

Primera parte. Poder y territorio-teoría general	13
Captítulo I. La anarquía conceptual	15
1. El tema.	15
2. Necesidad de una teoría general	15
3. Las formas de Estado	16
4. Competencias, centralización y descentralización	16
5. La ambigüedad tradicional	17
6. Nociones fundamentales	17
7. Objetivos prácticos.	18
8. Criterios metodológicos	18

PRIMERA PARTE

PODER Y TERRITORIO-TEORÍA GENERAL

CAPÍTULO I

LA ANARQUÍA CONCEPTUAL

SUMARIO: 1. *El tema*. 2. *Necesidad de una teoría general*. 3. *Las formas de Estado*. 4. *Competencias, centralización y descentralización*. 5. *La ambigüedad tradicional*. 6. *Nociones fundamentales*. 7. *Objetivos prácticos*. 8. *Criterios metodológicos*.

1. *El tema*

Por concepción que se remonta al año de 1886, el territorio nacional de la República de Colombia está dividido, para efectos administrativos, en departamentos, intendencias y comisarías, según orden de importancia de las distintas regiones, y todos éstos, a su vez, en municipios. El objeto inicial de la presente investigación ha sido analizar, una vez más, el tipo de organización territorial que se ha instaurado sobre tal esquema, detectar sus virtudes y defectos y proponer alternativas a la luz de nuestra experiencia doméstica y a la de las más recientes y sugestivas experiencias extranjeras.

2. *Necesidad de una teoría general*

Las considerables dificultades con que se tropieza para ubicar conceptualmente el tema, de manera convincente, ponen en evidencia la falta de un ámbito teórico general suficiente y comprensivo, que permita desarrollar con amplitud la temática propuesta.

Entre los escasos instrumentos disponibles resultan de limitada utilidad las conocidas generalidades sobre la dicotomía formal de los Estados Federales y Unitarios, con sus definiciones incongruentes e irreales; las múltiples concepciones sobre centralización y descentralización, de las cuales la doctrina ha hecho una de sus polémicas bizantinas favoritas; el fenómeno reciente, aún en proceso, teóricamente confuso y no plenamente elaborado del regionalismo en Europa; fenómenos contemporáneos que afectan la ho-

mogeneidad y la integridad territorial de los Estados, como son el autonomismo local y los separatismos.

El progreso en el estudio de estos tópicos confirma la impresión, inicialmente vaga, de que en alguna forma es necesario articularlos, hacerlos depender de nociones generales. Me ha parecido útil tratar de establecer la íntima relación que superficialmente ya se advierte entre tales diversas manifestaciones del poder público en los segmentos territoriales del Estado; identificar sus rasgos esenciales, sus diferencias y relaciones y sistematizarlos en el cuerpo de una teoría.

3. *Las formas de Estado*

Estos temas se vinculan, en primer lugar, con el de la forma o las formas de Estado. Cada una de tales formas describe una manera particular de distribuirse el poder público en el territorio estatal, como un todo y en cada una de sus células geopolíticas.

Las modalidades de distribución del poder producen especiales instituciones, estructuras administrativas y sistemas operativos que, integrados en el marco socioeconómico de referencia, contribuyen a modelar formas diferenciadas de Estados.

4. *Competencias, centralización y descentralización*

Por su generalidad y reiteración, dos conceptos son esenciales para avanzar en la elaboración de una base teórica: el de la repartición de competencias y el de la descentralización administrativa.

Puede observarse que, cada vez con más frecuencia, se hace alusión al fenómeno del "centralismo" en los regímenes federales y a la necesidad de descentralizar, aparte de que suele concebirse al federalismo como una modalidad descentralizada de la organización del Estado.¹

Por otra parte, la evolución de las tesis y las prácticas descentralistas en

¹ Sobre la concepción del federalismo como régimen caracterizado por un cierto grado de descentralización política: Grant, J. A. C., "El Sistema Federal de los Estados Unidos de Norteamérica", en *Los Sistemas Federales del Continente Americano*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México 1972, p. 283. Carpizo, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", *Ib.*, p. 479. Sobre el creciente centralismo en los Estados Unidos diserta Grant, J. A. C., en la página 426 de la obra citada, Carpizo, en la misma obra, señala la marcada centralización del federalismo mexicano (página 466). Otros autores, en el mismo libro, observan una fuerte tendencia centralizadora en los regímenes federales de Argentina, Brasil y Venezuela.

los Estados Unitarios tienden a recomendar extensas y cada vez más complejas "distribuciones de competencias".

