

LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ESTADO UNITARIO

*Gustavo Penagos**

RESUMEN

La presente investigación, pretende demostrar, en el régimen constitucional colombiano, la armonía entre la descentralización y el Estado unitario.

Corresponde a la ley una delimitación expresa de las facultades de las entidades descentralizadas, y como enseña la Corte Constitucional (sentencia C-478/92):

“... De lo que se trata es de armonizar los distintos intereses y no simplemente de delimitarlos y separarlos...”. “...Las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes...”.

Lo anterior no implica fraccionamiento de la soberanía por ser ésta unitiva e indivisible (ROUSSAU, Corte Constitucional, sentencia C-539/95).

La descentralización es una. Es impropio hablar de grados o generaciones de la misma, o confundirla con la desconcentración (artículo 209 CP), la cual es una línea intermedia entre la centralización y la descentralización, figura que en la práctica predomina en Colombia.

Se concluye que una recta aplicación de la descentralización, contribuye a la paz social.

Palabras clave: descentralización territorial, descentralización administrativa, estado unitario.

Fecha de recepción: 25 de marzo de 2003.

* Doctor en derecho de la Universidad Javeriana, estudios de especialización en derecho público Universidad de París, Universidad Católica de Lovaina y Universidad de Roma. Profesor de derecho administrativo durante 30 años en las universidades Santo Tomás de Bogotá, Bucaramanga, Cúcuta, Tunja y Medellín; Universidad Católica de Bogotá, Ibagué y Neiva, Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá y Colegio Mayor del Rosario de Bogotá. Autor de 42 obras de derecho público. Magistrado, procurador y fiscal durante 20 años. Abogado consultor.

ABSTRACT

The following investigation, tries to demonstrate, in the Colombian Constitutional regime, the harmony between the decentralization and the Unitary State.

Corresponds to the law, to delimitate an express boundary of the faculties of the decentralized entities, and as it teaches the Constitutional Court (sent. C-478/92).

“...This is about to harmonize the different interests and not simply to delimit and separate them...”. “...The competencies that are exerted in the different territorial levels are not excluding...”.

The previous matter does not imply division of the sovereignty to be this one unitive and indivisible (ROUSSEAU, Constitutional Court, sent. C-539/95).

The decentralization is one. It is improper to speak of degrees or generations of it, or to confuse it with deconcentration (art. 209 of the Politic Constitution) which is an intermediate line between the centralization and the decentralization, figure that in the present days predominates in Colombia.

Finally, it is concluded that a correct application of the decentralization contributes to the social peace.

Key words: *territorial decentralization, administrative decentralization, unitary state.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ARMONÍA ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y EL ESTADO UNITARIO

1. El Estado unitario y la descentralización
2. La descentralización territorial se caracteriza por el ejercicio de competencias limitadas
3. No existe verdadera descentralización territorial

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Evolución de la centralización y la descentralización
2. La autonomía patrimonial

3. El presidente de la República conserva en la práctica la centralización de decisión y mando

CAPÍTULO III

NO HAY INCOMPATIBILIDAD ENTRE EL ESTADO UNITARIO Y LA MODESTA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS TERRITORIALMENTE

1. Conciliación entre el Estado unitario y la autonomía en la descentralización territorial
2. Jurídicamente no existe incompatibilidad entre el unitarismo y la descentralización territorial
3. Los diversos grados de descentralización territorial

CAPÍTULO IV

LIMITACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMÍA PARA PRESERVAR LA DEMOCRACIA TERRITORIAL

1. Conjugación de los principios de unidad y autonomía
2. Los principios de armonía de funciones de autoridades nacionales y locales no deben lesionar la descentralización territorial del Estado unitario
3. El legislador debe determinar las competencias de las entidades territoriales

CAPÍTULO V

LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES NO IMPLICA FRACCIONAMIENTO DE SOBERANÍA

1. No hay fraccionamiento de la soberanía con la autonomía de las entidades territoriales

CAPÍTULO VI

NO PUEDE HABER PAZ SOCIAL SIN AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

1. No puede haber paz social con el desconocimiento de la autonomía territorial
2. La mala política contra la descentralización territorial
3. Crisis de los departamentos y municipios
4. Paz social y autonomía territorial

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991, en el artículo 1° establece que:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de *República unitaria*, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, ...”.

