constitución</i> | 191 |
| b) <i>En la ley</i> | 192 |
| c) <i>En la jurisprudencia</i> | 192 |
| d) <i>En la doctrina nacional</i> | 192 |
| e) <i>Para la Ley 200 de 1995</i> | 193 |
| 3. Las funciones son del empleo y no del empleado | 193 |
| 4. La delegación no implica modificación del manual de funciones por cargo | 194 |
| E. DEFINICIÓN DE DELEGACIÓN | 195 |
| F. PROPÓSITO DE LA DELEGACIÓN | 196 |
| G. LA DELEGACIÓN SE PRESENTA ENTRE FUNCIONARIOS Y NO ENTRE ENTIDADES | 197 |
| 1. Ejemplo de la inadecuada aplicación de la delegación | 198 |

| | | |
|----|--|-----|
| 2. | Situación del Congreso, las Asambleas y los Concejos en materia de delegación | 199 |
| 3. | Otros casos de inadecuada utilización de la delegación | 200 |
| 4. | La posición de la jurisprudencia | 201 |
| 5. | La incoherencia del artículo 14 de la Ley 489 de 1998 | 202 |
| a) | <i>La delegación de funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional efectuada a favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales</i> | 203 |
| b) | <i>La delegación “deberá acompañarse de la celebración de convenios”</i> | 204 |
| c) | <i>En los convenios “se fijan los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria”</i> | 204 |
| d) | <i>“En el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas”</i> | 204 |
| e) | <i>“Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos”</i> | 205 |
| H. | TEMPORALIDAD DE LA DELEGACIÓN Y PERMANENCIA LABORAL DEL DELEGANTE Y DELEGATARIO | 205 |
| I. | NO HAY DELEGACIÓN ENTRE IGUALES | 205 |
| J. | ESPECIES DE DELEGACIÓN | 206 |
| 1. | La doctrina extranjera | 206 |
| 2. | La clasificación de la Constitución Política | 208 |
| 3. | La delegación legislativa | 208 |
| a) | <i>Las facultades extraordinarias deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno Nacional</i> | 210 |
| b) | <i>Circunstancias para solicitar las facultades extraordinarias</i> | 210 |
| c) | <i>El Congreso tiene facultad discrecional para otorgar o no las facultades</i> | 210 |
| d) | <i>El Congreso debe fijar los límites y alcances para el ejercicio de las facultades</i> | 211 |
| e) | <i>Las facultades se otorgan al Presidente de la República pero se ejercen por el Gobierno</i> | 212 |
| f) | <i>Las facultades proceden sobre asuntos delegables</i> | 212 |
| g) | <i>Las facultades extraordinarias proceden sólo para el cumplimiento de función legislativa</i> | 212 |
| h) | <i>Las facultades tienen un límite temporal</i> | 213 |
| i) | <i>Los Decretos del Gobierno tienen nivel y fuerza de ley</i> | 213 |

| | |
|--|-----|
| j) <i>¿Podrá el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias modificar la ley que contiene las facultades?</i> | 213 |
| k) <i>Está prohibida la subdelegación</i> | 214 |
| l) <i>Extinción de las facultades</i> | 214 |
| m) <i>El Congreso conserva la titularidad de la competencia sobre las funciones en las cuales haya procedido la delegación</i> | 214 |
| 1) <i>La Constitución Española</i> | 215 |
| 2) <i>En Colombia</i> | 216 |
| 4. <i>Delegación o facultades pro tempore de asambleas y concejos a gobernadores y alcaldes</i> | 220 |
| 5. <i>La delegación de firma</i> | 222 |
| K. <i>INTERVINIENTES EN LA DELEGACIÓN</i> | 223 |
| L. <i>AUTORIZACIÓN EXPRESA PARA DELEGAR</i> | 224 |
| M. <i>ELEMENTOS Y PROCESOS EN LA DELEGACIÓN</i> | 229 |
| 1. <i>La ley señala quienes pueden ser delegatarios</i> | 229 |
| 2. <i>Características del delegante y del delegatario</i> | 231 |
| a) <i>Características del delegante</i> | 231 |
| b) <i>Características del delegatario</i> | 232 |
| 3. <i>El acto de delegación</i> | 233 |
| 4. <i>Requisitos de los actos del delegatario y recursos de la vía gubernativa</i> | 234 |
| 5. <i>La delegación debe ser precisa</i> | 236 |
| 6. <i>¿La delegación es obligatoria o facultativa?</i> | 236 |
| 7. <i>El delegante conserva la titularidad de la función</i> | 237 |
| 8. <i>Funciones que no pueden delegarse</i> | 239 |
| a) <i>No se delega la expedición de reglamentos de carácter general</i> | 239 |
| b) <i>La delegación es indelegable o prohibición de la subdelegación</i> | 240 |
| c) <i>Es improcedente la delegación cuando la naturaleza de las funciones muestra que no son susceptibles de delegación</i> | 241 |
| d) <i>No pueden delegarse funciones que por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación</i> | 241 |
| 9. <i>La delegación se puede reasumir: ¿Asunción de lo delegado o revocatoria del acto de delegación?</i> | 243 |
| N. <i>RESPONSABILIDAD DEL DELEGANTE Y DEL DELEGATARIO</i> | 244 |
| Ñ. <i>EXIGENCIAS PRÁCTICAS DE LA DELEGACIÓN</i> | 249 |

SUPLEMENTO JURISPRUDENCIAL 253

ÍNDICE ANALÍTICO 389

BIBLIOGRAFÍA 397

ABREVIATURAS

| | | | |
|-----------|---|----------|--|
| Art. | Artículo | INCI | Instituto Nacional para Ciegos |
| A.L. | Acto Legislativo | INPRED | Instituto Nacional para la Prevención y Problemas de la Discapacidad |
| ARS | Administradoras del Régimen Subsidiado | INSOR | Instituto Nacional para Sordos |
| COPRA | Comisión para la Reforma de la Administración Pública | L. | Ley |
| CSJ | Corte Suprema de Justicia | LOOT | Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial |
| C.E. | Consejo de Estado | M.P. | Magistrado Ponente |
| C.N. | Constitución Nacional | Nº | Número |
| CNE | Consejo Nacional Electoral | Ord. | Ordinal |
| CNSC | Comisión Nacional del Servicio Civil | Op. cit. | Obra Citada |
| C.P. | Consejero Ponente | PAB | Plan de Atención Básica |
| C. Const. | Corte Constitucional | PAR. | Parágrafo |
| D. | Decreto | Sent. | Sentencia |
| D.O. | Diario Oficial | Trans. | Transitorio |
| ESAP | Escuela Superior de Administración | UMATA | Unidad Municipal de Asistencia Técnica al Campo |
| ETIs | Entidad Territorial Indígena | | |
| ICN | Ingresos corrientes de la Nación | | |

FE DE ERRATA: El inciso cuarto de la página 222 de la obra debe leerse así: • Finalmente, para otorgar la autorización *pro tempore* se requiere la solicitud expresa del alcalde y su aprobación no exige mayoría absoluta.