

## DESCENTRALIZACIÓN: FUNDAMENTO NORMATIVO Y NOCIÓN<sup>1</sup>

Matheo Restrepo Yepes<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El texto presenta el fundamento normativo de la descentralización en Colombia, desde una perspectiva actual e histórica. Posteriormente, reflexiona sobre la noción de este término desde la comprensión jurídica local. Para esto, se sirve de una breve síntesis de la doctrina extranjera y nacional, que aborda esta dificultad desde orillas disidentes, en ocasiones con ideas amplias y generales, o en otras con exactitud y delimitación. Se persigue una noción capaz de recoger las distintas clasificaciones y manifestaciones del fenómeno, clara, operativa y sucinta.

### Introducción

En ocasiones, el estudio de los temas de *fundamentación* sobre el derecho administrativo pareciera *finito*. Como si fuera la adquisición de una suerte de *caja de herramientas* que acompaña al estudiante de pregrado durante su posterior ejercicio profesional y a lo largo del desarrollo de este. Sin embargo, el análisis juicioso de estos asuntos, así como la *praxis* misma, revela que —quizá— ese apoyo teórico es insuficiente y se requiere reflexionar permanentemente sobre los asuntos transversales de esta disciplina. Este es el caso de la «Estructura de la Administración pública» o, en otras palabras, la comprensión orgánica del Estado: investigación general a la que pretende contribuir este ensayo, en particular.

Se estudiará la *descentralización*, un tópico amplio, controversial, abundante en doctrina, jurisprudencia y reflexión académica en múltiples áreas. Su inmensidad se origina en el alto número de intereses relacionados con este concepto, de distinta índole. De allí que, para que tenga un efecto útil, el texto —por su alcance— presentará una introducción al estudio de su fundamento normativo y noción. Se advierte que las consideraciones sobre este asunto provocan múltiples *emociones políticas*, pero el enfoque del texto será el derecho administrativo informado por el ordenamiento jurídico colombiano.

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 26 de abril 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 Juan David Montoya Penagos, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA —que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo—, sino también para 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.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

## 1. Fundamento normativo

La descentralización es un *instrumento* jurídico que fue objeto de una larga y violenta disputa en la historia constitucional de Colombia. Un estudio amplio sobre el fundamento jurídico de esta noción supone un ejercicio de *arqueología* jurídica que podría rastrearse en cada constitución política desde el proceso de independencia, incluso ¿por qué no? desde el derecho administrativo indiano. Esto no sería más que una reconstrucción sobre la antigua disputa sobre el modelo de Estado —federal o unitario— que, aunque no se trata de una discusión equivalente, se encuentra altamente relacionada con el objeto de estudio. No obstante, para el propósito de este ensayo, bastará con demostrar que aquel concepto, que hoy pareciera cotidiano y consolidado en nuestra tradición jurídica, es realmente *novedoso, joven*, en comparación con otros.

### 1.1. Antes de 1991

El período federal más característico en la historia de nuestro país inició en 1853 con la Constitución de la República de la Nueva Granda, que promovió el crecimiento de administraciones locales autónomas y restringió el poder de la Administración central limitando sus funciones a la seguridad general del Estado y la garantía del orden público. Este impulso avanzó en 1858 con la Constitución de la Confederación Granadina y se consolidó entre 1861 y 1863 con el «Pacto de la Unión» y la Constitución de los Estados Unidos de Colombia o Constitución de Rionegro<sup>3</sup>.

Posteriormente, inició el proceso de la «reconstrucción unitaria» ante la recomposición política y militar de los partidarios de esta postura: los conservadores. Este período también se conoció como la *regeneración*, estuvo liderado por Rafael Núñez y se afianzó con la Constitución Política de 1886, que en el artículo 1 dispuso: «La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria»<sup>4</sup>.

