

EL MUNICIPIO COLOMBIANO FRENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La forma como está distribuída la población en el territorio colombiano es un fenómeno natural y no difiere substancialmente de la de otros estados americanos: vida rural, en que las tareas de la producción agrícola absorben la totalidad de las preocupaciones de los núcleos campesinos y cuya morfología social coincide con la primera forma de agrupación humana: La Familia. Núcleos de población urbana instalados en puntos estratégicos o por voluntad de un fundador insigne o como el resultado de fenómenos naturales, religiosos, espirituales y económicos. Y, por último, centros urbanos de una morfología superior: La ciudad.

En un lenguaje sencillo podemos afirmar que la población colombiana tiene esas formas de vida colectivas; que ellas son indestructibles e inmodificables, porque son el resultado de la acción coordinada de factores asociantes del orden natural y cultural y que ni aún grandes transformaciones en el orden político, social y jurídico podrían superar. La vida rural, sencilla y austera, ajena a preocupaciones que implican la cultura y la civilización en grado superior; su único anhelo es vivir, trabajar, satisfacer necesidades elementales y morir en paz con Dios y con los hombres. Acepta sí una integración orgánica al centro urbano del que políticamente forma parte, porque en él busca seguridad para su vida, para su patrimonio, para el trabajo, educación, higiene, dirección espiritual y religiosa y un medio adecuado para el intercambio de sus productos. La incorporación orgánica de los núcleos rurales al primer centro urbano, produce, como dice el profesor Adolfo Posada, un interesante fenómeno de desintegración o diferenciación funcional, que no se logra sino en los centros urbanos, porque en los rurales no podría hablarse de esa unidad orgánica, que en los primeros es un medio elemental de unidad política.

Pero los primeros centros de unidad política son de diferentes grados: núcleos pequeños, de escasa densidad de población, en los que las necesidades comunes no son muy numerosas y cuyas di-

ferencias funcionales no tienen que ser extensa. Es suficiente una dirección política, pero todavía no surge la necesidad de un amplio sistema de servicios públicos y los que requiere puede obtenerlos mediante la integración orgánica a un núcleo social superior. El primero es la aldea; el municipio, el segundo. En este último, indudablemente, se completa la primera síntesis orgánica, y de él esperan tanto los núcleos campesinos como los primeros grupos en que la unidad orgánica es insuficiente, la total satisfacción de las necesidades colectivas. La vida rural, no implica, pues, un sistema complicado de interacciones, como si acontece aún en los primeros núcleos urbanos, pues la sola presencia del poder político y su acción inmediata y constante sobre la población, implica ya un amplio sistema de dirección y coordinación social, que en último término viene a ser la verdadera función de la autoridad política.

El proceso de integración no se detiene en el municipio, sino que se completa en un centro de actividad superior que es el estado. En él se opera la coordinación funcional, de la cual, la acción del poder político municipal es apenas un reflejo. A esa forma de organización política que llamamos estado corresponde una tarea más amplia, si se parte de la base de que a ella se ha llegado en consideración a la insuficiencia funcional de los núcleos inferiores. En lenguaje elemental podemos decir que la primera esperanza del individuo para satisfacer sus necesidades es el municipio, y, la última, el estado. Pero éste, para sostener esa gran totalidad orgánica, estructural y funcional, de cuya unidad política es la expresión suprema, requiere de elementos para mantener esa unidad y es por esto por lo que es el primer sujeto de la autoridad política, es decir, de ese poder de dirección que se concreta en tareas de coordinación social. El municipio y el estado vienen a ser pues, los dos instrumentos para el desarrollo de la vida colectiva. El municipio, por que es la primera unidad orgánica que comprende a los individuos, no solo como agentes funcionales de la vida común, sino también como elementos vivos que esperan el provecho que han buscado en esa forma de vida común. Y el estado, como depositario de la autoridad política, encargado de tutelar, conservar y vigorizar esos primeros órganos de la vida política.

El problema fundamental de los estados es el de su organización política, que implica no solamente el mantenimiento de la unidad orgánica de la población, sino también procurar que esa organización sea eficaz y provechosa para los elementos que la forman. La primera posición frente al problema constitucional de los estados es la de desentrañar y precisar esa especie de constitución natural e histórica que ha impedido su dispersión y disolución: su derecho, sus costumbres, sus tradiciones, su moral, su religión, es decir, todos aquellos factores asociantes que cohesionan y ordenan

la vida social. El juego de estos factores determina una especie de organización natural de los grupos y a la sociología le incumbe desentrañar la acción de esos factores y la manera como actúan para hacer estable y progresiva la vida colectiva. Y esa investigación sería incompleta si no se dirige también a puntualizar las formas de agrupación de la población en el territorio de los estados. No es que consideremos que el estado pueda sacrificar su misión transcendental para el mantenimiento de esa especie de estructura natural de la vida común y se inhiba para operar saludables transformaciones; pero tampoco podría someterla a cambios constitucionales violentos que lejos de producir una estructuración sólida del estado, hiciera de este un instrumento político inadecuado, distanciado de la vida común que pretende regular y dirigir.