En el artículo 209 de la Constitución, se dice que:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla..., *mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...*”.

Interpretando los textos constitucionales, se observa que la Constitución armoniza el Estado unitario con la descentralización, la desconcentración y la delegación. Lo anterior está indicando un centro de impulsión política y gubernamental, lo cual se confirma en los artículos 115 y 189 de la Constitución, al instituir al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.

Pero se le atribuyeron competencias a las entidades territoriales, por ejemplo el artículo 287 de la Carta expresa:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley...”.

I. ARMONÍA ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y EL ESTADO UNITARIO

1. El Estado unitario y la descentralización

En el régimen constitucional colombiano se ha armonizado el Estado unitario con la descentralización territorial. No hay incompatibilidad en que el Presidente de la República ostente la triple calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y que las entidades territoriales ejerzan sus propias competencias conforme a la ley.

Observa el profesor ANDRÉ HAURIU en su obra de *Derecho constitucional e instituciones políticas*¹:

1 HAURIU, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 2ª edición, mayo de 1980, págs. 184 y 185.

“... Estados simples y estados compuestos. Lo dicho hasta aquí con respecto al Estado se refiere, sobre todo, al que tiene por soporte una unidad nacional con la unificación suficiente para que el desarrollo jurídico de éste sea un Estado unitario, es decir, una colectividad estatal que no sea divisible en partes internas...”.

Observa el profesor ANDRÉ HAURIOU, antes citado:

“Las modalidades de aplicación del principio de la unidad. Aquí se manifiestan dos modalidades: la *desconcentración* y la *descentralización*...”.

Compartimos el análisis del profesor HAURIOU, por cuanto la descentralización y la desconcentración son formas de organización territorial consagradas en la Constitución Política de Colombia (art. 209). Tienen sus características propias conforme al desarrollo legislativo (Ley 489 de 1998).

2. La descentralización territorial se caracteriza por el ejercicio de competencias limitadas

La descentralización administrativa a nivel territorial comporta el ejercicio de competencias por mandato de la ley, los entes descentralizados tienen autonomía administrativa, fiscal y personería jurídica, pueden gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y participar en las rentas nacionales (art. 287 C.P.).

También se consagró en nuestro Estado unitario, la desconcentración administrativa, entendida conforme al artículo 8° de la Ley 489 de 1998 que dice:

“Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, lo cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de la desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes”.

El contenido doctrinario del artículo anterior está significando que hay un traslado parcial de competencia y funciones a otros organismos, o entidades administrativas, orientadas por los jefes superiores de la administración.

Observan los profesores franceses OLIVIER DIEDERICHS e IVÁN LUBEN en la obra *La déconcentration*²:

“La desconcentración es una transferencia de competencias en provecho de autoridades jerárquicamente subordinadas”.

Bien estudiada la descentralización territorial en el Estado unitario colombiano, se colige sin mayor esfuerzo que nuestro sistema no es totalmente descentralizado, sino desconcentrado, por cuanto existen exageradas limitaciones competenciales de carácter administrativo y económico, además de la orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas que ejerce el Presidente de la República, los ministros, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo (art. 40, Ley 489 de 1998³).

3. No existe verdadera descentralización territorial

Del estudio atento de las normas constitucionales y de su desarrollo legislativo, se observa que se consagra la descentralización territorial, y la desconcentración, a pesar de que son figuras jurídicas diferentes (art. 209 de la C.P.), en Colombia no existe la verdadera descentralización, sino una modesta “descentralización”, o técnicamente un híbrido que es la desconcentración. Las razones de esta afirmación son las siguientes:

- a. Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas,
- b. tienen competencias limitadas,
- c. el patrimonio es limitado,
- d. están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades (arts. 41 y 56, Ley 489 de 1998).

