

LA POSICION DE LOS PODERES
REGIONALES Y LOCALES FRENTE
A LAS AUTORIDADES CENTRALES



Por el Dr.

DIEGO TOBON ARBELAEZ

LA POSICION DE LOS PODERES REGIONALES Y LOCALES FRENTE A LAS AUTORIDADES CENTRALES

Habiendo solicitado el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia una contribución de nuestra Universidad de Antioquia para información del delegado de nuestra República al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas que se reunirá en Berna el próximo 27 de Julio, resolvimos presentar un estudio sobre el punto 4º del temario respectivo, que ha sido determinado así: La posición de los poderes regionales y locales frente a las autoridades centrales.

La cuestión planteada se viene agitando en Colombia desde el momento mismo en que se inició a la vida como Estado independiente. La liberación del coloniaje español tuvo su inspiración en la revolución de los Estados Unidos al mismo tiempo que en la francesa, y las gentes creyeron que la nueva organización estatal habría de hacerse siguiendo los rumbos de aquélla para que en realidad representara adecuadamente el ideal de libertad que movió a la revuelta contra la metrópoli. Por eso, desde 1.810, la posición de las autoridades regionales en relación con las centrales ha sido tema de vigorosa controversia en el medio colombiano, que ha pasado a través de sus diferentes instituciones fundamentales por todos los matices: ha sido federación, confederación, nación íntegramente centralizada y nación centralizada políticamente pero descentralizada administrativamente.

Se rige actualmente Colombia por la constitución dictada en 1.886 que ha sido reformada substancialmente en 1.910, 1.936 y 1.945. En la

primera y en la última de las referidas reformas se encuentra estatuido lo que en esencia rige ahora en relación con los poderes regionales y sus relaciones con los poderes centrales.

Hay en Colombia dos tipos de organizaciones regionales: los departamentos y los municipios. Los primeros son una entidad intermedia entre los últimos y el Estado central, que tiene sus funciones propias e independientes. Es en relación con esa entidad intermedia que las instituciones se han visto más frecuentemente alteradas, pero en cierta forma por una como sedimentación se ha logrado llegar a una situación que por el momento marca la estabilidad en la organización administrativa del país.

Sirve de lema inspirador de las instituciones colombianas el siguiente: Centralización política y descentralización administrativa. Eunciado desde 1.886 a raíz de la terminación de un régimen federal, que se había manifestado inadaptado para el país, su realización mejor viene inspirado la elaboración de las distintas normas que organizan el Estado.

La unidad política implica que el Estado y su derecho tienen una unidad absoluta. El poder público, o facultad de querer lo que a la colectividad interesa, originariamente radica sólo en el Estado, aunque pueda haber parcelaciones en su ejercicio, que es lo que sucede con la descentralización administrativa.

De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Nacional Colombia tiene forma de República unitaria. De ahí que la "soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos", según reza el artículo 2º de la misma.

De lo anterior se desprende que la nación colombiana está organizada sobre la base de la unidad soberana, que implica exclusivamente la unidad política, pudiendo dar cabida, como en efecto la da, para la realización de la distribución de funciones administrativas entre entidades diseminadas que constituyen todo el territorio.

Mas la distribución de funciones anotadas no se realiza por virtud de que las secciones regionales posean poderes que les sean propios, sino en cuanto el poder que reside en toda la Nación es por ésta dividido para su ejercicio entre los diferentes organismos regionales.

Llegamos así al punto preciso de este ensayo: la posición de los poderes regionales y locales frente a las autoridades centrales. Y con ello a una distinción doctrinaria de suma importancia; una cosa es el poder en sí, como calidad substancial de la organización política, otro su ejercicio. Mientras que aquél dentro de la unidad política no puede ser si-

no uno, el ejercicio de él puede estar repartido. Y así ejercen poder público las autoridades centrales y lo ejercen también las regionales y locales.

Siendo Colombia una Nación dotada de unidad política, todas las actividades estatales que la protegen dependen de los poderes centrales. De ahí que goce de un solo derecho, dictado por su Congreso Nacional; de un sistema de integración y defensa de la solidaridad de su pueblo, que es el sistema policíaco y la acción ejecutiva de las leyes, dirigido por la rama ejecutiva del poder público o Gobierno constituido por el Presidente de la República y sus ministros; de un sistema determinante de su individualidad internacional, servicios de defensa y diplomáticos, que dependen de la misma rama, y de una organización única para hacer actuar la ley, que es la rama jurisdiccional del poder público.

