

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL¹

Juan José Montoya Bedoya²

RESUMEN. La descentralización territorial además de ser una técnica de gestión de la Administración, es también entendida como un principio dirigido a distribuir de la manera más adecuada el poder del Estado en todo su territorio. Esta técnica ha estado presente desde el siglo XIX en nuestro Estado y otros de la región, además teniendo una fuerte conexión con elementos políticos y sociales, es decir, proponiendo una disminución del centralismo administrativo y político para dar una mayor autonomía y poder de gestión de sus necesidades e intereses propios por parte de los territorios y de sus habitantes, en los cuales se depositaba estas facultades o competencias. Este ensayo ofrece un análisis de la descentralización territorial más que todo enfocado en los elementos teóricos de la misma y su presencia en el ordenamiento jurídico colombiano.

Introducción

La descentralización territorial es el primer tipo de *descentralización* que surge en nuestro Estado, ya que trajo consigo la distribución del poder en entes territoriales, es decir, se permitió que hubiese órganos diferentes del poder central que tuvieran funciones propias y pudieran decidir sobre la mejor forma de cumplir con las mismas. En nuestro Estado la descentralización territorial tiene una fuerte cercanía con los entes territoriales y el concepto de autonomía, que serán abordados en justas proporciones, y con un enfoque dirigido netamente a la *descentralización territorial*, entendiendo que habrá otros escritos dedicados a los *entes territoriales* y su *autonomía*.

Además, se propone, en primer lugar, acercarse a los elementos más relevantes de la descentralización territorial: su relación con los entes territoriales, el concepto de autonomía y si pueden plantearse elementos que la diferencien de otros tipos de descentralización. A continuación se ofrecen algunas nociones que ha dado la doctrina, extranjera y local, también mencionado en la jurisprudencia, para pasar de lleno a abordar algunos aspectos históricos que se consideran claves en la

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 21 de junio 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 del profesor Cristian Andrés Díaz Díez, 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 II, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

descentralización territorial en Colombia y finalmente se señala cómo se aborda la descentralización territorial en la Constitución Política.

Con el fin de ofrecer el análisis previamente señalado, el texto plantea la siguiente división; *i)* aproximación teórica a la descentralización territorial, tocando su relación con los entes territoriales, con la autonomía, sus elementos claves y las diferencias con otras instituciones, especialmente la descentralización por servicios y *ii)* nociones de descentralización y se pasará al análisis de algunos momentos históricos relevantes para la *descentralización territorial* y cómo es su desarrollo en la Constitución Política de 1991.

1. Aproximación teórica de la descentralización territorial

Se considera importante plantear de manera breve la relación entre la descentralización territorial y los entes territoriales, porque a través de estos se materializa dicha figura en nuestro ordenamiento jurídico. Lo primero que se señala es que la descentralización territorial se encuadra dentro de lo que Adolf Merkel denomina *sistema territorial*, que define así: «Se habla de sistema territorial cuando se fija el campo de acción de un órgano con límites locales, circunscribiéndolo a un determinado territorio, a una parte determinada del dominio estatal»³. También es importante puntualizar que los entes territoriales hacen parte, asimismo, de una división entre *territoriales* y *no territoriales*. García de Enterría y Fernández plantean sobre esta clasificación la importancia que adquiere el territorio para definir los entes:

«La distinción entre entes territoriales y no territoriales, procedente de la doctrina alemana, alude en su formulación originaria al diverso papel que el territorio puede jugar en la configuración misma del ente. En tanto que en los entes territoriales el territorio aparece como algo que afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, en los no territoriales el papel del territorio se reduciría –dice esa tesis– al de simple ámbito para el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas»⁴.

La presente clasificación destaca uno de los elementos más relevante de esta clase de descentralización: *el territorio*. Además, García de Enterría y Fernández señalan que es una técnica más *democrática* de gestión de diversos asuntos que le corresponden al Estado, entre estos los servicios públicos, porque se realizan por las *Administraciones locales*, además contribuye a este factor democrático que el

³ MERKEL, Adolf. Teoría general del derecho administrativo. Santiago: Ediciones Olejnik, 2018. p. 418.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. p. 535 – 536.

poder de estas Administraciones surja desde la base, es decir, la población del mismo territorio⁵.

En ese orden de ideas, se plantea que la *descentralización territorial* obedece a que ciertas competencias son transferidas del poder central o del ordenamiento superior, a otro territorialmente inferior⁶. Deben, entonces, existir necesariamente *entes territoriales* que realicen estas funciones o competencias que en principio estarían todas en cabeza del poder central. La Corte Constitucional plantea frente a esto que:

«Por su parte, la descentralización territorial, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado, requiere la existencia de entidades territoriales, las que, por mandato de la Carta, son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (art. 286) [...]».

