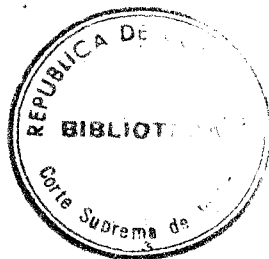


✓  
**GUSTAVO PENAGOS**  
Profesor Titular de Derecho Administrativo



# **DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

**TERCERA EDICION**



**EDICIONES LIBRERIA DEL PROFESIONAL**

# INDICE GENERAL

|                    |    |
|--------------------|----|
| INTRODUCCION ..... | XV |
|--------------------|----|

## CAPITULO I

### **CENTRALIZACION - DESCONCENTRACION DESCENTRALIZACION - DELEGACION Y AVOCACION ESTAN DETERMINADAS POR LA COMPETENCIA**

|   |    |
|---|----|
| 1. EN LA DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION O DELEGACION SE DEBE TENER EN CUENTA LA COMPETENCIA .....  | 3  |
| 2. LA COMPETENCIA ES LA APTITUD LEGAL DE OBRAR Y ES DIFERENTE SEGUN SE TRATE EN REGIMEN DE CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION O DELEGACION ..... | 4  |
| 3. LA COMPETENCIA ES UN DEBER FACULTAD EN CONCRETO DE UN ORGANO DE LA ADMINISTRACION .....  | 5  |
| 4. CARACTERES FUNDAMENTALES DE LA COMPETENCIA QUE SE DETERMINAN SEGUN SE TRATE DE CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION O DELEGACION .....          | 6  |
| 5. CRITERIOS ORIENTADORES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991 .....   | 9  |
| 6. FILOSOFIA DEL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO .....  | 11 |
| 7. LA NUEVA CONSTITUCION PARA EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION, TUVO EN CUENTA LAS COMPETENCIAS Y LOS RECURSOS .....   | 12 |

## CAPITULO II

### **LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

|   |    |
|---|----|
| 1. LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA .....                           | 17 |
| 2. CONCENTRACION DE PODER DE DECISION Y MANDO .....                 | 17 |
| 3. LA RELACION JERARQUICA EN LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA ..... | 17 |

|    |  |    |
|----|--|----|
| 4. | EFFECTOS DE LA RELACION JERARQUICA .....   | 18 |
| 5. | FACTORES CARACTERISTICOS DE LA RELACION JERARQUICA EN LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA ..... | 20 |

## CAPITULO III

**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | LA DESCENTRALIZACION CONTRA EL ABSOLUTISMO .....  | 23 |
| 2.  | LA SEPARACION DE FUNCIONES .....  | 23 |
| 3.  | LA DESCENTRALIZACION SUPONE UN CRITERIO DE DIVISION .....   | 23 |
| 4.  | LA CENTRALIZACION, LA DESCENTRALIZACION O LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVAS SON FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ..... | 24 |
| 5.  | LA VERDADERA DESCENTRALIZACION ES POR LEY Y NO GRACIOSA DADIVA DEL EJECUTIVO .....  | 25 |
| 6.  | LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA .....   | 29 |
| 7.  | CARACTERES DE LA DESCENTRALIZACION .....  | 29 |
| 8.  | LA DESCENTRALIZACION SUPONE UNA PERSONIFICACION DE DERECHO PUBLICO DISTINTA A LA DEL ESTADO COMO PERSONA JURIDICA UNICA ..... | 30 |
| 9.  | VIGENCIA DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL .....  | 32 |
| 10. | LA TUTELA TECNICA ELEMENTO DE LA DESCENTRALIZACION .....  | 33 |
| 11. | LA DESCENTRALIZACION FACILITA LA REALIZACION DEL ESTADO DE DERECHO ..   | 34 |
| 12. | LA AUSENCIA DE DESCENTRALIZACION .....  | 35 |
| 13. | LA CRISIS DE PARTICIPACION ES UNA CRISIS DE DESCENTRALIZACION .....   | 35 |
| 14. | DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991 .....  | 36 |
| 15. | PARTICIPACION Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO SOCIAL .....  | 36 |
| 16. | MODERNIZACION Y PARTICIPACION .....   | 38 |