He aquí un intercambio curioso de conceptos, una invasión recíproca de nociones jurídicas en ámbitos políticos no sólo extraños sino, hasta cierto punto, "antagónicos" (lo cual no es precisamente así, como ya se verá más adelante), pero cuyo uso inconsciente estaría indicando, de hecho, una generalidad insospechada o no puesta de relieve por parte de los autores tradicionales.

Indudablemente vale la pena ventilar y redimensionar tales nociones, no sólo para hacer más comprensible y congruente el análisis de los Estados federales y unitarios, sino para matizar más el estudio general de las formas de Estado.

5. *La ambigüedad tradicional*

La distribución de competencias en el territorio es principio extensamente analizado a propósito del Estado federal. La descentralización administrativa, teoría y técnica ampliamente desarrollada en los Estados unitarios, sigue una tendencia paralela pero no por entero coincide con el esquema organizativo federal.

Sin embargo, por encima de tan importantes conceptualizaciones, subsiste una considerable ambigüedad, consagrada por una ya larga tradición de prejuicios y sentimentalismo, que impide detectar la íntima naturaleza del poder estatal y de sus metamorfosis al desplegarse en el territorio.

Debido a tal ambigüedad suele afirmarse sin discusión, por ejemplo, que: la repartición de competencias federales es una distribución de facultades esencialmente políticas; que los Estados unitarios se caracterizan por una férrea centralización administrativa; que la descentralización administrativa, en los Estados unitarios, es un hecho completamente autónomo de la política; que el federalismo es una forma extrema y acabada de descentralización.

6. *Nociones fundamentales*

Para tratar de resolver éstas y otras tradicionales incongruencias es indispensable hacer algunas precisiones iniciales, que tocan con los conceptos esenciales de la Teoría del Estado, del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política: poder político, poder público y privado, niveles y grados jurídico-formales del poder público, las teorías sobre las funciones del Estado, la naturaleza de la actividad administrativa; el poder del Estado, concentrado

y distribuido, modalidades de distribución de las competencias estatales, tanto por tareas como en el territorio; autonomía y descentralización.

7. *Objetivos prácticos*

La búsqueda de un marco teórico general en el cual pueda circunscribirse la problemática de Estado y territorio no se limita a satisfacer una inquietud simplemente intelectual y abstracta. El propósito es más amplio: fijar un espacio conceptual sólido y confiable donde encuentren cabida todos los complejos aspectos que hoy tienen mucho que ver con la ecuación Estado-territorio, es decir, entre otros, la planeación económica y social, el urbanismo, el desarrollo regional armónico, la eficiencia administrativa, la autonomía local, la justicia social, la democracia.

8. *Criterios metodológicos*

Esta investigación apunta preferentemente hacia el análisis jurídico-formal de las instituciones a cuyo cargo están el gobierno y la administración de las entidades territoriales.

No obstante, en cuanto ha sido posible, se hacen las indispensables referencias a las circunstancias históricas, socioeconómicas e ideológicas que influyen en la formación de las instituciones.

Naturalmente, el tratamiento científico de tales fenómenos corresponde a disciplinas sociales que escapan a los alcances de un discurso básicamente jurídico, pero no lo eludimos con este solo pretexto, dado que su consideración es imprescindible para una concepción integral y realista del fenómeno Estado.

Puesto que no cabe duda sobre el carácter interdisciplinario de esta importante materia, he procurado, dentro de las limitaciones que afectan al enfoque sociopolítico del jurista, establecer un mínimo orden conceptual que pueda ser utilizado por otros científicos sociales, desde su óptica particular.