La regla fundamental de la ciencia constitucional para la conservación y buen funcionamiento del estado es su unidad política; es decir, que el ejercicio del poder público emane exclusivamente de un sujeto titular superior en quien radica la función suprema de hacer ordenada y estable la vida social. Esta función trascendental se concreta en la ley, en su aplicación, y en la dirección de la administración pública, de tal manera que ésta pueda llegar a satisfacer de una manera oportuna y eficaz todas las necesidades colectivas. Con razón dice un insigne tratadista norteamericano que la política como función del estado consiste en hacer leyes y aplicarlas; y que la marcha de los servicios públicos depende de que se gestione bien o mal, no que se actúe en ellos con métodos de partido. Es verdad que la política, como conjunto de principios para dirigir a los pueblos hacia la realización del bien común, implica también la función administrativa, en el sentido de que todo lo relacionado con la conservación, desarrollo y progreso de la vida común, incumbe principalmente al estado. Pero debe establecerse una técnica separación entre la función general de distribución de los servicios públicos y la organización, dirección, financiación y prestación de esos mismos servicios. Precisamente, la violación de esta regla forma elemental fue la causa de que pensadores políticos norteamericanos, recientemente estructurada la gran república del norte, hubiesen desconfiado de la eficacia de los sistemas democráticos de gobierno.

Pero el principio de la unidad política no es suficiente por sí mismo para asegurar la eficacia del estado como instrumento encargado de la realización del bien común. El logro total de este implica la adopción de un sistema administrativo que tenga por objeto no solo hacer llegar hasta todos los sitios poblados del territorio del estado su acción política, sino también su impulso administrativo. Lo primero se logra, evidentemente, mediante la creación de órganos estratégicamente colocados dentro del territorio nacional, encargados de asegurar la eficacia de las leyes, imponer el orden y propiciar la convivencia social. Lo segundo, por

el reconocimiento de una relativa autonomía administrativa funcional, conferida a los elementos políticos naturales, sobre los que descansa la estructura nacional. La unidad política, consiste, por consiguiente, en que el poder de dictar leyes, y el impulso inicial para su ejecución y cumplimiento, se halla centralizado en los órganos superiores del poder público. Los grupos regionales carecen pues de la facultad legislativa y los funcionarios ejecutivos se hallan rigurosamente jerarquizados, mediante un sistema de organización del poder ejecutivo que comprende los numerosos funcionarios que con el carácter de agentes de los superiores jerárquicos ejecutan las leyes y promueven su cumplimiento. Existen, pues, dos actos de significación política, porque su misión específica es imponer y afianzar la estabilidad de la organización del estado: La expedición de la ley, el primero; la ejecución de la ley, el segundo. Pero este último, implica, también, llevar a cabo actos, no ya propiamente políticos, porque todos ellos están sometidos al imperio normativo de las leyes, por una parte, y por la otra, a la decisión del poder superior en quien descansa en último término el derecho de promover la ejecución de las leyes. Estos actos, aun que tienen su origen político, asumen una naturaleza peculiar, que en derecho público se llaman administrativos, porque su misión es hacer llegar hasta todos los sitios poblados del territorio del estado la eficacia de la acción política.

El acto administrativo se origina, pues, en la urgencia para el estado de organizar y distribuir la inmensa tarea del poder público, sometida esa organización a una dirección común, al primer impulso político de los órganos superiores del estado, pero expuesta en sus detalles a una autonomía funcional relativa, que le permita la libre iniciativa en la adopción de medidas que tengan por objeto adecuar la administración a las necesidades locales y regionales. Las distinciones de Aucoc, Hauriou, entre actos políticos o de gobierno y actos de administración o de gestión, tienen el defecto fundamental de desvincular la política de la administración, desdoblar el poder público en dos manifestaciones que no se compadecen con su esencia. La administración, tanto en el campo privado como en el derecho público, implica la misión de servir de instrumento dinámico para la realización de determinados fines: privados, en el primer caso, públicos, en el segundo. Ella hace siempre referencia a un poder de dirección superior, en ambos campos; en el privado, a los organismos directivos de la empresa y a las normas de los estatutos sociales; y, en el público, a la constitución, a las leyes ordinarias y a las órdenes del poder ejecutivo central. Todo servicio público, así sea de aquellos que tienen un carácter estrictamente económico, implica el ejercicio de la autoridad administrativa, siempre y cuando el que lo presta sea una entidad de derecho público. Cuando un municipio, por ejemplo, presta el servicio público de alumbrado eléctrico, de acueducto, de transportes, tiene