## CAPITULO IV

**EL REGIONALISMO**

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | LA REGION ENTIDAD DESCENTRALIZADA TERRITORIALMENTE ..... | 43 |
| 2. | ENTES TERRITORIALES Y NO TERRITORIALES .....             | 44 |

|    |  |    |
|----|--|----|
| 3. | LA FORMACION DEL REGIMEN TERRITORIAL .....   | 45 |
| 4. | LA CONCEPCION ASOCIACIONISTA DE LA COMUNIDAD LOCAL PROVIENE DE LA EDAD MEDIA .....                   | 45 |
| 5. | NO SE TRATA DE QUITAR AL ESTADO ALGO PROPIO, SINO DE DEVOLVER AL MUNICIPIO LO QUE LE PERTENECE ..... | 46 |
| 6. | LA AUTONOMIA MUNICIPAL CONDUCE A LA FELICIDAD POLITICA .....   | 46 |
| 7. | IMAGEN PRIMIGENIA DEL NUEVO MUNICIPIO .....  | 47 |
| 8. | EL ACTA DE NACIMIENTO DE MUNICIPALISMO .....   | 47 |

*SECCION PRIMERA*

***EL REGIONALISMO EN COLOMBIA***

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1.  | ANTECEDENTE DEL REGIONALISMO EN COLOMBIA .....   | 49 |
| 2.  | DIFERENCIA ENTRE EL REGIONALISMO COMO UNIDAD BASICA DE ADMINISTRACION Y EL FEDERALISMO ..... | 50 |
| 3.  | LA REGION COMO UNIDAD O NIVEL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL .....                            | 51 |
| 4.  | ASPECTO POLITICO - INSTITUCIONAL .....   | 51 |
| 5.  | REGION SUPRAORDINARIA, COORDINADA Y SUBORDINADA .....  | 52 |
| 6.  | REGION E INTEGRACION ECONOMICA .....   | 53 |
| 7.  | ASPECTO ADMINISTRATIVO DEL REGIONALISMO .....  | 53 |
| 8.  | LA REGION COMO ENTIDAD TERRITORIAL .....   | 54 |
| 9.  | EL PENSAMIENTO DEL CONSTITUYENTE PRIMARIO .....  | 54 |
| 10. | RASGOS CARACTERISTICOS DE LA REGION EN LA NUEVA CONSTITUCION .....                           | 57 |
| 11. | MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE INTEGRACION Y EQUILIBRIO REGIONAL .....                           | 58 |

CAPITULO V

**LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA .....   | 63 |
| 2. | LA DESCONCENTRACION REQUIERE EXPRESA ATRIBUCION DE LA LEY A UN ORGANO INFERIOR ..... | 64 |
| 3. | CONCEPTO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA .....                                    | 65 |
| 4. | LA DESCONCENTRACION ES LA ETAPA MINIMA DE LA DESCENTRALIZACION .....                 | 65 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 5.  | LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DICE QUE LA DESCONCENTRACION TIENDE A DESCONGESTIONAR LA ADMINISTRACION ..... | 66 |
| 6.  | LA DESCONCENTRACION ES EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS POR ORGANOS ADMINISTRATIVAMENTE SUBORDINADOS .....     | 67 |
| 7.  | LA DESCONCENTRACION ES UNA DESCONGESTION TECNICA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....                        | 67 |
| 8.  | LA DESCONCENTRACION SEGUN EL CONSEJO DE ESTADO .....   | 68 |
| 9.  | LA DESCONCENTRACION UNA MANERA DE EXTENCION DEL PODER CENTRAL ..   | 68 |
| 10. | LA "DESCENTRALIZACION" O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL DECRETO 102 DE 1976 .....                   | 69 |

## CAPITULO VI

### ELEMENTOS Y MODALIDADES DE LA DESCONCENTRACION

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | EN LA DESCONCENTRACION LA LEY TRANSFIERE EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA EN FORMA PERMANENTE .....                | 75 |
| 2. | ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACION .....   | 75 |
|    | 2.1. <b>Maneras de crear el órgano desconcentrado</b> .....  | 76 |
| 3. | CINCO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DESCONCENTRACION .....   | 77 |
| 4. | LOS RASGOS DISTINTIVOS DE LA DESCONCENTRACION SE DERIVAN DE LOS ELEMENTOS, FINALIDAD Y EFECTOS DE LA MISMA ..... | 78 |