2 DIEDERICHS, OLIVIER; LUBEN, IVÁN, *La déconcentration*, Ed. Presses Universitaires de France; 1^a édition: mai 1995, pág. 4, párrafo 2º, obra original en francés, traducción del profesor GUSTAVO PENAGOS.

3 Ley 489 (diciembre 2 de 1998), artículos 41 y 56, Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.

II. EVOLUCIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Evolución de la centralización y la descentralización

En el siglo antepasado, al instaurarse el Estado federal, se constituyeron varios estados en Colombia, sistema que llevó al país a la más honda crisis política, económica, legislativa y social.

A corregir lo anterior vino la Constitución Política de 1886, que se interpretó como un sistema de centralización política y descentralización administrativa. Así se entronizó, al menos, teóricamente la “descentralización”, bajo la égida de un fuerte Estado unitario, con exagerada centralización política.

El profesor JAIME VIDAL PERDOMO⁴ enseña:

“Estado unitario y descentralización administrativa.

Esta especie de configuración jurídico – administrativa nos es muy familiar en Colombia; ella proviene de 1886, como ya se ha afirmado, y perdura en la nueva Carta de 1991, aunque algunos han podido pensar que la elección popular de alcaldes y gobernadores puede estar inclinando la balanza hacia una estructura federalista, lo cual no es verdadero...”.

El profesor LIBARDO RODRÍGUEZ⁵ siguiendo los conceptos de GEORGES BURDEAU, dice que el Estado unitario,

“...es el que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes”.

4 VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*; 11ª edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, D.C., 1997, págs. 29 último párrafo y 30 primer párrafo.

5 RODRÍGUEZ R., LIBARDO, *Derecho administrativo – general y colombiano*; 10ª edición; Editorial Temis; Bogotá, D.C., 1998, pág. 42.

Cita al pie de la pág. 42 al profesor BURDEAU, GEORGES; *Derecho constitucional e instituciones políticas*; traducción de la 18ª edición francesa realizada por RAMÓN FALCON TELLO, Editora Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo, Madrid, 1981. Cita que hace de la página 74 BURDEAU, GEORGES, ob, citada, pág 74.

2. La autonomía patrimonial

Fundamento de la descentralización es la autonomía patrimonial, dicho sea de paso no ha tenido plena operancia en Colombia, lo cual ha generado un disfuncionamiento en la administración departamental y local, no obstante las previsiones de los artículos 300, numeral 4° y 313 numeral 4° de la Constitución.

3. El Presidente de la República conserva en la práctica la centralización de decisión y mando

No obstante la elección popular de gobernadores y alcaldes, el Presidente de la República en la Constitución de 1991, sigue conservando en el fondo una enorme influencia en las decisiones de todas las reparticiones administrativas, bien sea a través de la capacidad de orientación, control y evaluación administrativa, que hace sobre las competencias irrisorias de las entidades territoriales, a lo cual se suma que al Presidente de la República, le corresponde la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativas (art. 56 de la Ley 489 de 1998).

La organización jurídica colombiana en materia de descentralización territorial, se inclina por favorecer el poder central con la concentración de recursos y funciones en manos de las autoridades nacionales.

Compartimos las atinadas observaciones del profesor JAIME CASTRO al enseñar⁶:

“La concentración de recursos fiscales condujo, forzosamente, a la concentración de la capacidad de endeudamiento. Por ello, en 1980, la nación contrató el 85.1% del crédito público externo e interno del país; los departamentos, el 5.7%; y los municipios, el 9.2%.

Lo anterior se acompañó de la centralización de funciones y servicios en manos de las autoridades nacionales. Esa es la razón para que éstas se hayan ocupado de actividades que, por su naturaleza y definición, por sus alcances mismos, son de carácter eminentemente local o regional. Ahí encuentra su origen el frondoso y costoso aparato administrativo del gobierno central”.

6 JAIME, CASTRO, *La cuestión territorial*; Editorial Oveja Negra, 1ª edición, abril de 2002; Bogotá, D.C., pág. 33, párrafos 1° y 2°.