»En efecto, las entidades territoriales conformadas según lo establecido en la Constitución, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado, corresponden a la descentralización administrativa territorial, y por tanto, ostentan la condición de personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios y empleados son servidores públicos (C.P., art. 123). Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales que corresponde hacer a la ley orgánica de ordenamiento territorial, competencias en los distintos niveles territoriales que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (C.P., art. 288)»⁷.

Es importante resaltar que el otorgamiento de estas competencias o facultades no implica que haya una relación de jerarquía entre el poder central y los poderes descentralizados territorialmente, Pedro Alfonso Hernández señala frente a esto que: «Entre las autoridades departamentales y municipales de elección popular se presenta una relación de coordinación administrativa; no hay relación jerárquica entre ellas. Esta condición se presenta tanto al interior de cada entidad territorial como entre autoridades de diferentes niveles territoriales»⁸. Por lo anterior no hay superioridad o inferioridad jerárquica entre alcaldes, gobernadores y presidente, tampoco entre concejos municipales, asambleas y el congreso. Es válido plantear que en cada zona el respectivo representante del ente territorial –

⁵ *Ibid.* p. 316.

⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ BLANCO, Antonio y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Parte General. 5ª ed. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1998. p. 316.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-921 del 7 de noviembre de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis Editores S.A., 1999. p. 104.

alcalde o gobernador– es *jefe de la administración* en su propia circunspección geográfica. Esto tiene implicaciones relevantes, ya que, por ejemplo, ningún gobernador o presidente podría reformar o revocar los actos de un alcalde que esté actuando en el ejercicio de sus funciones propias.

1.2. Elementos de la descentralización territorial

Otro aspecto interesante, es que cuando se trata de la *descentralización territorial* se encuentra en la doctrina especializada que deben hallarse determinados *elementos, condiciones o exigencias* para afirmar que se está en presencia de esta técnica de gestión y división del poder del Estado. A continuación se citarán algunos autores que plantean los criterios que consideran necesarios de la *descentralización territorial*. Jean Rivero indica que deben confluír dos *condiciones*; la primera implica una distinción de las necesidades que deben importar más al gobierno central y las que deben ser propiamente objeto de los gobiernos locales: «El reconocimiento de una categoría de asuntos locales, distinta de la de los asuntos nacionales, es el primer dato de toda descentralización»⁹.

La segunda condición es el otorgamiento de personalidad jurídica a estos gobiernos o colectividades locales, lo que conlleva a adquirir *autonomía administrativa y financiera*. Este mismo autor plantea frente la autonomía de los entes territoriales que: «[...] sin lo cual, falta recursos propios y de toda posibilidad de acción, no es posible que ellas puedan gestionar sus asuntos»¹⁰. Para Rivero bastarían entonces estos dos elementos: necesidades que sean de mayor interés para el respectivo territorio y que sus entes tengan personería jurídica que les permita autonomía administrativa y financiera para poder encargarse por sí mismos de dichas necesidades.

Por otro lado, también hay autores que plantean más características, un ejemplo de esto es Laguna de Paz que señala cuatro *exigencias* para que pueda operar la *descentralización*¹¹; la primera coincide con las ideas de Rivero, porque se trata de que el ente descentralizado debe tener *personalidad jurídica*, distinta de los *superiores* –se considera antitécnico plantear que son entes superiores los del nivel nacional, sin embargo, se emplea esta palabra dado que el autor la utiliza en su obra–; la segunda *exigencia* es un ámbito de competencias propio del ente, es decir, que tenga carácter decisorio independiente del poder central; la tercera obedece a que los titulares de los entes u órganos locales deben ser distintos e

⁹ RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Traducción de la 9ª ed. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 340.

¹⁰ *Ibid.* p. 340.

¹¹ Pese a que propiamente no se refiere en esta parte de su obra a la *descentralización territorial*, con la lectura y análisis de las *exigencias* que plantea se deduce que se trata de esta clase de descentralización.

independientes de los entes *superiores*, o sea, de los órganos centralizados nacionales. Laguna de Paz señala que esto se logra con la elección de estos titulares por la propia comunidad del territorio. Finalmente plantea una cuarta exigencia que establece la autonomía de los entes territoriales en relación con los entes *superiores*, pasando el control a ejercerlo, en principio, solo los tribunales. Sin embargo, frente a este requisito final, establece que nunca habrá una *autonomía absoluta* de los órganos superiores, ya que pueden establecerse determinados mecanismos de control como el de tutela que conservan los entes centrales¹².