### SECCION PRIMERA

#### MODALIDADES DE LA DESCONCENTRACION

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | MODALIDADES DE LA DESCONCENTRACION .....   | 81 |
|    | 1.1. <b>Desconcentración central</b> .....   | 81 |
|    | 1.2. <b>Desconcentración periférica</b> .....  | 81 |
|    | 1.3. <b>Desconcentración como descentralización parcial</b> .....  | 81 |
|    | 1.4. <b>Desconcentración territorial y simplemente jerárquica. Desconcentración por delegación y por adscripción</b> ..... | 83 |
|    | 1.5. <b>Desconcentración en materia disciplinaria</b> .....  | 84 |
|    | 1.6. <b>Desconcentración total y parcial</b> .....   | 84 |

## CAPITULO VII

### EFFECTOS DE LA DESCONCENTRACION Y FINALIDADES

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | EFFECTOS DE LA DESCONCENTRACION .....  | 87 |
|    | 1.1. <b>Efectos de la desconcentración en la administración central</b> .....      | 88 |
|    | 1.2. <b>La desconcentración tiene eficacia en los regímenes centralistas</b> ..... | 89 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 2.   | FINALIDADES DE LA DESCONCENTRACION .....  | 90 |
| 2.1. | La desconcentración en los sistemas centralistas .....  | 90 |
| 2.2. | Los órganos subordinados en la desconcentración .....   | 90 |
| 2.3. | Desplazamiento de competencias a órganos inferiores .....   | 90 |
| 2.4. | La desconcentración cumple su finalidad sin necesidad de autonomía .....  | 91 |
| 3.   | LA DESCONCENTRACION COMO LA CONCENTRACION TIENEN EFECTOS Y FINALIDADES SEGUN EL TIPO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ..... | 91 |

### SECCION PRIMERA

#### VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DESCONCENTRACION

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DESCONCENTRACION ..... | 93 |
|----|--|----|

### CAPITULO VIII

#### LA DELEGACION

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | EVOLUCION JURIDICA DE LA DELEGACION ADMINISTRATIVA .....  | 99  |
| 2. | ¿QUE ES LA DELEGACION? .....  | 101 |
| 3. | LA DELEGACION NO IMPLICA UNA ALTERACION DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA SINO DE SU DINAMICA ..... | 102 |
| 4. | LA DELEGACION ES UNA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS .....  | 104 |
| 5. | DELEGACION E IMPUTACION DE FUNCIONES: SON SISTEMAS INESTABLES Y FLEXIBLES .....                   | 105 |
| 6. | LA CONCEPCION NORMATIVA DE LA DELEGACION .....  | 106 |
| 7. | DELEGACIONES NORMATIVAS .....   | 107 |
| 8. | DELEGACION DE COMPETENCIAS .....  | 107 |
| 9. | LA DELEGACION ES ESENCIALMENTE REVOCABLE .....  | 107 |

### CAPITULO IX

#### CARACTERISTICAS DE LA DELEGACION

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | CARACTERISTICAS DE LA DELEGACION .....  | 111 |
| 2. | EN CASO DE DELEGACION EL TITULAR NO PIERDE LA COMPETENCIA Y LA PUEDE RETOMAR EN CUALQUIER MOMENTO ..... | 111 |
| 3. | PROHIBICION DE SUBDELEGAR .....   | 112 |
| 4. | LA CONCEPCION NORMATIVA DE LA DELEGACION EN LA CONSTITUCION NACIONAL .....                              | 115 |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 5. | EJEMPLO DE DELEGACION ADMINISTRATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA | 116 |
| 6. | LA DELEGACION PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1991               | 119 |

