

Primera parte. Poder y territorio-teoría general

<b>Capítulo VI. El territorio del Estado . . . . .</b>	<b>53</b>
1. El territorio, elementos político inseparable de la sociedad . . . . .	53
2. Relación jurídica hombres-sociedad-Estado y tierra . . . . .	55
3. Proyección del Estado en su territorio . . . . .	57
4. Las instituciones territoriales del Derecho Público romano . . . . .	58
5. Las subdivisiones territoriales . . . . .	60
6. La ciudad . . . . .	62

## CAPÍTULO VI

### EL TERRITORIO DEL ESTADO

SUMARIO: 1. *El territorio, elemento político inseparable de la sociedad.* 2. *Relación jurídica hombre-sociedad-Estado y tierra.* 3. *Proyección del Estado en su territorio.* 4. *Las instituciones territoriales del derecho romano.* 5. *Las subdivisiones territoriales.* 6. *La ciudad.*

#### 1. *El territorio, elemento político inseparable de la sociedad*

“El Estado... organiza el espacio político de manera que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de sus decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción”.<sup>40</sup>

Dice el maestro Tena Ramírez: “El territorio no sirve para los Estados sino como base asiento de su jurisdicción”, entendiéndolo por ésta “...la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio”.<sup>41</sup>

El territorio es, en la práctica, el punto de referencia geográfico de la jurisdicción del Estado, permite saber hasta dónde se extiende espacialmente la influencia indiscutida del poder de un núcleo social.

Componente material del Estado, es algo que hoy no tiene discusión. Las sociedades organizadas políticamente, tienen en el territorio no sólo su sustento físico sino biológico y, finalmente, político. Esto es particularmente claro en los grupos sedentarios. El asunto se vuelve controversia al referirse a los grupos nómadas. Ha sido tradicional, en este caso, negar la territoria-

<sup>40</sup> Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 205.

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 191. “El espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídicoestatal es lo que se llama ‘territorio’ del Estado, bien entendido que se trata del espacio de la ‘validez’, no del ámbito de la ‘eficacia’ del orden estatal. Este carácter completamente normativo se revela advirtiendo que sólo es ‘territorio’ el espacio en el que ‘deben’ realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico; no el espacio en el que de hecho se realizan, como se afirma corrientemente, cuando se dice que el territorio es el escenario en el que el Estado actúa.” (Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Editorial Labor, Madrid, 1934, pp. 181 y 182).

lidad como elemento político esencial de tales grupos, lo cual me parece un error.<sup>42</sup>

El instinto territorial de las especies animales es un importante aspecto de los instintos de supervivencia y conservación.

El territorio de los grupos humanos nómadas es cambiante, pero siempre determinable. Son circunstancias que lo hacen elegible el clima benigno, el agua potable, la caza, la pesca, los frutos. . .

Pero, en la misma medida que para los grupos sedentarios, el territorio es fundamental para la subsistencia biológica y política de los grupos nómadas. El hecho de que estas colectividades varíen estacionalmente su residencia no nos autoriza para concebirlos, políticamente, en abstracción del elemento territorial, como en el vacío.

Ciertamente, las comunidades nómadas no se aferran con obstinación a un predio; su relación con el espacio es su relación con la naturaleza, con el medio ecológico favorable. En la medida que perdura su favorabilidad, se lo apropian y es su dominio, dominio dentro del cual no está dispuesto a aceptar intromisión alguna.

Aún en el caso más extraño, de los grupos depredadores, dedicados a la constante rapiña, al saqueo, también se establece una relación jurídica y política con el territorio. No reconocen fronteras, renuevan su espacio al impulso vital de sus carencias y apetencias. Su objetivo social se realiza en los territorios que toma y abandona, y en aquellos por los cuales se traslada.

El nomadismo hace del grupo una nación transeúnte en que el territorio, aunque cambiante, es siempre objeto de su jurisdicción, también transeúnte.