III. NO HAY INCOMPATIBILIDAD ENTRE EL ESTADO UNITARIO Y LA MODESTA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS TERRITORIALMENTE

1. Conciliación entre el Estado unitario y la autonomía en la descentralización territorial

Para entender la descentralización territorial, se debe conciliar el Estado unitario con la autonomía que predica el artículo 1º de la Constitución, al decir que Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, lo cual en nuestro sentir es letra muerta, por cuanto todos los actos administrativos encuentran la limitante en las diversas leyes que determinan la suprema orientación y control de los entes centrales.

2. Jurídicamente no existe incompatibilidad entre el unitarismo y la descentralización territorial

En pura técnica jurídica, se pueden conciliar las dos figuras: Estado unitario y descentralización; siempre que haya una limitación expresa por la ley a las facultades de orientación, control y evaluación. La tesis anterior se encuentra avalada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que enseña lo siguiente⁷:

“La problemática relativa a la autonomía de las entidades territoriales ha sido analizada en varias sentencias proferidas por esta corporación. Así, en la sentencia C-517/92, se estimó que el principio autónomo no es incompatible con la forma unitaria de Estado que consagra la Constitución de 1991...”.

Luego en la sentencia C-478/92, se agregó:

“En conclusión esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, deben en todo caso ser entendidas dentro del marco del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por

7 Corte Constitucional, sentencia de noviembre 23 de 1995 (C-539), referencia: expediente D-813, MP: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Corte Constitucional, sentencias C-517 / 1992 y C-478 / 1992.

esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario, dichas competencias, como lo señala la propia Constitución deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

3. Los diversos grados de descentralización territorial

La desafortunada terminología jurídica, ha llevado a confusiones lamentables, al hablar de grados o diversas generaciones de descentralización, que los diversos gobiernos exponen en los programas presidenciales. Si recordamos el principio de identidad: que lo que es no dejará de ser, no debemos hablar de grados o generaciones de descentralización, sino más bien, formas de entender la descentralización.

A veces se utilizan modalidades de descentralización territorial, fiscal, administrativa, político, por razones de interés general, de orden público o por motivos militares o sociales. Lo anterior podría ubicarse en el terreno de las competencias, para no confundir la descentralización con el ejercicio de las facultades, como observa la Corte Constitucional⁸.

“El Estado colombiano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Política: “...es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”.

En dicha norma se encuentra el fundamento de las competencias que de manera expresa el constituyente le otorgó a las entidades territoriales, reconociéndole, en desarrollo del principio de la descentralización, la autonomía, esto es, capacidad para decidir sobre sus propios y particulares asuntos, sin desconocer con ello el carácter unitario de la república, de ahí que el artículo 287 de la Carta Política haya consagrado:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

8 Corte Constitucional, sentencia de 1996 (C-534) expediente D-1171, Bogotá D.C., octubre 16 de 1996, MP Dr FABIO MORÓN DÍAZ.

“1. (...)

“2. Ejercer las competencias que les correspondan.

“3. (...)

Quiere decir lo anterior, que el principio de la descentralización consagrado como pilar fundamental del Estado social de derecho, se materializa en las entidades territoriales cuando a éstas se les reconoce autonomía sujeta, para efectos de su realización, tal como lo establece el citado artículo 287 superior, a los límites impuestos por el constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones de la ley:

“La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la autonomía”. (Corte Constitucional, sentencia C-571 de 1992, MP Dr. CIRO ANGARITA BARÓN”).

IV. LIMITACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMÍA PARA PRESERVAR LA DEMOCRACIA TERRITORIAL

1. Conjugación de los principios de unidad y autonomía

Consideramos⁹ que para conservar la democracia territorial, evitar las arbitrariedades, el exceso de intervención, de control, orientación y evaluación, debería adoptarse un criterio riguroso de competencias de los organismos centrales y descentralizados. No debería hablarse de intromisión de lo nacional en los asuntos locales, sino de cierta conjugación de competencias dentro del Estado unitario que para lograrlo dispone de principios fundamentales como son la coordinación, concurrencia y subsidiariedad como observa la Corte Constitucional.