Otro autor que plantea *condiciones* para que se materialice efectivamente la descentralización territorial es George Vedel, para quien solo hay dos requisitos; primero la *autonomía de ciertos intereses*, es decir, que se reconozcan asuntos de mayor importancia para los territorios: «La primera condición de la descentralización es que el constituyente o el legislador reconozca la existencia autónoma de ciertos intereses generales en sí mismos, pero de una generalidad más restringida que aquellos de que se encarga el Estado: p. ej., el interés municipal o provincial»¹³. La segunda *condición* es que haya *autonomía* frente al poder central, explicando que si no se presenta, se podría estar frente a *desconcentración*, pero no propiamente frente a la descentralización. Es interesante destacar que Vedel también concuerda que para una mayor autonomía la forma por excelencia sería la elección por parte de la ciudadanía. Sin embargo, matiza esta última idea, ya que los órganos centrales pueden también elegir a los titulares de los entes territoriales, pero esto no debería ser obstáculo o significar la pérdida de autonomía¹⁴.

Otro autor que señala *elementos* necesarios para establecer la presencia de la *descentralización territorial*¹⁵ es Serra Rojas, que puntualmente aborda tres; el primero es un grupo de población radicado en el territorio –el autor incluso menciona que también estén agrupados en familias–; el segundo es que haya una porción de territorio nacional destinado para este ente; y el tercero obedece a las necesidades propias del territorio, que se excluya de los servicios federales y de la entidad federativa –el autor se refiere propiamente al sistema federal mexicano–¹⁶.

¹² LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Tratado de derecho administrativo. General y económico. 4 ed. Pamplona: Thomson Reuters, 2022. p. 652.

¹³ VEDEL, Georges. Derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. p. 538.

¹⁴ *Ibid.* p. 539-540.

¹⁵ Es importante señalar que la doctrina mexicana usualmente se refiere a esta técnica con el nombre de *descentralización por región*, pero esto es solo un sinónimo de la descentralización territorial trabajada en este texto.

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Tomo I. 8ª ed. México D. F.: Editorial Porrúa, 1977. p. 580

Serra Rojas es enfático sobre la elección de los titulares o representantes de los entes territoriales, resaltando el apego por el territorio, los vínculos afectivos y la mayor seguridad que esto puede traer para la población:

«La descentralización por región responde a una forma democrática en la que las poblaciones tienen una injerencia determinante, ya que entrega el gobierno de la institución a los propios gobernados, que libremente pueden seleccionar los mejores elementos, el más apegado a la región y el que les ofrezca la mayor seguridad. Se piensa que los vínculos afectivos de los propios vecinos, representan un estímulo para la realización de una obra social. También se toman en cuenta las formas técnicas apropiadas para realizar una política urbana, o de principios que se comprenden bajo la denominación»¹⁷.

Finalmente, en Colombia, Pedro Alfonso Hernández plantea dos *elementos básicos* de la descentralización territorial: primero la existencia de entidades territoriales y segundo –curioso, pues no coincide con los demás autores– es que haya un control por parte de las entidades centralizadas para la unidad de actuación administrativa con base en la legalidad por parte de todos los entes territoriales¹⁸. No obstante, también plantea otras características importantes para la descentralización territorial, solo que no se refiere a ellas como *elementos básicos*, sino que solo los trata más adelante en su obra; la primera es el territorio, señalando algunas implicaciones políticas y constitucionales que conlleva este elemento:

«El territorio como elemento de las entidades territoriales tiene connotaciones políticas, jurídicas y administrativas: por ejemplo, las ordenanzas y los acuerdos municipales rigen en todo el territorio del departamento, municipio o distrito (C. N., arts. 300, 313 y 322); el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones se basa en el ámbito territorial (C. N., art. 292); las calidades para ser elegido alcalde, gobernador, concejal o diputado se establecen, entre otros factores, a partir del territorio de la respectiva entidad territorial (C. N., art. 299 y L. 136/94, arts. 42 y 86)»¹⁹.

El otro elemento que no es *básico* pero hace parte de la descentralización territorial es la *población*, a la cual también le atribuye implicaciones políticas y constitucionales en nuestro ordenamiento:

«La población, como elemento de las entidades territoriales, tiene consecuencias políticas y jurídicas. Por ejemplo, la determinación de número de concejales depende de la población del municipio o distrito (C.N., arts. 312 y 323); el número de diputados de la asamblea

¹⁷ *Ibid.* p. 638.

¹⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Op. cit., p. 89.

¹⁹ *Ibid.* p. 91

departamental y de representantes a la Cámara de Representantes se fija de acuerdo con la población de cada departamento (D. 1222/86, arts. 26 y C.N., art. 176); la participación en las rentas nacionales se distribuye, entre otros factores, con base en la población de las entidades territoriales (C. N., art. 357); el establecimiento de categorías de municipios (C. N., art. 320) o la creación de municipios (Ley 136/94, art. 8°) también se realizan con base en la población de la entidad territorial»²⁰.