Para que esa unidad política, brevemente descrita en el párrafo anterior, se realice, los servicios respectivos se encuentran organizados según la unidad jerárquica, que les hace depender de una jefatura única para toda la Nación. Dejando de lado los servicios jurisdiccionales y la actividad de hacer las leyes, que como en la generalidad de los países no suponen la existencia de un poder jerárquico dentro de ellos, los servicios políticos e internacionales, que configuran la unidad política, dependen de la Presidencia de la República y se proyectan a través de todo el territorio nacional los funcionarios dependientes de ella que deben realizarla.

Más de esa unidad jerárquica se desprende la necesidad de diferenciar la doble calidad que asumen los funcionarios locales y regionales, pues a través de las administraciones descentralizadas va confundiendo en los principales miembros del respectivo cuadro administrativo su carácter de administradores con el de agentes del organismo político nacional.

Previas las consideraciones que hasta aquí he hecho, será más posible comprender la exposición que en seguida presento sobre la cuestión propuesta en relación con la organización colombiana.

LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Existen en Colombia, según el artículo 5º de su constitución, tres organizaciones regionales que son: los departamentos, las intendencias y las comisarías. En paridad de verdad sólo los primeros constituyen organizaciones administrativas autónomas, pues los últimos están com-

prendidos dentro de los llamados "Territorios nacionales", precisamente en virtud de su más íntima dependencia con la administración central.

Sobre tal manera de dividirse administrativamente el territorio del país importa una explicación. La población colombiana demora principalmente sobre las cordilleras andinas que cruzan el territorio de la Nación y en parte en la costa atlántica. En cambio tiene el territorio extensas llanuras y las costas del Pacífico donde hasta ahora la vida humana es difícil y esa circunstancia ha determinado que permanezcan con una densidad de población muy baja. La carencia de núcleos densos de población ha determinado que no se formen en tales sitios centros de donde pueda emanar una acción administrativa autónoma y que la exija, por lo cual se han mantenido bajo la dirección inmediata del Gobierno Nacional, denominándose intendencias a los de categoría superior y comisarías a los otros.

En relación con cada una de estas organizaciones examinaré la cuestión propuesta.

1º — LOS DEPARTAMENTOS

Los departamentos son en Colombia organizaciones regionales, que están dotados de todos los elementos jurídicos que constituyen la descentralización territorial, a saber:

- a). — Un territorio propio donde ejerce su jurisdicción, que está comprendido dentro del territorio nacional y se encuentra compuesto del que forman varios municipios;
- b). — Una jerarquía autónoma de funcionarios públicos;
- c). — Atribuciones para prestar servicios públicos;
- d). — Personería jurídica de derecho público, y
- e). — Patrimonio propio.

Fuera de estos elementos esenciales a una descentralización, cuentan también con otro que es muy conveniente para que el poder central no se inmiscuya en la administración regional: un cuerpo autónomo, de origen popular, a cuyo cargo está iniciar la acción administrativa en el departamento y que ejerce la administración deliberante en oposición a la ejecutiva realizada por la jerarquía. Dicho cuerpo se denomina Asamblea Departamental.

Pero como es preciso que a través de la Nación se realice la unidad política, el jefe de la jerarquía departamental se ve revestido de un doble carácter: es a la vez agente del Presidente de la República y Jefe de la Administración seccional (artículo 181 de la Constitución).

Entonces se plantea la cuestión de la forma de elegir a ese funcionario dual, que se denomina Gobernador del Departamento, la que es resuelta concediendo primacía al carácter político, seguramente debido a que por él es que se realiza la cohesión nacional. Así, pues, se confiere al Presidente de la República la facultad de nombrar a los Gobernadores de los departamentos. lo que hace libremente, pudiendo, también renovarlos sin limitación alguna.

Dentro de la noción administrativa de jerarquía parece que en esa forma quede violentada la autonomía seccional. Y ello es cierto, puesto que el poder de nombramiento conferido a una persona le hace superior de quien nombra. Mas las consecuencias de la jerarquía, que son su aspecto más importante, no se realizan desde que el funcionario elegido sea a su vez jefe de una administración que realizará autónomamente, sin que sus actos de administrador regional estén sometidos a recursos jerárquicos. Así los gobernadores de departamento actúan en el terreno de su jurisdicción regional independientemente de la administración central, que no puede darles mandatos, ni reformar o revocar sus actos.

Los servicios públicos departamentales se establecen y regulan por las Asambleas Departamentales, que no dependen para nada del Gobierno Central. Son Corporaciones públicas elegidas directamente por el voto del pueblo y a sus mandatos es a los que debe obediencia, dentro de la constitución y las leyes, el Gobernador.