## CAPITULO X

**DIFERENTES CLASES DE DELEGACION  
EN LA CONSTITUCION DE 1991**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1.  | DIFERENTES TIPOS DE DELEGACION EN LA LEGISLACION COLOMBIANA  | 125 |
| 2.  | DELEGACION LEGISLATIVA   | 125 |
| 3.  | DELEGACION INTER-ORGANICA Y EJEMPLO  | 126 |
| 4.  | DELEGACION ENTRE ENTES PUBLICOS  | 128 |
| 5.  | DELEGACION EN LOS GOBERNADORES   | 128 |
| 6.  | DELEGACION INTERNA   | 129 |
| 7.  | DELEGACION INTERNA DE FUNCIONES DE LOS MINISTROS Y DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS         | 132 |
| 8.  | DELEGACION DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN SUS SUBALTERNOS SEGUN LA NUEVA CONSTITUCION               | 132 |
| 9.  | DELEGACION MUNICIPAL   | 133 |
| 10. | DELEGACION DE LA INTERVENCION DE PROCESOS JUDICIALES DE LA NACION Y DEMAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO | 133 |

## CAPITULO XI

**LA PARTICIPACION Y SUS EFECTOS SOBRE LA DESCENTRALIZACION**

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | LA PARTICIPACION Y SUS EFECTOS SOBRE LA DESCENTRALIZACION   | 143 |
| 1.1. | <b>Protección constitucional del administrado para participar en las funciones públicas</b>                 | 144 |
| 2.   | LA NECESIDAD DEL ACERCAMIENTO DEL PODER AL CIUDADANO JUSTIFICA EL DERECHO DE PARTICIPACION                  | 145 |
| 2.1. | <b>La participación como técnica de eficiencia administrativa</b>   | 146 |
| 3.   | DISTINCION ENTRE LA PARTICIPACION Y LA INCORPORACION DE ADMINISTRADOS EN LA EJECUCION DE FUNCIONES PUBLICAS | 146 |
| 4.   | LA ADMINISTRACION PARTICIPADA TIENE FUNDAMENTO EN LA LEY  | 148 |
| 5.   | FORMULAS COOPERATIVAS DE PARTICIPACION  | 149 |
| 6.   | PARTICIPACION POR COLABORACION  | 151 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 7.  | PARTICIPACION ORGANICA .....   | 151 |
| 8.  | LAS FUNDACIONES Y CORPORACIONES SON FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS ..... | 153 |
| 9.  | PARTICIPACION Y SEGURIDAD NACIONAL .....   | 154 |
| 10. | NO TODA COLABORACION REVISTE CARACTERISTICAS DE PARTICIPACION .....                                      | 154 |
| 11. | DIFERENTES CLASES DE PARTICIPACION EN LA CONSTITUCION DE 1991 .....                                      | 155 |
| 12. | DEBER DEL ESTADO DE HACER EFECTIVA LA PARTICIPACION .....  | 158 |

## CAPITULO XII

### LA AVOCACION

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | AVOCACION .....   | 161 |
| 2. | LA AVOCACION Y LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA .....  | 162 |
| 3. | LA AVOCACION SEGUN LA LEY 3460 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ARGENTINA (Provincia de Corrientes) ..... | 163 |
| 4. | AVOCACION - SUSTITUCION - SUBROGACION - SUPLENCIA .....   | 164 |

## CAPITULO XIII

### DIFERENCIAS ENTRE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | DIFERENCIAS ENTRE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA                         | 169 |
| 2. | DIFERENCIAS ENTRE CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA ..... | 170 |

## CAPITULO XIV

### DIFERENCIAS ENTRE CONCENTRACION - DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVA

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | DIFERENCIAS ENTRE CONCENTRACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA            | 177 |
| 2. | DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION .....                 | 178 |
| 3. | DIFERENCIAS ENTRE DESCONCENTRACION Y DELEGACION .....                        | 179 |
| 4. | REQUISITOS DE LA IMPUTACION FUNCIONAL EN LA NUEVA CONSTITUCION DE 1991 ..... | 181 |

CAPITULO XV

LA AVOCACION DE COMPETENCIA Y SU DIFERENCIA  
CON LA DELEGACION

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | AVOCACION DE COMPETENCIAS Y SU DIFERENCIA CON LA DELEGACION . . . . .                                | 185 |
| 2. | NO PUEDE TIPIFICARSE LA AVOCACION DE COMPETENCIAS ATRIBUIDAS POR LA<br>LEY A OTROS ORGANOS . . . . . | 186 |