Finalmente, también señala la necesidad de que tengan personería jurídica. Las características planteadas por estos autores se considera que no necesariamente hacen parte solamente de la descentralización territorial, al menos en el caso de los intereses propios, la personalidad jurídica y el territorio, ya que, en la descentralización por servicios, por tomar un ejemplo, las entidades se crean justamente para atender necesidades puntuales pudiendo ser estas locales o naciones, teniendo siempre personalidad jurídica. Además, hay entidades descentralizadas por servicios que son del nivel territorial, es decir, que tienen su campo de acción solo en una determinada parte del Estado. De igual forma, referente a la elección de los titulares de los entes, no se presenta solamente en los descentralizados territorialmente que se establecen en la Constitución –sobre estos se profundizará más adelante– sino que pueden estar presente en otras organizaciones comunitarias que son reconocidas por el Estado, por ejemplo, las juntas de acción comunal y las juntas de acción local²¹.

En este punto cabe preguntarse si las características que señalaron los autores antes citados deben entenderse como exclusivas de la descentralización territorial, o concurren con otros tipos de descentralización presentes en nuestro ordenamiento jurídico. Lo anterior lleva a cuestiones como si de verdad pueden existir rasgos propios de la descentralización territorial que permita distinguirla sin lugar a equívocos de los otros tipos de descentralización. Frente a esta interrogante no se puede ofrecer una respuesta, ya que, incluso en el caso hipotético que no haya forma de distinguir elementos propios de la descentralización territorial, esta figura es reconocida por nuestra Constitución, la ley y la jurisprudencia, por lo cual no puede dudarse de su existencia. Sin embargo, queda en un terreno mucho más oscuro distinguir tajantemente las otras clases de descentralización.

²⁰ *Ibid.* p. 93

²¹ El artículo 34 de la Ley 2166 de 2021 establece lo siguiente: «Artículo 34. Procedimiento de elección de los dignatarios. La elección de dignatarios de los organismos de acción comunal será hecha por sus propios órganos o directamente por los afiliados, según lo determinen los estatutos y conforme al procedimiento que estos establezcan, bien sea por asamblea o *en elección directa*. En caso de que Juntas de Acción Comunal decidan hacer la elección por asamblea, deberán participar y votar la mitad más uno de los afiliados para que la decisión sea válida. *En caso de realizar elección por votación directa, esta será válida si como mínimo participan y votan el 30% de sus afiliados*» (cursiva fuera del texto original).

1.2. Relación entre descentralización territorial y autonomía

Un aspecto de suma relevancia es la relación existente entre la *descentralización territorial* y la *autonomía*, puesto que se establece la segunda como presupuesto casi que indispensable de la primera. Sánchez Morón plantea la *autonomía* como elemento de la descentralización territorial, especialmente en la orientación política y el ejercicio de las competencias propias:

«Correlato de la descentralización es la autonomía, que hace referencia a un poder limitado dentro del Estado, por extenso que sea, y que no se predica por contraposición o rechazo de la soberanía estatal. Ahora bien, la autonomía implica, en el caso de los entes territoriales —Comunidades Autónomas, municipios, provincias e islas y otros entes locales—, en su caso no sólo la capacidad de ejercer un conjunto de competencias bajo la propia responsabilidad, sino también la de imprimir a la acción de gobierno y administración una orientación política propia, que puede ser distinta de la del Gobierno del Estado. Naturalmente, en el ejercicio de las propias competencias y sin perjuicio de la coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones»²².

Esta relación también ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin embargo, con el matiz de que puede ser un elemento que puede no estar presente en la descentralización:

«Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses»²³.

Es complejo este planteamiento, porque la *autonomía*, independiente de que sea territorial, administrativa o financiera, es tomada como uno de los elementos esenciales de la descentralización territorial, por lo cual sostener que un órgano descentralizado puede no ser autónomo, desde lo teórico resulta sumamente complejo de asimilar. Sin embargo, la misma Corte Constitucional en otras sentencias ha precisado que la autonomía sí es un elemento indispensable para la descentralización territorial: «[...] la autonomía es una consecuencia *sine qua non* de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen

²² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 6ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010. p. 85.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales»²⁴. Es importante señalar que la Corte también ha optado por diferenciar la autonomía de las entidades territoriales, señalando que: «[...] la autonomía de las entidades territoriales a que alude el artículo 1º y desarrollan los artículos 287 y s.s. de la Constitución se aplica a la descentralización territorial, mas no a la descentralización por servicios»²⁵.