Claro que estamos describiendo la modalidad más rudimentaria, frágil y vulnerable de convivencia humana. Pero notemos que, aún en etapa tan primitiva, el territorio juega un papel de tal relevancia política, que no podemos dejar de considerarlo.

El grupo sedentario tiene un elemento territorial estable: la granja, la aldea, la ciudad, aunque antiguamente su extensión fue indefinida, imprecisa. La fijaron, de hecho, las necesidades económicas y razones de seguridad y supremacía. No interesa, aún, tener en cuenta el espacio para efectos políticos. En la antigüedad no se percibe una clara relación, directa, entre el terri-

<sup>42</sup> “Es indudable que un orden coactivo, sobre todo si crea órganos encargados de funciones especializadas, es independiente de la sedentariedad de los hombres, tanto por el contenido de su concepto, como respecto del origen efectivo de una ideología de ese contenido. También los pueblos nómadas han nacido bajo una organización estatal” (Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, *op. cit.*, p. 193). Interesante Análisis sobre el Estado en culturas eminentemente nómadas, como los mongoles, aparece en Krader, Lawrence, *op. cit.*, pp. 8, 82 y ss.

torio y el poder establecido. No, al menos, como hoy en día, cuando no se duda que es elemento esencial constitutivo del Estado.

La razón de esto reside en que, en los primeros tiempos, el poder se define primordialmente en función del elemento humano: los hombres libres, los esclavos, los ciudadanos, los extranjeros... Alrededor del hombre se identifican las organizaciones políticas. La territorialidad política es un derivado de las particulares relaciones de los asociados con sus respectivos predios. El Estado se produce por una federación de voluntades individuales y la consecuencia material es la federación de sus respectivas propiedades o dominios, del asiento de la familia, de las tribus.

En los albores un pensamiento político elaborado, y el análisis de los órganos del poder establecido, es notorio que la teoría jurídica no se detiene a considerar minuciosamente las implicaciones del territorio frente al Estado. No es necesario, puesto que el régimen de la tierra ha sido predeterminado, de manera concluyente y total, por el derecho consuetudinario, por el derecho civil.

Los rudimentos de un denominable "Derecho Público", inexistente como cuerpo autónomo de normatividad, se abstienen pues, de considerar la expresa regulación del territorio, asumiendo como cosa obvia y sobrentendida, los supuestos elaborados, definidos y decididos por el derecho consuetudinario que, en materia de tierras, deviene eminentemente "privatista".

La vinculación de un territorio a un centro de poder económico-militar (que es "lo político" en su expresión más cruda y permanente), y por lo mismo social, jurídico, ideológico, religioso, etcétera, es consecuencia de una preliminar vinculación de propietarios de tierras.

La importancia económica de la tierra impulsa a fijar los límites de ésta, como propiedad privada. Las fronteras del predio particular determinan el ámbito del poder económico allí afincado, y del poder personal que el señor tiene sobre aquellos que derivan el sustento de su vinculación a esa tierra. Ésta es la fisonomía del típico poder rural.

El poder urbano tiende a generar una más estrecha y clara relación jurídico-política entre territorio y habitante, aun cuando es todavía de difícil representación la idea de continuidad territorial allende las murallas. El poder público sigue siendo la excreación de un pacto personal complejo, de una federación de poderes privados.

## 2. *Relación jurídica hombre-sociedad-Estado y tierra*

El nexo entre el hombre y su territorio que en los hechos se produce por la posesión, se define, jurídicamente, en términos de propiedad. La posesión

de la tierra es el sustrato secular del poder, hasta el punto de que casi se identifica con éste.

La forma como el territorio pertenece a una sociedad modela el tipo de relación política, especialmente cuando la propiedad de la tierra es el máximo símbolo de la riqueza; se establece una mutua correspondencia, por fuerza de la íntima relación existente entre poder económico y poder político.