Esta Constitución, que le debe su longevidad a las reformas constitucionales y la historia política, se caracterizó por ser excesivamente centralista. Un ejemplo claro de esta característica es que, si bien se dividió el territorio por departamentos, el artículo 193 dispuso que estos serían regidos por un *gobernador* que ejercería las funciones del poder ejecutivo «[...] como Agente de la Administración central por una parte, y por otra, como Jefe Superior de la Administración departamental».

En este sentido, los gobernadores eran nombrados por el presidente para un período de tres años —artículo 194— y cumplían con las funciones del artículo 195,

---

<sup>3</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. 2° ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. pp. 293-311.

<sup>4</sup> Ibid.

entre las que destacan: «cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento las órdenes del Gobierno» y «Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad». De allí que las orientaciones del poder central se dispersaban por el país a través de las *administraciones departamentales* y llegaban hasta los municipios, sujetos a un alto control jerárquico por parte de aquellas.

Aunque la centralización tuvo un papel protagónico en este lapso histórico, las colectividades locales permanecieron en una constante lucha por autonomía —política, jurídica, financiera—, pues la gestión propia y autónoma de los intereses fue el móvil primigenio de la discusión entre federalismo y unitarismo, que aún persiste silenciosamente en escenarios legislativos y jurisprudenciales. La obtención de estos fines se asoció con la implementación de un modelo *descentralizado*, de allí que la descentralización no fuera un concepto vacuo en la historia, sino un fin en sí mismo.

En vigencia de la Constitución de 1886 no cesaron los impulsos *descentralizadores* en decisiones legislativas y administrativas. El artículo 1 de la Ley 19 de 1958 «Sobre reforma administrativa» previó que aquella norma de reorganización tenía por objeto, entre otros, «[...] el ordenamiento racional de los servicios públicos y la *descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales [...]*» (énfasis fuera de texto). Para tal fin, el artículo 20 autorizó al gobierno central la celebración de contratos «[...] encaminados a descentralizar ciertos servicios públicos» con los departamentos, permitiendo, por ejemplo, la «delegación» de servicios a cargo de la Nación. Lo anterior, con base en la clasificación de los municipios, según la población y los ingresos.

Con fundamento en la Ley antes citada se expidió el Decreto 2703 de 1959, «Por el cual se delegan unas funciones en los Gobernadores de los Departamentos, y se dictan otras disposiciones», que se refirió a tareas como el trámite de concesiones, la adjudicación de becas, el control del transporte público terrestre, el registro de propiedad industrial e intelectual, entre otros. Jaime Castro destaca que ambas normas no implementaron genuinamente la descentralización, sino que encubrieron el reclamo de autonomía territorial con mayor intervencionismo desde el nivel central<sup>5</sup>.

Por parte del ejecutivo, el mismo autor señala que el gobierno de Julio César Turbay —liberal— tuvo serio interés en aportar para la expansión de la descentralización por medio de numerosas directivas presidenciales y decretos ejecutivos. En estos, verbigracia, solicitaba a los ministros que informaran qué

---

<sup>5</sup> CASTRO, Jaime. La Democracia Local. Bogotá: La Oveja Negra, 1984. pp. 39-42.

funciones podía delegar el propio presidente, desconcentrar los despachos a su cargo y qué contratos podrían celebrarse con los departamentos para el mismo fin. Por su parte, el Decreto 2273 de 1978 creó el «Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa» para implementar medidas de fomento. También el Decreto 1306 de 1980 dispuso que el Distrito de Bogotá, las áreas metropolitanas y los municipios con alta población urbana deberían adoptar «planes integrales de desarrollo». Destaca que, sin perjuicio de lo anterior, no se conoce el éxito de estas disposiciones, por lo que asume que posiblemente no fue positivo<sup>6</sup>.