Estos planteamientos de la Corte llevan a concluir que no debería ser equiparable el sentido que tiene la autonomía en la descentralización territorial y el que tiene en otros tipos de descentralización. Lo anterior es algo problemático, ya que la autonomía, sea administrativa o financiera, es tomada como elemento intrínseco de la descentralización en general, por lo cual resignificarla e incluso llegar al punto de prescindir de ella para la descentralización territorial, se considera que generaría problemas conceptuales e incluso prácticos. Lo anterior llevaría a poder señalar que haya un ente territorial que no tenga autonomía, o que su autonomía no sea igual a la administrativa y financiera de los otros tipos de descentralización, en este escenario estaría faltando un elemento esencial de esta técnica de gestión del Estado.

Pasando a otros aspectos de la autonomía –enmarcada lógicamente en la descentralización territorial– desde la doctrina se le atribuyen características o elementos que deben ser destacados para su mejor comprensión. Pedro Alfonso Hernández define la autonomía en relación con los entes territoriales de la siguiente manera: «Autonomía administrativa es la facultad que tienen las autoridades territoriales para tomar decisiones, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley, que les permita, sin injerencia de la autoridad centralizada, atender el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de los servicios»²⁶. En esa misma línea Serra Rojas señala que: «[...] la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el nombramiento de los agentes por elección [...]»²⁷.

De igual forma, también es posible encontrar en la doctrina nociones de *autonomía administrativa* y *autonomía financiera* enmarcadas puntualmente en la *descentralización territorial*. En ese sentido se cita de nuevo a Pedro Alfonso Hernández, primero señalando que la autonomía administrativa se materializa así: «[...] la determinación de la estructura de la respectiva administración territorial, la aprobación del plan de desarrollo, la aprobación del presupuesto, la determinación de las escalas de remuneración, la aprobación de las plantas de

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258 del 29 de noviembre de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-889 del 22 de octubre de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁶ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Op. cit., p. 89.

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 579.

personal, el señala miento de las funciones por cargo y por dependencias, entre otras decisiones»²⁸. De la misma forma se refiere a la autonomía financiera así: «Desde el punto de vista normativo, el artículo 362 de la Constitución, en concordancia con el artículo 287-4, consagra la propiedad exclusiva de las entidades territoriales sobre algunos bienes, rentas e impuestos»²⁹.

1.3. Diferencias de la descentralización territorial y otras instituciones

Es usual el acercamiento que se hace de la descentralización territorial con el federalismo, tanto que se encuentran planteamientos que separan la *descentralización administrativa* y la *descentralización federal*, un ejemplo de esto es lo señalado por Gabino Fraga:

«[...] la descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros»³⁰.

Como punto de partida, estas ideas de descentralización provenientes de otros ordenamientos jurídicos sirven para marcar las diferencias con nuestro Estado. Un ejemplo es que la lógica de que las facultades que expresamente no se den al Estado federal se consideren reservadas a los Estados miembros, no es para nada congruente con nuestro ordenamiento jurídico, ya que en teoría el presidente es la suprema autoridad administrativa, y debería recaer sobre él todas las funciones que no están encomendadas a otro órgano o entidad de la rama ejecutiva.

Se debe también aclarar que no siempre que se mencione la descentralización territorial es porque se quiera hacer alusión a un Estado federal, ya que esta técnica de gestión no es propia de esos ordenamientos jurídicos. George Vedel sostiene frente a esto que:

«Descentralización no significa federalismo. Si bien da origen a personas públicas distintas del Estado, estas tienen un carácter puramente administrativo y no detentan en lo más mínimo poder legislativo o judicial. Generalmente, se distingue la descentralización territorial y la descentralización por servicios (o funcional). La primera descansa sobre una base geográfica y tiene como resultado la creación de personas

²⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Op. cit., p. 111.

²⁹ *Ibid.* p. 112.

³⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ciudad de México: Editorial Porrúa S.A., 1985. p. 199.

jurídicas cuya competencia viene determinada por referencia a un territorio (p. ej., el municipio)»³¹.

Queda claro entonces, que la descentralización territorial no es equivalente al federalismo, pese a que este último modelo de Estado se puede basar en gran medida en esta descentralización. Otra figura que debe diferenciarse de la descentralización territorial es la *descentralización por servicios*, ya que esta obedece más a razones operativas y de funcionamiento. Jean Rivero señala frente a esa distinción lo siguiente:

«Mientras que la descentralización territorial corresponde a la existencia de colectividades vivientes, la descentralización por servicio es un método administrativo que la autoridad pública utiliza por razones técnicas; es la razón por la cual la elección por los interesados de los órganos directivos de la persona moral, esencial en la descentralización territorial, es en cambio excepcional en materia de establecimiento público»³².