a su alcance los recursos del poder público para actuar económicamente, por razón de la prestación del servicio, en situaciones evidentemente superiores a la iniciativa privada. Así, por ejemplo, cuando el estado asume la prestación de un servicio que por su índole podrían prestar también los particulares, como el de transporte ferroviario, tiene a su alcance la regulación del sistema tarifario, la dirección de la totalidad de las actividades económicas, que son funciones evidentemente desprendidas del poder público.

Para proceder a una organización técnica de la administración pública no es necesario desvincular la administración del poder público. Para llegar a una autonomía administrativa sería suficiente conferir a los grupos naturales regionales o a quienes los representan las facultades necesarias para organizar servicios públicos locales y dotarlos fiscalmente de los instrumentos que requieran para la financiación de éstos. El acto administrativo, sin necesidad de excluir el control político que sobre él deba ejercerse, puede ejecutarse dentro de un sistema normativo político amplio que le permita al funcionario que lo lleva a cabo la libre iniciativa en su afán de conectar los servicios con las necesidades colectivas. La división territorial y por servicios que insinúa la ciencia administrativa tiene precisamente por finalidad específica adecuar esa administración a las necesidades comunes de la población del estado.

Toda constitución exige, por consiguiente, la adopción de una división administrativa que conecte la acción del estado con las necesidades de la población. Si el poder político se halla centralizado, es decir, que la facultad de dictar leyes y aplicarlas corresponde a los órganos superiores del poder, la acción del estado sería ineficaz para la total satisfacción de las necesidades colectivas. Si es verdad que la ley planea y organiza los servicios públicos, lo es también que el poder legislativo se halla imposibilitado para conocer ampliamente las necesidades de los grupos naturales regionales, distribuidos en las zonas territoriales del estado. Y en lo relacionado con la impulsión y dirección de esos servicios el poder político central tampoco es por sí solo suficiente para imprimir una dirección acertada que le permita llevar esos servicios a todos los sitios poblados del territorio nacional. Si esta imposibilidad existe, la ciencia administrativa no completaría su tarea de suministrar principios básicos para una buena organización de los servicios públicos. Es indispensable una autonomía administrativa y financiera. Autonomía administrativa en el sentido de que sean los mismos habitantes adecuadamente representados en cabildos o ayuntamientos las encargados de organizar, financiar y ordenar la marcha de los servicios públicos locales, mediante la práctica de los sistemas democráticos y representativos. Es decir, una descentralización administrativa que permita a los municipios una participación directa en el manejo de sus propios asuntos.

La autonomía administrativa de los municipios se despren-

de de la historia, de la sociología y de los principios mismos de la ciencia constitucional. Significa la autodeterminación de los grupos regionales en todo aquello que no implique actividades de dirección política. Para la práctica de esta necesaria autonomía es necesario la adopción de un sistema representativo regional, ya que, de lo contrario, se violaría ese mismo poder de autodeterminación y en la práctica no se lograría los resultados deseados que no son otros a los de obtener una amplia y oportuna satisfacción de las necesidades de los grupos.

El problema más grave es el de impedir que la práctica de ese sistema representativo no comprometa el propio éxito de la administración regional y obtener que esta sea un reflejo de las necesidades colectivas y de la voluntad ordenada de los grupos. Se ha dicho, con razón, que todo órgano de representación popular, no es un instrumento de servicio público, sino un medio eficaz para la acción de los partidos políticos. Y en realidad en Colombia ha sido el fenómeno normal. Asambleas y Concejos, cuya tarea debe ser estrictamente administrativa, olvidan esta tarea trascendental para dedicarse al ajeteo de la política. Jamás la mentalidad del pueblo colombiano ha comprendido la trascendencia del principio de que el bienestar colectivo no se afianza en el intenso ejercicio de la política, sino en la científica y técnica organización de la administración pública. El resultado de la primera actividad es la dispersión de las energías nacionales; la segunda, en cambio, es la ordenación de todas esas energías para el bien común. Pero si la política en el fondo debe ser una discusión pacífica de los principios más adecuados para el progreso de las naciones, tendríamos que empezar o por separar estos dos conceptos inevitables de vida, o procurar una honesta y sabia conciliación entre estos dos modos de interpretar y sentir la vida nacional.