Los esfuerzos legislativos no se detuvieron. Se expidieron leyes como la 10 de 1979 sobre transferencias de la Nación a intendencias y comisarias, y la 14 de 1983 con una propuesta de equilibrio tributario entre el poder central y los territorios. Pero, como lo explica Castro, existía una suerte de *resistencia* institucional a la descentralización que requería de una nueva estructura, una *irradiación* normativa que emanara del más alto fundamento jurídico: la constitución. Al respecto, comenta:

«Numerosas leyes e innúmeros decretos se han dictado; su ejecución seguramente ha estado acompañada de la expedición de otras numerosas medidas. No han faltado tampoco voluntad y deseo de acertar de nuestros gobernantes y funcionarios. Sin embargo, la situación no mejora. Por el contrario, empeora. Cada día es más asfixiante para las regiones y los municipios. Las políticas y programas de descentralización que se adelantan en el campo meramente administrativo y legal son insuficientes, de alcances limitados, incapaces de devolver o, por lo menos, de detener el proceso centralizador que avanza sin timidez, ni lentitud»<sup>7</sup>.

Cien años después de que se expidió la Constitución de 1886 se logró la reforma constitucional que implementó una genuina medida de descentralización en Colombia y tuvo efectos contundentes: el acto legislativo 1 de 1986. Esta modificación permitió que todos los ciudadanos eligieran libremente al presidente de la República, los senadores, representantes, diputados, consejeros, intendentes, *alcaldes* y *concejales*<sup>8</sup>. La primera elección de alcaldes tuvo lugar el segundo domingo de marzo de 1988, es decir, hace —apenas— 37 años. Esta norma inició un nuevo proceso de transformación política y jurídica que finalizaría poco después con la expedición de la Constitución de 1991, donde se condensó un amplio e histórico clamor social por descentralización y autonomía territorial.

---

<sup>6</sup> Ibid., pp. 43-44.

<sup>7</sup> Ibid., p. 51.

<sup>8</sup> Castro se desempeñó como ministro de gobierno durante la reforma constitucional. Estimaba que: «La descentralización para que sea real debe acompañarse del otorgamiento a los administrados de la facultad para seleccionar libremente sus autoridades propias» (Ibid., p. 66).

## 1.2. Después de 1991

La Constitución Política de 1991 fue el resultado de un amplio proceso democrático que, finalmente, implementó la *descentralización* en sus múltiples variantes y clasificaciones. De allí que es posible identificar múltiples fundamentos normativos para este concepto, que podrían clasificarse como generales, específicos e indirectos.

### 1.2.1. Fundamentos generales

El artículo 1 previó que «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» (énfasis fuera de texto). Es decir que, si bien optó por un modelo de Estado unitario, comprendido como aquel que goza de un único centro de impulsión política, se advirtió que este debería funcionar de forma descentralizada y, especialmente, con autonomía de las entidades territoriales. En otras palabras, zanjó la violenta disputa entre federalismo y unitarismo con una fórmula *intermedia*.

Por su parte, el artículo 209 previó que «La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante *la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones* [...]» (énfasis fuera de texto). Estos dos artículos son fundamentos *generales* de la descentralización porque introducen la noción y, pese a no definirla, ordenan su implementación en términos genéricos en normas estratégicamente ubicadas al interior de la estructura lógica del escrito. Además, no se refieren a la descentralización en un aspecto concreto de la gestión del Estado.

Al respecto, Pedro Alfonso Hernández propone que, de forma implícita, el artículo 1 es el fundamento de la descentralización territorial, mientras que el 209 justifica la descentralización por servicios. Sostiene que el primero es el fundamento de la existencia de entidades territoriales, permite la organización del Estado por niveles y es de naturaleza política; pero el segundo origina los institutos descentralizados, permite la organización por sectores y tiene un estricto carácter técnico<sup>9</sup>. Esta distinción tiene algún sentido si se articula con la ubicación de la norma en los distintos capítulos de la Constitución y el objeto regulado; sin embargo, no es una idea *necesaria*, pues el constituyente no diferenció la modalidad de descentralización a la que se refería en uno y otro caso.

---

<sup>9</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis, 1999. p. 49-51.