En esa misma línea Pedro Alfonso Hernández plantea frente a esta distinción lo siguiente: «En la descentralización territorial las autoridades ejercen teóricamente sus competencias en todo el territorio de la respectiva entidad territorial; en la descentralización por servicios, sus autoridades pueden actuar en una porción del territorio al cual pertenece el instituto descentralizado o incluso en territorio de otra entidad territorial»³³. En sentido similar Brito Ruiz expone que el mayor punto de diferencia entre la descentralización territorial y los otros tipos es el territorio: «[...] puede haber, como lo remarca la doctrina, descentralización territorial, por servirlos y por colaboración. En la territorial, el manejo de los asuntos está asignado a partes del territorio claramente delimitadas. Sería el caso de los municipios, los departamentos, los territorios indígenas, las provincias y las regiones. Estas dos últimas, cuando estén debidamente establecidas»³⁴. Finalmente, Laguna de Paz sostiene que en la descentralización territorial sí hay una real distribución del poder: «La descentralización territorial es cualitativamente distinta de la descentralización funcional. Esta última no supone una distribución real del poder, sino que es una pura fórmula organizativa para la gestión de las competencias propias de la Administración territorial»³⁵.

A partir de estas nociones es posible plantear que la *descentralización por servicios* no se enmarca dentro de un territorio, por lo cual podría diferenciarse de la *descentralización territorial*, sin embargo, esta idea está sujeta a críticas. Lo

³¹ VEDEL, Georges. Op. cit., p. 539.

³² RIVERO, Jean. Op. cit., p. 518.

³³ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Op. cit., p. 90.

³⁴ BRITO RUIZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública. 2ª ed. Bogotá: Legis S.A., 2013. p. 369.

³⁵ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Op. cit., p. 652.

primero que se plantea es el fundamento para asumir que las entidades descentralizadas por servicios no tienen un territorio delimitado para actuar, puesto que así actuaran en todo el país, ese por sí mismo es un territorio delimitado. Además, cuando las entidades descentralizadas por servicios no hacen parte del sector central, sino que son creadas por entes territoriales, su campo de acción en teoría es la misma circunspección geográfica del respectivo ente. Finalmente, sí se considera que cuando se crea una entidad mediante la descentralización por servicios sí hay una transferencia de poder a esta, que se materializa a través de sus competencias, puesto que estas no son otra cosa sino un ejercicio del poder del Estado, por lo que no sería válido concluir que solamente en la descentralización territorial ocurre la transferencia de poder.

2. Nociones de descentralización territorial

En este acápite se ofrecerán algunas nociones sobre la descentralización territorial y finalmente se hará un acercamiento a cómo es la descentralización territorial en Colombia, mencionando el contexto histórico de la misma, que será el último acápite de este texto.

Después de un acercamiento a los elementos que se consideran como más relevantes para comprender la descentralización territorial, se pasa exponer algunas nociones que se encuentran en la doctrina y la jurisprudencia, con el fin de establecer si hay elementos comunes que efectivamente permitan delimitarla de los otros tipos de descentralización. Parejo Alfonso, Jiménez Blanco y Ortega Álvarez plantean la siguiente noción: «La descentralización territorial supone la fragmentación del poder público administrativo, mediante la creación de una pluralidad de Administraciones verdaderamente autónomas entre sí, no articuladas ya por el principio de jerarquía»³⁶. Por otro lado, Gabino Fraga indica en su definición que: «La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunspección territorial»³⁷.

Pasando a la doctrina nacional, se cita a Pedro Alfonso Hernández, que señala la siguiente noción: «La descentralización territorial tiene una connotación fundamentalmente política -la organización del poder público como elemento del Estado- y se traduce en la existencia de las entidades territoriales dentro del Estado unitario»³⁸. En esta misma línea se cita a Libardo Rodríguez, que define la descentralización territorial así:

³⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ BLANCO, Antonio y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Op. cit., p. 652.

³⁷ FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 218.

³⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Op. cit., p. 90.

«Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta en los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales»³⁹.

Finalmente, se cita a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha establecido definiciones, en varias providencias, de la descentralización territorial. En la Sentencia C-1051 de 2001 señaló la siguiente noción: «La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad»⁴⁰. De igual forma, la Sentencia C-216 de 1994 estableció, frente a la descentralización, lo siguiente:

«Existe, por una parte, la denominada descentralización territorial, entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central»⁴¹.

Además, la Corte se ha referido a la descentralización en general, no territorial o por servicios, como un principio que englobando cada categoría busca la correcta distribución de funciones al interior de la Administración:

«La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas»⁴².