Cabe aquí recordar la distinción entre administración deliberante y administración ejecutiva. Esta se hace por los Gobernadores, aquella por las Asambleas, que en su ejercicio tienen la competencia para dictar actos reglas y el acto condición de presupuesto, iniciando por los primeros la acción administrativa y trazando sus líneas generales, fijando por el segundo el programa administrativo de cada vigencia, que es anual.

Se ve como se protege la autonomía regional, no obstante la forma de elección del jefe de la administración seccional. Se trata así de establecer un justo equilibrio entre la fuerza disgregante que descentraliza y la fuerza absorbente del poder político que centraliza.

Los funcionarios de administración ejecutiva de los Departamentos, principiando por el Gobernador, sólo deben cumplir los mandatos contenidos en las órdenes de las Asambleas, siendo autónomos en relación con los poderes centrales. Así, pues, los servicios públicos departamentales se hacen funcionar independientemente de la administración central de la Nación.

De lo anterior resulta que a pesar de la forma de designación de los Gobernadores, los Departamentos en que se divide para su administración el territorio colombiano, constituyen organismos regionales en los cuales existen funcionarios propios e independientes, que en relación con el poder central no tienen la subordinación jerárquica, pues sus funciones las realizan sólo a nombre y en interés de la región.

2º — LAS INTENDENCIAS

Los Departamentos cubren la parte del territorio en donde reside la mayoría de los habitantes de la República. Las zonas menos habitadas se denominan territorios nacionales, que para efectos administrativos están divididos en dos tipos de organizaciones regionales diversas: las intendencias y las comisarías.

El artículo 5º de la Constitución Nacional dice en uno de sus incisos:

“Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa y al régimen especial de los Municipios que las integran”.

En desarrollo de la facultad que la disposición transcrita confiere al legislador, éste dictó la Ley 2ª de 1.943, que es el estatuto de los referidos territorios nacionales.

Según ese estatuto las intendencias, a las cuales me refiero especialmente en este aparte, son personas jurídicas, que gozan de patrimonio propio y cumplen las funciones públicas.

Aparentemente estos tres elementos las conformarían como organizaciones descentralizadas, mas sucede que carecen de jerarquía propia, pues toda la organización intencional depende del Gobierno Central. Sin embargo, y en el ánimo de llegar a un equilibrio regional, la ley dispone que las funciones correspondientes a la administración deliberante en los departamentos, sea realizada en las intendencias por el Gobierno Nacional auxiliado por un Consejo Intencional.

Pero los Consejos intencionales, que se forman por los delegados de los municipios y corregimientos intencionales, no tienen en realidad una función autónoma, por lo cual sus actos para ser válidos requieren de la aprobación del Gobierno Nacional, quedando convertido, así, en organismos de administración meramente consultiva.

La existencia de los consejos intencionales, si bien no da a las Intendencias autonomía para el manejo de sus asuntos regionales desde

el punto de vista jurídico, constituye un instrumento de hecho hacia esa autonomía, que aparece como un síntoma claro de que en Colombia se juzga la independencia regional como una meta hacia cuya realización total debe marcharse a medida que las condiciones del país lo permitan.

3º — LAS COMISARIAS

Las comisarías son semejantes a las Intendencias en los lineamientos generales de su organización jurídica, excepto en cuanto a la existencia de la entidad paralela al Consejo Intendencial. Allí, pues, ni de hecho ni jurídicamente, se marca la tendencia hacia la autonomía, lo cual es perfectamente explicable si se tiene en cuenta que los territorios comisariales tienen población muy escasa y una actividad económica, por consiguiente, muy rudimentaria.

LAS ORGANIZACIONES LOCALES

Como organizaciones locales existen en Colombia los municipios y los corregimientos intendenciales o comisariales.

El territorio de cada Departamento está dividido en municipios. Los de las intendencias y comisarías están divididos en municipios o en corregimientos.

Los municipios son organismos de administración pública, que tienen por la ley atribuidas funciones propias, gozan de personería jurídica de derecho público, tienen patrimonio propio y una jerarquía autónoma de funcionarios.

En los mismos términos que en relación con los Departamentos está planteada la cuestión de la dualidad del aspecto administrativo y político del Estado y se resuelve siguiendo una fórmula semejante. El jefe de la jerarquía administrativa municipal, que es el Alcalde, tiene al mismo tiempo la calidad de agente de los poderes centrales. Sin embargo, para los asuntos municipales no depende de ningún superior y sus actos son los ordenados por la administración deliberante del municipio, que se desempeña por organismos de elección popular denominados Concejos Municipales.

Los municipios, como organismos locales, son simplemente administrativos y tienen a su cuidado la prestación de los servicios públicos que directamente interesan al bienestar y orden de las comunidades que habitan en un espacio territorial menor comprendido dentro del de la

región y que se caracterizan por la agrupación de gentes al rededor de una cabecera por virtud de sus intereses económicos.