Coincidente con el tema anterior, enseña la Corte Constitucional¹⁰:

“La vigencia paralela de los principios de unidad y autonomía exige entonces su realización armónica, no excluyente, que permita afirmar los intereses locales dentro del marco que delimita el ordenamiento superior; pues sólo así se logrará el equilibrio requerido para, preservando el principio unitario que se consagró en la Carta Política

9 PENAGOS GUSTAVO, profesor titular de derecho administrativo de las universidades Católica, Santo Tomás y Libre; *La descentralización en el Estado unitario*; Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 1997, pág. 10.

10 Corte Constitucional, sentencia de octubre 16 de 1996, expediente C-534 de 1996.

como pilar fundamental del Estado, se garantice por lo menos la realización del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, protegiendo y respetando el derecho que ellas tienen de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses...”.

2. Los principios de armonía de funciones de autoridades nacionales y locales no deben lesionar la descentralización territorial del Estado unitario

Un ejemplo evidente de armonía de las funciones que emanan de la Constitución y de la ley, en lo relacionado con las autoridades nacionales y locales se encuentra en la sentencia de octubre 16 de 1996, relativa a la constitución ecológica, en donde la Corte dice¹¹:

“Si el constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que se les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P.

Así, se da cumplimiento a lo dispuesto sobre autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a éstas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más tratándose de protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de la República unitaria:

“Es de destacar, que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política” (Corte Constitucional, sentencia C-517 de 1992, MP Dr. CIRO ANGARITA BARÓN)”.

3. El legislador debe determinar las competencias de las entidades territoriales

La Constitución Política de 1991 defirió al legislador determinar las competencias de las diversas entidades territoriales, por ejemplo, fijar las políticas generales para el establecimiento de los sistemas de servicio público urbano.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-534 de 1996, expediente D-1171 de octubre 16 de 1996.

Pero la competencia¹² que ejerce el legislador transfiriendo o determinando competencias, debe ejercerse para materializar la unidad político – jurídica a través del establecimiento de normas, como observa la Corte Constitucional, en la sentencia citada:

“...el establecimiento de normas en las cuales se plasman las grandes orientaciones, directrices y políticas generales, aplicables en todo el territorio nacional que han de regir los servicios públicos”.

“Dicha competencia se fundamenta en el carácter de República unitaria que tiene el Estado colombiano, y en las atribuciones del Congreso para “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias que les corresponden de manera privativa a los distintos niveles territoriales...” (arts. 1º, 150 – 23 y 288 inciso 2º de la C.P.).

V. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES NO IMPLICA FRACCIONAMIENTO DE SOBERANÍA

1. No hay fraccionamiento de la soberanía con la autonomía de las entidades territoriales

La Constitución garantiza la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1º y 287 de la C.P.), para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

No puede ni debe hablarse de fraccionamiento de la soberanía, la cual es unitiva e indivisible (ROUSSEAU).

La doctrina anterior, la expone la Corte Constitucional al enseñar¹³:

“La autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de soberanía, entre otras razones, porque ésta es, como decía ROUSSEAU, unitiva e indivisible, sobre todo en el seno de una República unitaria como lo es Colombia (art. 1º C.P.). Así pues, la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria, dentro de los límites que le determinan la Constitución y la ley. Lo anterior se deduce de los artículos 1º y 287 de la Carta Política. En virtud de ello es que esta Corte ha sentado jurisprudencia sobre la limitación de las autonomías dentro del Estado unitario, por oposición a lo que sucede en un Estado compuesto...”.

12 Corte Constitucional, sentencia de noviembre 23 de 1995 (C-539), expediente D-813.

13 Corte Constitucional, sentencia de noviembre 3 de 1994 (C-497-A), expediente D-591.

VI. NO PUEDE HABER PAZ SOCIAL SIN AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

1. No puede haber paz social con el desconocimiento de la autonomía territorial

El municipalismo moderno, hunde sus raíces en el reconocimiento de la capacidad de autoadministrarse y dirigirse con autoridades propias y legítimas.