³⁹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. p. 29.

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 del 15 de septiembre de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

A partir de todas estas definiciones se destacan unos elementos en común que han sido mencionados previamente en el presente texto: el territorio, la autonomía y las competencias justificadas en los intereses particulares de los territorios. Sin embargo, surge de nuevo la pregunta de si estos elementos bastan para diferenciar la descentralización territorial de las otras clases, especialmente la que es por servicios. Porque, incluso, fue mencionado que la descentralización por servicios surge a raíz de la ejecución de *labores especializadas*, pero vale la pena preguntarse si atender las necesidades propias de un territorio puede ser también una *labor especializada*. Además, puede preguntarse de nuevo si las entidades que se crean por fuera del sector central y tienen un espacio específico de actuación son entonces a la vez manifestación de la descentralización territorial y por servicios. Es complejo ofrecer respuestas a estos interrogantes, sin embargo, se plantea que, como la descentralización, en cualquiera de sus formas, obedece en esencia a una técnica de gestión de la Administración, no sería descabellado proponer que en un mismo ente se comprendan elementos de diferentes tipos de descentralización.

3. Descentralización territorial en Colombia

Lo primero que se propone es destacar que la descentralización territorial tiene un contexto histórico que se sitúa desde el siglo XIX, cuando se concibió como la forma transferir competencias de la Administración central a los entes territoriales⁴³. En Colombia es posible rastrear el principio de la descentralización territorial desde los albores de nuestro Estado, y que de una u otra forma ha transitado en las dieciséis Constituciones que hemos tenido hasta la fecha. Valencia Villa las divide de la siguiente manera –por la fecha de publicación del libro no está incluida la actual Constitución de 1991–:

«A través de la edificación del Estado nacional, Colombia tuvo quince constituciones generales o nacionales: dos (en 1811) durante la guerra de independencia (1810-1819); cinco (en 1819, 1821, 1828 y 1830) durante la Gran Colombia (1819-1830); cuatro (en 1831, 1832, 1843 y 1853) durante la Nueva Granada (1830-1858); tres (en 1858, 1861 y 1863) durante la federación (1858-1886); y una, la última y actual Carta, la de 1886, en el umbral de la Regeneración (1886-1903)»⁴⁴.

En cada una de estas Constituciones estuvieron presentes no solo la organización de diversos modelos de Estado, que de acuerdo a sus precursores se consideraron los más adecuados, sino que también estuvieron presentes múltiples

⁴³ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. p. 252.

⁴⁴ VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano. 3ª ed. Bogotá: Panamericana Editorial, 2010. p. 129.

factores políticos, económicos y sociales que potenciaron la gran variedad de Cartas que han acompañado la historia de nuestra patria. Para efectos de este ensayo se plantea que un estudio pormenorizado de los antecedentes históricos y normativos de la *descentralización territorial* en nuestro país llevaría al análisis de cada una de las Constituciones, puesto que también simbolizaron la lucha entre federalistas y centralistas en Colombia. Esta lucha, en términos académicos del presente ensayo también se puede referir como: entre aquellos que querían el máximo grado de descentralización territorial posible y quienes propendían por una mayor centralización administrativa.

Sin embargo, se considera un suceso de gran importancia para el entendimiento de la *descentralización territorial* hoy, en nuestro ordenamiento jurídico, la llegada en 1886 de la Constitución que se cataloga como producto de *La Regeneración*. Valencia Villa señala: «Las características principales del extenso [...] y prolijo instrumento corresponden a los objetivos estratégicos de la Regeneración y a las constantes estructurales del proceso constituyente en general. Son ellas: la reunificación del territorio, la consolidación del presidencialismo, el regreso al confesionalismo y el restablecimiento del autoritarismo»⁴⁵. Con esta Carta se puso fin a los intentos de proclamar en Colombia un Estado federalista, una de las máximas expresiones de la *descentralización territorial*.

Esta Constitución procuró una división territorial administrativa, pero sin gran relevancia administrativa: «La restauración del centralismo se logró a través de la transformación de los estados en departamentos o divisiones administrativas despojadas de toda facultad significativa, y a través de la concentración de las funciones decisorias en la nación y en el ejecutivo»⁴⁶. Desde ese momento surge uno de los pilares que conserva hasta hoy relacionado con las formas de interpretar nuestra actual estructura del Estado: *centralización política y descentralización administrativa*. Un siglo después, la reforma que introdujo el Acto Legislativo 1 de 1986 es otro momento clave para comprender la *descentralización territorial*, ya que hubo cambios significativos en las facultades y la elección de los funcionarios del sector territorial, en sus tres primeros artículos se establecía lo siguiente:

«Artículo 1. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

»Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial.