Así, al poder como atributo colectivo de la comunidad corresponde la propiedad comunitaria de la tierra. La apropiación privada de la tierra va de la mano con una concepción patrimonial del poder político: es objeto de apropiación personal, se adquiere y enajena por medios jurídicamente reglamentados (ocupación, accesión, sucesión hereditaria, etcétera).

La paulatina formación de un “poder público” junto al “privado”, da lugar a una especial relación jurídica entre aquel poder y el territorio al cual se refiere. No es, precisamente y para todos los efectos, como la propiedad privada, pues debe reconocer, precisamente, los derechos que ya tienen los particulares sobre esos predios. Cuando el poder público se atribuye al Estado como persona jurídica, se hace especialmente necesario aclarar en qué forma el territorio le “pertenece”.

En primer lugar debe destacarse el papel que por siempre ha jugado el territorio como ámbito, como marco geográfico-físico del poder soberano, expresado en la jurisdicción. Ésta es una relación de carácter político.

En segundo lugar, fracciones o elementos del territorio le “pertenecen” al Estado más directa y exclusivamente, con modalidades algunas semejantes a la propiedad privada reglamentada por el Derecho Civil y otras, las más, muy características y novedosas, reglamentadas por el Derecho Público.

La historia trae muchos antecedentes de lo que hoy distinguimos como propiedad pública, del Estado, entre los cuales nos interesa en especial los que hagan relación con el territorio. Citemos, por ejemplo, las tierras ejidales, que pertenecían en común a la municipalidad; el régimen territorial urbano acordado en los fueros municipales españoles; el carácter realengo de las tierras que se agregaron a las monarquías europeas por los descubrimientos geográficos, de las tierras sin colonizar en el mismo Viejo Mundo, de las tierras para conquistar en todos los tiempos, las tierras comunes del Estado romano.

En la relación jurídica territorio-Estado se reproducen todas las modalidades de la propiedad reglamentadas por el Derecho Privado, consecuencia normal de la plena capacidad en Derecho que aquél tiene, como persona jurídica que es. Pero, además, al amparo del Derecho Público han surgido numerosas figuras *sui generis*, sea ya por el objeto, por el régimen legal, por los sujetos que entran en relación, etcétera.

La generalidad del suelo, el espacio aéreo y el mar territorial son conceptos que en especial sirven al establecimiento de la primordial relación política entre territorio y Estado.

En cambio, mar patrimonial, plataforma continental, subsuelo, generalmente apropiados de manera exclusiva por el Estado y susceptibles de un aprovechamiento económico, están regulados por instituciones muy singulares que consultan tanto al Derecho Privado como al Público. Finalmente el Estado posee bienes que, en mayor o menor grado, le asemejan al propietario particular: puentes, carreteras, plazas, baldíos, parques nacionales, reservas forestales, tierras expropiadas con diversos fines, tierras adquiridas por los medios usuales del Derecho Civil.

La intervención económica del Estado, en el presente siglo, ha incidido en una creciente estatización de la propiedad territorial, en coexistencia pacífica o beligerante con la propiedad privada, o con el propósito abierto de desplazar la apropiación particular de la tierra.

### 3. *Proyección del Estado en su territorio*

Objetivo secular en la administración territorial o, mejor, la preocupación dominante, ha sido asegurar la soberanía sobre el territorio frente ya sea ante la amenaza conquistadora de otra potencia, o ante la posibilidad de un levantamiento local. Estos objetivos, la seguridad externa e interna, fueron rectores decisivos de la política administrativa en todos los tiempos (Roma imperial y sus provincias, grandes y medianos feudos medievales en relación con sus vasallos, los estados nacionales frente a sus propias regiones y frente a sus colonias, etcétera). Así, la administración estatal se fundó, en cada nuevo territorio, a partir de una fortaleza, un castillo, un fuerte, un cuartel y las agregaciones se sucedieron tanto por conquistas como por pactos. El término “provincia”, de origen latino, *pro-vincere*), con el que se acostumbra denominar a las subdivisiones geográficas del Estado, delata el carácter predominantemente militar que ha tenido la administración territorial. Se nombran guerreros-administradores para vencer, dominar y aprovechar.