Pero no puede hablarse de legitimidad, cuando se ha deteriorado la imagen de los gobiernos territoriales, a propósito observa el profesor JAIME CASTRO¹⁴:

“...en primer lugar, deben citarse las situaciones políticas y jurídicas que repercuten directamente en la vida de las administraciones departamentales y municipales... a título meramente enunciativo, estas son algunas de esas situaciones: el desgaste de los partidos y demás organizaciones que participan en las campañas y limitan su presencia a la expedición de los avales que solicitan los candidatos inscritos en su nombre.

Las organizaciones políticas y sociales nuevas, desafortunadamente se han contaminado de los mismos vicios de los partidos que han buscado remplazar...”.

2. La mala política contra la descentralización territorial

La improvisación, la incompetencia, malversación, los peculados y la corrupción, han deteriorado el mal llamado poder administrativo territorial. La soberbia como se maneja el erario público, en ocasiones, ha desfigurado la descentralización territorial por falta de credibilidad y soporte democrático.

3. Crisis de los departamentos y municipios

Consideramos que los departamentos y los municipios hicieron crisis, no como entidades territoriales en sí, sino por la aplicación de una política discriminatoria, odiosa y arbitraria en contra de las clases populares, sumando la ilegitimidad de la clase política que ha intronizado el desconcierto y la confusión en los destinos locales.

14 CASTRO, JAIME, *La cuestión territorial*; Editorial Oveja Negra, 1ª edición, abril de 2002; Bogotá, D.C., págs. 14, 15 y 16.

4. Paz social y autonomía territorial

Para construir la paz social, debemos forjar una sociedad más justa e igualitaria, devolviéndole a las entidades territoriales lo que lenta e imperceptiblemente le ha quitado el excesivo centralismo. Podríamos decir que si no se corrige lo anterior, será inútil seguir hablando de descentralización territorial en el Estado unitario.

CONCLUSIONES

1. La descentralización territorial en el Estado unitario, encuentra fundamento en la Constitución Política de 1991.
2. Debe existir armonía entre la descentralización territorial y el Estado unitario, por cuanto no hay incompatibilidad entre las dos figuras jurídicas.
3. No hay, propiamente, una descentralización pura sino formas aproximadas.
4. En Colombia, técnicamente, lo que existe es una desconcentración administrativa y territorial.
5. Permanece la fórmula de la Constitución Política de 1886 de centralización política y descentralización administrativa.
6. Se deben limitar los principios de unidad y autonomía, para preservar la democracia territorial.
7. La autonomía de las entidades territoriales no implica fraccionamiento de soberanía, por ser ésta unitiva e indivisible.
8. La mala política, las reformas parciales, la corrupción y la malversación de los dineros públicos va en contra de la autonomía territorial, por cuanto deslegitima los órganos directivos.
9. No llegaremos a la paz social sin autonomía de las entidades territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

CASTRO, JAIME, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, 1ª edición, abril de 2002; Bogotá, D.C., 191 págs.

Corte Constitucional, sentencia de 1996 (C-534) expediente D-1171, Bogotá D.C octubre 16 de 1996, MP Dr FABIO MORÓN D.

Corte Constitucional, sentencia de noviembre 23 de 1995 (C-539), referencia: expediente D-813, MP: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Corte Constitucional, sentencia de noviembre 3 de 1994 (C-497-A), expediente D-591.

DIEDERICHS, OLIVIER; LUBEN, IVÁN, *La déconcentration*, Ed. Presses Universitaires de France; 1^ª édition: mai 1995, 128 págs.

HAURIUO, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 2^a edición, mayo de 1980, 1100 págs.

Ley 489 (diciembre 2 de 1998), artículos 41 y 56, Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.

PENAGOS GUSTAVO, profesor titular de derecho administrativo de las universidades Católica, Santo Tomás y Libre; *La descentralización en el Estado unitario*; Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 1997, 438 págs.

RODRÍGUEZ R., LIBARDO, *Derecho administrativo – general y colombiano*; 10^a edición; Editorial Temis; Bogotá, D.C., 1998, 470 págs.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*; 11^a edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, D.C., 1997, 381 págs.