

## INTRODUCCIÓN

Con la presente investigación me he propuesto desarrollar panorámicamente el tema del Estado considerado en función de su territorio. Al procurar una presentación integral de este tópico, he sacrificado buena parte de la profundidad para proveerme de una apretada visión del conjunto, y de un plan que hacia el futuro permitirá incursiones parciales más detenidas.

Es tan importante la materia, que he creído conveniente tratarla como cuerpo relativamente autónomo dentro de la ciencia del Derecho Público.

No se persigue considerar el fenómeno del poder mirándose absorto como en un espejo, cual parece ser la tendencia tradicional de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional. Tampoco, exclusivamente, se analiza la actividad del Estado catalizada por su contacto con el elemento humano, en abstracto.

Se trata de explorar las diversas modalidades y comportamientos del poder cuando éste se aplica a los espacios concretos de su acción, que son a la vez los espacios concretos de la vida individual y colectiva.

La concepción territorial del poder permite intimar en las formas como el Estado (entre remoto y misterioso), afecta cotidianamente a las personas en su hábitat natural, en el ambiente de su vida diaria, es decir, en el barrio, en la ciudad, en la provincia. En su proyección espacial el Estado entra en contacto con el hombre común. Analizar la fisiología política que hace posible el funcionamiento de tan compleja trama de funciones y competencias, concentradas, centralizadas, y descentralizadas, sin duda brinda una válida aproximación a ciertas realidades del poder político.

El lector observará que utilizo términos bastante usuales en el Derecho Público, pero debo advertir que lo hago con el ánimo de replantear algunos de sus contenidos y por tanto no he podido evitar colocarme en un terreno indudablemente polémico.

Especial alusión se hace a algunos aspectos del Derecho Administrativo francés, de singular influencia en la formación de las instituciones estatales colombianas y de América Latina en general. Me interesa, a este propósito, señalar el localismo de ciertas nociones capitales, al igual que el carácter excesivamente conservador y tradicionalista de algunas de ellas, razones por las cuales debe adoptarse una actitud más cautelosa y crítica, ante su genera-

lizada implantación en nuestros países. Este alertamiento intelectual quiere invitar a redoblar los esfuerzos por el desarrollo de iniciativas analíticas y creativas propias.

Aunque no debería haber lugar a confusión, no está por demás señalar que abogamos por la producción de una cosa propia no por el simple prurito de oponer nuestro nacionalismo o latinoamericanismo al etnocentrismo europeo, o a otros nacionalismos, sino por ser consecuentes con el elemental principio de que toda normal institucionalidad es respuesta fiel a las realidades concretas del medio.

En la segunda parte de esta obra pasamos revista al anacrónico régimen territorial colombiano, cuyas virtudes y defectos son generalmente compartidos por los países latinoamericanos. Esta circunstancia, sumada a la común influencia recibida de los modelos teóricos y prácticos de Europa, hacen particularmente fructífero un tratamiento de Derecho Comparado.

La distribución espacial es no sólo producto de la acción de administraciones efímeras, sino de una concepción de la sociedad, el Estado y de las relaciones internacionales, pensada, deseada o por lo menos tolerada por parte de quienes tienen la capacidad de influir en cuestiones tan decisivas.

Nadie duda sobre la actual necesidad de modernizar el régimen de los municipios, incorporar al manejo de la ciudad todas las preocupaciones del urbanismo contemporáneo: el equipamiento, la vivienda, las fuentes de empleo, la planificación global, la justicia y la equidad en la prestación de los servicios públicos. Pero no sólo urgen la funcionalidad y la eficiencia, sino también la amabilidad y la estética del ambiente y el paisaje urbanos; la preservación del hábitat, la proyección social de todo el modelo urbano y su articulación ecológica con el entorno regional. Todo esto es posible en la medida que el manejo de lo local esté sensiblemente descentralizado y dotado con los elementos materiales que hagan posible una sana autonomía, a la vez que reforzado por la activa participación ciudadana, mediante procedimientos democráticos diversos.

Naturalmente, la democracia no se produce por el solo efecto de un simple dispositivo jurídico de competencias. Pero lo cierto es que el arreglo jurídico del poder es a la vez producto y productor de coyunturas democráticas y de instituciones democráticas, en las que, claro está, concurren muchas otras circunstancias cuyo análisis detallado escapa a los especializados instrumentos que manejamos en un estudio de Derecho.

La región se presenta como una alternativa muy contemporánea, que supera con creces la subdivisión territorial en provincias (en su sentido administrativo militar) o en simples circunscripciones electorales. No se trata propiamente de la región como viene manifestándose en la varia realidad euro-

## INTRODUCCIÓN

11

pea, en que a las técnicas administrativas se agregan particulares intereses de clase y de partidos políticos, formaciones ideológicas indígenas y prejuicios históricos; donde se mezclan los problemas del autonomismo y de los separatismos, como consecuencia de un inacabado proceso de formación de los Estados nacionales, donde intereses inter, multi o transnacionales también buscan la manera de procurarse una satisfacción.

Se trata de la región como redimensión científica del espacio estatal para fundamentar sobre ese ámbito un esfuerzo de planificación económica y social, en la cual indudablemente debe apoyarse la racionalidad de las decisiones de gobierno y de administración.

Es probable que la situación contemporánea de la política latinoamericana no sea propicia para poner en marcha, masivamente, un proyecto tan ambicioso. Muchas transformaciones económicas y sociales habrán de precederlo; sin embargo, no es descartable una instrumentación pronta, así sea sectorial, pero progresiva. Infortunadamente, mientras los gobiernos centren su política en la seguridad interior, el régimen territorial no estará lejos del estilo de la administración provincial, de ocupación militar. Hay que transitar considerablemente por el camino de la democracia para hacer posibles formas superiores de organización territorial y social.

Me complace rendir testimonio de agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a su director el doctor Jorge Carpizo y al distinguido cuerpo de investigadores que lo conforman, por sus constantes amabilidades y sus útiles consejos, y por la hospitalidad con que me honraron durante año y medio de labores, fruto de los cuales es esta investigación.

Sin el apoyo de la Universidad Externado de Colombia, a la cual me honro de pertenecer en calidad de profesor desde hace varios años, y sin el respaldo generoso de su rector, el doctor Fernando Hinestrosa y del director del Departamento de Derecho Público, doctor Carlos Restrepo Piedrahita, hubiera sido imposible adelantar esta exploración jurídica que someto ahora a consideración del lector. A ellos, mi reconocimiento sincero.

México, enero 30 de 1981.