## 1.2.2. Fundamentos específicos

Si bien no se comparte la identificación de Pedro Alfonso, sí es posible diferenciar algunos fundamentos que se orientan de mejor manera a una u otra modalidad de descentralización. La existencia de las entidades territoriales, aunque se relaciona con el artículo 1, tiene origen directo en el artículo 286, según el cual: «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». Por lo anterior, aunque la disposición no menciona expresamente la descentralización, es claro que la concreta especialmente en su connotación *territorial*.

En cuanto a la descentralización por servicios, el artículo 210 ordena que «Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa [...]». Pero, además, la creación de institutos descentralizados es autorizada en los artículos 150.7, 300.7 y 313.6, es decir, son los cuerpos colegiados del Estado los competentes para crear este tipo de entidades.

Adicionalmente, el constituyente implementó el concepto en sectores específicos de administración. Por ejemplo, el artículo 49 prevé que «Los servicios de salud se organizarán en forma *descentralizada*, por niveles de atención y con participación de la comunidad» (énfasis fuera de texto). Similar sucede con el Sistema General de Participaciones que, por disposición expresa del artículo 356, ordena: «La ley establecerá la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno. *No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas, y no se podrán asignar recursos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones sin la previa descentralización de competencias*» (énfasis fuera de texto). Por último, se tienen como fundamentos indirectos aquellas reglas constitucionales que denotan la existencia de entidades descentralizadas, a saber: artículos 123, 128, 180, 211, 292, 300, 305, 323, 352, 354 y 368.

## 1.2.3. Fundamentos legales

La Ley 489 de 1998 dictó las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. A su vez, el párrafo del artículo 2 sobre su ámbito de aplicación precisó que «Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, *características y régimen de las entidades descentralizadas*, racionalización administrativa, desarrollo

administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política» (énfasis fuera de texto). Esta norma, que regula el nivel nacional y tiene impacto en el territorial, es la base legal de la estructura y funcionamiento orgánico del Estado colombiano. En el artículo 7 dispone:

«Artículo 7. Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de *los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales*. En consecuencia procurará *desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación*. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de *delegación y desconcentración* de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función» (énfasis fuera de texto).

Es una norma supremamente confusa y ambigua. Llama la atención que no contine un concepto o noción clara de descentralización; sin embargo, brinda algunas ideas en relación o, mejor, la ejemplifica. Esto se observa en la promoción de la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración y el establecimiento de un criterio preferente, según el cual, la prestación de los servicios corresponde a los municipios y el control sobre dicha prestación a los departamentos, mientras que la definición de planes, políticas y estrategias es un asunto nacional. Tampoco se comprende la integración de conceptos como la delegación y la desconcentración en la norma, la calificación de la descentralización como un principio y el aparente carácter programático del artículo.

Por último, los artículos 68 y siguientes definen y caracterizan a las entidades descentralizadas, por lo que suponen un fundamento legal admisible, al igual que todas aquellas normas de este rango que creen un instituto descentralizado, reflexión que se extiende a los reglamentos expedidos por las asambleas departamentales y concejos municipales.

## 2. Noción

Ante la ausencia de una definición legal del concepto de *descentralización* es preciso evaluar las distintas posturas doctrinales y elaborar una que logre describir de la mejor manera qué es, informado por la *praxis* y la realidad. Aunque la tarea de presentar una noción sobre cualquier asunto es sumamente compleja, este término tiene algunas particularidades adicionales que deben ser advertidas. La primera es que se trata de una expresión polisémica, es decir, encuentra contenido y reflexiones divergentes en aquellas áreas que la investigan: el derecho, la economía, la política, la historia, la sociología. De allí que se debe circunscribir la reflexión, inicialmente, a una disciplina: el derecho<sup>10</sup>. Además, es una categoría transversal en múltiples ordenamientos y, especialmente, en distintas tradiciones jurídicas, por lo tanto, la consulta de la doctrina extranjera debe estar mediada por dicho tamiz.