»Artículo 2. El artículo 200 de la Constitución Política quedará así:

⁴⁵ *Ibid.* p. 169.

⁴⁶ *Ibid.* p. 169-170.

»En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal.

»Artículo 3. El artículo 201 de la constitución Política quedara así: Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos siguiente».

En esta cita hay elementos clave como la calidad de *Jefe de la administración* que tiene el alcalde o la elección por parte de los ciudadanos del territorio de los respectivos integrantes de los entes territoriales. Finalmente, con la Constitución de 1991 se plantea otro antecedente normativo e histórico de vital importancia para lo que posteriormente fue el desarrollo de esta institución en nuestro ordenamiento jurídico. Valencia Villa plantea:

«Si buscáramos en la Carta del 91 aquello que significa su energía política, su fuerza directiva, su capacidad de gobernar el Estado y la sociedad civil en una determinada perspectiva y con una cierta coherencia no sólo jurídica sino también y sobre todo política y moral, encontraríamos tres procesos públicos que constituyen las vigas maestras de la estructura o los hilos conductores del entramado. Son ellos *la participación, la descentralización y la fiscalización*. En su conjunto y en su movimiento, lo que la Constitución pretende respecto del proyecto nacional llamado Colombia es *hacer más participativa la vida política, profundizar la descentralización de competencias y recursos de la nación a las entidades territoriales, y fortalecer los controles intraorgánicos e interorgánicos de la gestión pública*»⁴⁷ (cursiva fuera del texto original).

A continuación se analiza cómo se desarrolla la *descentralización territorial* en la Constitución actual. El artículo primero establece las bases generales de cómo opera esta técnica de gestión de la Administración: «Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, *descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*» (cursiva fuera del texto original). También se menciona que el artículo 286 establece cuáles son las *entidades territoriales* en Colombia: «Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. [...] La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley». Frente a esto Pedro Alfonso Hernández señala:

«En Colombia, los tipos de entidades territoriales son establecidos o determinados exclusivamente por la Constitución Política. La razón de

⁴⁷ *Ibid.* p. 215.

esta reserva de competencia radica en el papel que juega la Constitución en el señalamiento y desarrollo del tipo de Estado: República unitaria y descentralización territorial.

»Ni la ley ni el reglamento podrán establecer tipos o categorías de entidades territoriales diferentes a las consagradas o autorizadas expresamente por la Constitución Política. No podrá ser a través de una ley, por ejemplo, que las veredas, las comunas o los corregimientos adquieran su carácter de entidades territoriales»⁴⁸.

Si bien a partir de la noción teórica otros órganos del Estado pudieran encajar dentro la *descentralización territorial*, esta solo debe entenderse conforme a los *entes territoriales* que establece la Constitución Política, por lo cual no habría lugar a extender esta técnica a otros órganos distintos de los contemplados en el artículo 286. Otro elemento que se destaca es que la presente Constitución buscó un modelo de colaboración y armonía entre los entes centrales y descentralizados territorialmente⁴⁹. En especial este último dotado del respectivo valor democrático que otorga el elegir a los dirigentes de los respectivos entes⁵⁰.

Finalmente, en nuestra Constitución se establece lo relacionado con la *organización territorial* en el Título XI, y en sus respectivos capítulos; el primero sobre las disposiciones generales; el segundo sobre el régimen departamental –asambleas y gobernadores–; el tercero sobre el régimen municipal –concejos y alcaldías–; y el cuarto sobre el régimen especial. No se profundizará en cada uno porque serán objeto de futuras sesiones al interior del grupo. Por lo anterior solo queda concluir que la descentralización territorial tiene además de un componente administrativo, también un fuerte componente político, social e histórico en nuestro Estado.

Bibliografía

Doctrina

BRITO RUIZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública. 2ª ed. Bogotá: Legis S.A., 2013. 451 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. 493 p.

⁴⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Op. cit., p. 90.

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-471 del 19 de octubre de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 del 6 de julio de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. 1160 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ciudad de México: Editorial Porrúa S.A., 1985. 560 p.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis Editores S.A., 1999. 404 p.

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

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

PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ BLANCO, Antonio y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Parte General. 5ª ed. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1998. 999 p.

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

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. 332 p.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 6ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010. 942 p.

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

VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano. 3ª ed. Bogotá: Panamericana Editorial, 2010. 234 p.

VEDEL, Georges. Derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. 759 p.

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-921 del 7 de noviembre de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-889 del 22 de octubre de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258 del 29 de noviembre de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 del 15 de septiembre de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-471 del 19 de octubre de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 del 6 de julio de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

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