Es para la administración de esos servicios que las autoridades locales son autónomas, sin que estén sujetos sus actos a poder jerárquico central, pues su propia jerarquía termina en el Alcalde.

En cuanto a los corregimientos intendenciales y comisariales, son aquellas zonas del territorio de una Intendencia o Comisaría que no pertenecen a ninguna jurisdicción municipal y que, por consiguiente, carecen de una administración local propia, por lo cual los intereses locales son cuidados por la entidad regional, careciendo, en consecuencia de toda autonomía y siendo dependientes los servicios locales que allí se establezcan, de los poderes centrales.

APRECIACION DOCTRINAL

Las anteriores explicaciones constituyen una exposición sintética de la posición que tienen las autoridades regionales y locales en el caso concreto de Colombia. Ahora bien: el sistema colombiano es satisfactorio?. Los sistemas diferentes son más convenientes?.

Después de un reposado análisis del desarrollo de esta cuestión a través de la historia constitucional de nuestro país, yo he llegado a la conclusión de que nuestro sistema es el más conveniente, pues al mismo tiempo que sirve para mantener la unidad nacional, se presta a realizar mejor la finalidad del Estado de servir a la comunidad que le constituye, eficiente y justamente

En oposición al sistema de la unidad política y la descentralización administrativa, se encuentra el federalismo de una parte y el centralismo al otro extremo.

En cuanto al federalismo, salvo cuando obedece a condiciones especiales de formación del Estado Nacional, como sucede en Estados Unidos, constituye una artificiosa construcción estatal, según resulta de los hechos ocurridos en Colombia, pues parte de la idea de que existen unas soberanías independientes que se delegan en parte, y para poder llegar a ese punto tiene que principiar por suponer existentes tales soberanías.

Desde el punto de vista del mejor funcionamiento del Estado es innegable que la carencia de una unidad política se traduce a la larga en una serie de pugnas al rededor de las cuales es difícil, cuando no im-

posible, realizar el equilibrio. Si en un pueblo dado, que habita determinado territorio, se han cumplido los fenómenos sociológicos creadores de vínculos jurídicos y políticos suficientes para que allí surja un Estado, lo natural es que esa unidad así lograda no se rompa al organizarla constitucionalmente.

Por lo demás lo que importa es que la acción estatal se ejerza de tal manera, que llegue con toda su fuerza a cada uno de los puntos del territorio y a cada individuo dentro de la comunidad. Y esto se logra debidamente con una administración descentralizada, que a través de organizaciones regionales y locales autónomas preste las diferentes categorías de servicios estatales, según sea la necesidad a que atienden de orden nacional, regional o local.

En cuanto al otro extremo, al centralismo total, constituye un sistema dentro del cual es imposible lograr que el Estado cumpla en forma justa y eficiente sus finalidades. Los habitantes tienen necesidades colectivas que son de diferente extensión en cuanto al radio de influencia. El municipio, por ejemplo, se presenta siempre como un hecho natural dentro del desarrollo de las sociedades humanas y como consecuencia de una necesidad de vinculación más íntima y de cooperación social más estrecha. A un Gobierno situado en una capital, muchas veces remota, le es completamente imposible decidir los hechos de la vida local con conocimiento exacto de las circunstancias. Y lo que se dice en relación con los municipios puede hacerse extensivo a las regiones.

Sucede además, que la vida administrativa tiene que cumplirse en medio de un esfuerzo constante de adaptación, no sólo en el tiempo sino en el espacio. Las maneras de obrar de la administración, a diferencia de la legislación, no pueden ser rígidas. Hay tantos factores que se interponen en su desarrollo diario que necesariamente tiene que hacerse constantemente a nuevas condiciones. Y esos factores cambiantes ocurren aun al mismo tiempo en relación con distintas regiones o localidades, de manera que si toda la administración fuera sometida al solo criterio de una administración central, rápidamente se vería desadaptada a los fines que tiene que realizar.

Por otra parte, la igualdad de cargas y beneficios sociales que por justicia tiene que lograr el Estado a través de sus administración se ve rota cuando ésta se centraliza, pues la imposibilidad de acceso a los organismos centrales en quienes reside el poder de decisión inhibe a los habitantes de la periferia para hacerse oír y a las autoridades que deciden para comprender sus problemas.

Por lo tanto, la fórmula colombiana que en este ensayo he presentado tan sintéticamente como es posible, tiene a su favor no sólo la experiencia nuestra que es satisfactoria, sino los principios de una recta organización estatal.

Medellín, Mayo de 1947.

Diego Tobón Arbeláez.—Profesor de Derecho Administrativo General.