El municipio colombiano, como forma elemental de vida colectiva, ha tenido siempre condiciones precarias para subsistir. Ninguna de las transformaciones políticas fundamentales que ha tenido la nación ha logrado adecuar su régimen a las necesidades de conservación y de progreso. Todas las reformas institucionales se han concretado en apretar o aflojar la unidad política, en debilitar o fortalecer la acción ejecutiva, pero jamás se le ha imprimido al municipio una dirección centrifuga en lo administrativo y fiscal. De la fórmula de Núñez, "contralización política y descentralización administrativa", solo se ha cumplido la primera parte del precepto. Se dirá entonces, que el régimen municipal ha sido amplio en lo que a autonomía administrativa se refiere, pero que esta supone necesariamente la fiscal, que no existe en la actualidad. Porque para nada le sirve al municipio colombiano organizar la prestación de servicios públicos, en los estrechos límites en que los pueden crear, si en la mayoría de los casos se imposibilita el sostenimiento financiero de los mismos.

La nueva estructuración constitucional del estado colombiano, no puede, como intento de reconstrucción nacional, reincidir en el olvido de los municipios colombianos. Desconectar la reforma de la suerte de los municipios la convertiría en tarea artificial y estrictamente académica, pero no la misión trascendental de revitalizar y mejorar las condiciones existenciales de la nación. Si el estado es un instrumento político de lucha por el bien común, el objeto de ese bien es necesario referirlo al municipio, si es que en realidad queremos reconstruir un estado adecuado al progreso de la nación.

Uno de los proyectos de reforma presentado a la consideración de la Comisión de Estudios Constitucionales tiene el defecto fundamental de no introducir nada nuevo en relación con el régimen constitucional municipal. Y en lo que innova incurre en un verdadero retroceso. La organización y atribución de los concejos se convierte en función privativa de la ley, con lo cual se pretende sustraer el régimen municipal al sistema estructural general del estado. El problema más grave que ha afectado la vida de los municipios es el de su subsistencia fiscal y la estrechez con que se mueve en la organización y dirección de los servicios públicos. Con la reforma propuesta no solo van a suprimirse las garantías constitucionales básicas para la vida municipal, sino que también va a intensificarse la tutela de los poderes centrales. Los Concejos no van a ser, pues, organismos de creación constitucional, cuya estructura y funcionamiento los fija, en líneas generales el constituyente, sino de creación legal, porque bastaría entonces que el congreso no procediera a su organización y funcionamiento para que sea precaria su existencia.

No comprendemos cómo, si las cartas constitucionales de los estados deben ser un reflejo de la estructura natural y cultural de los pueblos, la constitución del estado colombiano pueda apartarse de esa regla fundamental para la técnica integración de las naciones. Someter la autonomía municipal al imperio exclusivo de la ley es pretender destruir lo que los hombres han creado al impulso de sus inclinaciones naturales; la familia, el municipio y la ciudad son los únicos hechos políticos y sociales que han sobrevivido a todas las convulsiones políticas que registra la historia. Las monarquías antiguas y modernas, las repúblicas, los grandes imperios han reconocido siempre el hecho natural de los núcleos urbanos y su necesaria autonomía, pero siempre ha habido una lógica coincidencia entre las formas de organización política de los estados y la autonomía administrativa de los grupos regionales. El antiguo municipio romano, el inglés, el norteamericano, el alemán y el español han respetado la independencia administrativa de los burgos y la acción amplia de los ayuntamientos y cabildos. Nuestra emancipación, es preciso no olvidarlo, tuvo en un cabildo abierto el primer mojón histórico de la nacionalidad.

Inútiles resultarían los principios de la ciencia constitucional y administrativa, si apenas fueran formas apriori de organización de los estados. Cada nación exige una teoría y práctica constitucionales. La primera, suministra principios generalísimos para la labor constitucional; y, la segunda, para proceder a la estructura constitucional de un estado determinado. Por eso dijimos, desde un principio, que toda constitución que haga caso omiso de la constitución natural e histórica de las naciones, incurre en el grave error de someter la solución urgente de los problemas constitucionales a las formas estrictamente apriorísticas de la razón y este método aplicado con rigor en ciencia política y constitucional lejos de asegurar el bienestar de los pueblos, crea graves problemas para su supervivencia y progreso.