Segundo, se debe distinguir la noción de descentralización de la del modelo de Estado federado pues, como se ha insistido, existe una relación lógica entre estos, pero no una equivalencia conceptual: un Estado federal puede estar altamente centralizado, al igual que un Estado unitario —Colombia— puede ser descentralizado. Entre ambas nociones no hay una relación de necesidad. Tercero, la noción debe dar cuenta de los distintivos tipos de descentralización que existen pues, de lo contrario, o estas no son descentralización en sentido estricto, o la definición no cumple su finalidad. Cuarto y último, el ejercicio de búsqueda de una noción no corresponde a la identificación de los elementos o requisitos que configuran un concepto. Es decir, no se trata de un ejercicio *aritmético* que permita *calcular* cuándo hay descentralización, sino una reflexión inductiva que responda al interrogante sobre qué es. Esto se evidencia claramente en conceptos como el de *acto administrativo*, pues la comunidad jurídica distingue con facilidad entre los elementos de su definición y los del acto mismo.

### **2.1. Doctrina extranjera**

Para Vedel, la descentralización supone que el legislador identifique una serie de intereses que, aunque generales, están restringidos a un ámbito local y, por lo tanto, asigne la gestión autónoma a órganos que conserven cierto grado de independencia respecto del sector central. En caso de que esta no se presente, propone que se trata de desconcentración y no descentralización que, en su concepto, «[...] consiste en delegar poderes de gestión en órganos distintos de los

---

<sup>10</sup> Rivero advierte esta dificultad en los siguientes términos: «Ni una ni otra —centralización y descentralización— son inicialmente, conceptos jurídicos, sino más bien tendencias de política administrativa, vinculadas a la historia, al régimen constitucional, a las necesidades prácticas. Ellas no de finen, pues, dos regímenes únicos, uniformes y opuestos; como toda tendencia, ellas comportan grados y modalidades» (RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. 9° ed. Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 337).

simples agentes del poder central, *no sometidos al deber de obediencia jerárquica* y que *frecuentemente son elegidos por los ciudadanos interesados*» (énfasis fuera de texto)<sup>11</sup>.

Rivero comparte estas consideraciones, pero agrega que la descentralización implica, además, el reconocimiento de personería jurídica a los órganos descentralizados. Pone especial atención en la atribución de competencias en forma *autónoma*, indica: «La descentralización no aparece sino en el momento en que los órganos encargados de los asuntos locales emanan de la colectividad, no del Estado, y poseen respecto a éste una cierta *autonomía*» (énfasis fuera de texto)<sup>12</sup>.

Garrido Falla indica que, desde una perspectiva *territorial*, la descentralización es «[...] la transferencia del poder desde una estructura centralizada a otros centros situados en la periferia que tienen, a partir del momento de la transferencia, poder de decisión sobre los asuntos y competencias objeto de la misma»<sup>13</sup>. En su criterio, desde una perspectiva funcional, se trata de lo mismo, pero con un fundamento diferente: la especialidad técnica, la mejoría en el servicio. Cassagne, al igual que el doctrinante español, se refiere a la descentralización como un *principio*, según el cual, no todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la Administración. Es decir, «entidades descentralizadas» o «indirectas» gozan de facultades decisorias<sup>14</sup>. Sayagués Lasso, comparte muchas de las anteriores consideraciones; sin embargo, su noción parte del estudio de la *centralización*. Propone:

«En su acepción gramatical centralizar significa *reunir toda la autoridad en el Gobierno supremo*, y descentralizar, *transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado*. Dicho en otros términos, se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos y se descentraliza cuando dichas potestades se distribuyen entre múltiples órganos» (énfasis fuera de texto)<sup>15</sup>.

En síntesis, con algunas variables, estos doctrinantes identifican la descentralización como un proceso de asignación o transferencia de competencias o facultades a órganos del Estado distintos al gobierno central, para que los ejerzan con cierto grado de autonomía e independencia con respecto de aquel. Esta puede

---

<sup>11</sup> VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. 6° ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. pp. 538-539.

<sup>12</sup> RIVERO, Jean. Op. Cit., 340-341.

<sup>13</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo: parte general. Vol. 1. 14° ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. p. 424.

<sup>14</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 6° ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1983. p. 248.

<sup>15</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. 8° ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. p. 205.

fundarse en el reconocimiento de las necesidades o intereses comunes de una colectividad y la facultad decisoria para que esta los gestione —descentralización territorial— o en una necesidad técnica —descentralización por servicios—. En cualquier caso, versa sobre la fragmentación de las competencias, para que no las desempeñe exclusivamente el gobierno central.

## **2.2. Doctrina local**

Álvaro Tafur Galvis propone cuatro presupuestos para la descentralización en Colombia: *i)* atribución de poderes de decisión sobre asuntos administrativos, *ii)* en favor de personas jurídicas públicas, *iii)* la elección popular de los agentes de los entes descentralizados y *iv)* control de tutela por parte de la autoridad central<sup>16</sup>. Por su parte, Libardo Rodríguez se acerca a la noción en dos momentos.

Primero, indica que desde un punto de vista jurídico muy general «[...] la descentralización es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente»<sup>17</sup>. Segundo, se refiere a la descentralización administrativa e indica que «Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad»<sup>18</sup>.

Fernando Brito define la descentralización por oposición a la centralización, y aduce que no es más que la existencia de varios centro de poder distintos al único que integra el sector central, bien sea por una cuestión de poder territorial o por una necesidad técnica. Pedro Alfonso Hernández presenta la noción más particular y distante de las demás. Parte de la clasificación e indica que:

«[...] la descentralización territorial es el conjunto de relaciones políticas, jurídicas, administrativas y económicas existente entre las autoridades centralizadas nacionales y las entidades territoriales, y la descentralización por servicios es el conjunto de relaciones jurídicas, administrativas y financieras que se presenta entre el sector central, nacional o territorial, y sus respectivos institutos descentralizados»<sup>19</sup>.

## **2.3. Noción**

---

<sup>16</sup> TAFUR GALVIS, Álvaro. Las entidades descentralizadas. Bogotá: Temis, 1977. p. 15-16.

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 12° ed. Bogotá: Temis, 2010. pp. 23-24.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. Op. Cit., p. 49.

Revisados los anteriores conceptos, es preciso proponer la noción de descentralización: la atribución de competencias que en principio corresponden al gobierno central a órganos distintos para que las ejerzan con cierto grado de autonomía. Este último varía en atención al tipo de descentralización pues, en el caso de las entidades territoriales es muy alto, mientras que los institutos descentralizados suelen estar mucho más controlados por el poder central. Nótese que la autonomía es un concepto clave, pero, a la vez, complejo, porque además de existir una diferencia en el grado que se observa en la descentralización territorial y por servicios, es el mismo criterio que se utiliza para diferenciar la descentralización de la desconcentración.

## Bibliografía

### Doctrina

BRITO RUÍZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional. Bogotá: Universidad Libre, Seccional Pereira; Grupo Editorial Ibañez, 2010. 451 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 6° ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1983. 493 p.

CASTRO, Jaime. La Democracia Local. Bogotá: La Oveja Negra, 1984. 95 p.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo: parte general. Vol. 1. 14° ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. 681 p.

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

LEAL, Abelardo. Descentralización, desconcentración y delegación: alcance, antecedentes y marco jurídico. Bogotá: Ibañez, 2022. 421 p.

RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. 9° ed. Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984. 590 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. 2° ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. 461 p.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. 8° ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. 708 p.

TAFUR GALVIS, Álvaro. Las entidades descentralizadas. Bogotá: Temis, 1977. 271 p.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 12° ed. Bogotá: Temis, 2010. 296 p.

VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. 6° ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. 759 p.