Lograda la seguridad militar y policiaca, el inmediato objetivo administrativo es obtener de la provincia el provecho que naturalmente ésta ha de reportar al Estado: tributos, mano de obra, reclutas, esclavos, rendimientos de haciendas y yacimientos mineros, etcétera. Crecen las burocracias al servicio de la seguridad y el orden (ejército, clero y burocracia civil).

Debe proveerse, además, a unos mínimos servicios urbanos.

Las estrategias básicas de la administración no se modifican notoriamente

casi hasta nuestros días. Si observamos que la administración territorial contemporánea es heredera directa de los modelos napoleónicos, instaurados por sus ejércitos de ocupación.

El régimen territorial de las colonias españolas en el Nuevo Mundo no sufre mayores alteraciones cuando pasan a ser repúblicas independientes. Los objetivos y las políticas siguen siendo básicamente los mismos: seguridad, beneficios fiscales, servicios. Éstas son las responsabilidades administrativas, mínimas, **por cierto**, que asume el primer Estado liberal, el Estado gendarme, que restringe su papel a la consigna de “un Estado para el orden”.

Conocidas circunstancias históricas de fines del siglo XIX y principios del XX, fuerzan una modificación de los fines tradicionales del Estado e, inclusive, promueven la aparición de nuevas formas de gobierno. Se enfatizan los derechos sociales, los fines eminentemente sociales del Estado y el intervencionismo de éste para garantizar tales derechos. La noción de servicio público adquiere dimensiones inusitadas, el Estado se convierte en director de la economía del país y se introduce la planificación de la economía. Los estados socialistas se colocan a la vanguardia de este acelerado proceso. Los estados liberales deben procurar una transformación sensible a tales tendencias. Se suceden las concepciones de un Estado para el crecimiento económico y de un Estado para el bienestar.

Los criterios que guiarán la administración territorial comienzan a ser bien distintos de los tradicionales. El gran liderazgo económico que asume el Estado, le permite modificar tanto la distribución territorial como las competencias administrativas: se refuerzan unas y se crean otras muy importantes.

#### 4. *Las instituciones territoriales del Derecho Público romano*

Bien sabido es que las instituciones municipales son, quizá, la creación más perdurable y trascendental del Derecho Público romano. En la segunda parte del presente estudio analizaremos su influencia en la organización municipal contemporánea.

El derecho municipal de Roma, además de sentar las bases de la organización urbana, es el auténtico núcleo de la legalidad imperial, del Derecho del Estado romano. El motivo de esta afirmación radica en que la paciente construcción del imperio se adelantó mediante la implantación del régimen urbano de la metrópoli en todas las ciudades que se le anexaron por pacto o por conquista, y en aquellas que fueron surgiendo por el empuje fundacional y colonizador de los itálicos. Así, el Derecho del Estado unitario de Roma

es, en cierta forma, el cúmulo de los derechos municipales correspondientes a una gigantesca confederación de ciudades.<sup>43</sup>

Dice Mommsen: “La organización política de los sometidos continuaba... siendo la misma en que el caudillo militar romano se encontraba, pero sirviendo en general de base para ella el régimen helénico de ciudad, habiendo influido decisivamente para el establecimiento del gobierno provincial las instituciones griegas que los romanos encontraron en la más antigua provincia romana, Sicilia...”.<sup>44</sup>

Los nuevos territorios incorporados al imperio quedaron sujetos a un régimen especial: “...todo territorio que entraba por conquista o de otra manera a formar parte del Estado romano lo adquiriría primeramente éste, para luego cambiarlo, cuando y hasta donde le pluguiera, en propiedad romana”.<sup>45</sup>

Mommsen describe así la absorción jurídica de los pueblos vencidos:

“La relación de sumisión de los distritos sometidos de fuera de Italia tenía su base en la *dedición*, esto es, en la disolución efectuada por Roma de una comunidad que hasta el presente había tenido existencia, colocando el territorio y los habitantes de la misma, de un modo incondicional, bajo el poder del Estado... La denominación *provincia*, dada por los romanos a los distritos sometidos en Ultramar, la tomaron al derecho del vencedor, cuya expresión exacta nos la ofrece seguramente la *dedición*”.<sup>46</sup>

La dependencia de las provincias respecto de Roma tiene importante fundamento en el tratamiento jurídico que se da a la propiedad del suelo en esos territorios: “Los romanos permitieron que la propiedad territorial de las provincias continuara, desde luego, existiendo igual que como ellos la encontraron; pero sólo por tolerancia... porque la *dedición* excluía por su propia naturaleza el reconocimiento jurídico de la propiedad...”

Pero más tarde el derecho de conquista se aplicó como norma general: “...la propiedad del suelo conquistado era adquirida de una vez para siempre para el pueblo romano, y al que hasta ahora había sido propietario de ella se le reconocía únicamente una posesión de la índole del precario romano, una posesión protegida y trasmisible a los herederos hasta nueva orden en contrario. Este principio fue, a partir de entonces, uno de los fundamentales del Derecho Público romano”.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Mommsen, Teodoro, *op. cit.*, pp. 127, 128, 131 y 132.

<sup>44</sup> *Ib.*, p. 121.

<sup>45</sup> *Ib.*, p. 118.

<sup>46</sup> *Ib.*, p. 122.

<sup>47</sup> *Ib.*, pp. 122-123.

### 5. *Las subdivisiones territoriales*

La subdivisión del territorio sujeto a un centro de poder adquiere una configuración especial, según que predomine un sentido privado del poder político, o en cambio, que tenga mayor peso un concepto de poder público, de Estado en más riguroso sentido.

a. En el primer caso las divisiones internas del territorio son los límites de las propiedades particulares, de las familias, de los terratenientes, de los señores feudales, de las municipalidades.

Un matiz atenuado de esta modalidad es el de la división territorial por la jurisdicción que en cada región ejerce un gran señor de la tierra, el principal aunque no exclusivo poseedor de propiedad inmueble. Es la división política, que, aun las monarquías absolutistas, se vieron forzadas a reconocer en los nacientes estados nacionales europeos: condados, obispados, pequeños principados, ducados, etcétera, junto a diversos fueros municipales. Grave escollo para la unificación nacional, empresa en que se asociaron los monarcas con la gran burguesía y sólo pudo consumarse cuando ésta decidió tomar la iniciativa, arrebatar el poder y desconocer los títulos nobiliarios, junto con los privilegios que éstos conllevaban.

b. Una fuerte sentido de poder público permite modelar el espacio con mayor flexibilidad, y genera formas administrativas a la vez variadas y de considerable aparato. Antes de los modernos estados nacionales europeos y de las primeras repúblicas liberales, en América y más tarde en Europa, toca remontarse, en la historia política de Occidente, hasta Roma para contemplar algo parecido.

El prolongado interludio comprendido entre la descomposición del imperio Romano y la integración de los modernos estados nacionales, tiene en la vitalidad de las instituciones romanas uno de sus principales hilos conductores. Mencionemos: la jurisprudencia y la doctrina, constantemente consultadas, renovadas y aplicadas; el régimen municipal; la organización burocrática; el régimen tributario y de servicios urbanos; la administración de justicia; la hacienda pública; las relaciones internacionales; el orden público.

La división territorial de las colonias europeas de ultramar no se distinguen mayormente del modelo colonial de las ciudades-Estado griegas ni del imperio colonial romano.

Por más de un motivo sería posible trazar paralelos entre el antiguo régimen provincial de colonias (distritos militares) y el impuesto, hoy, en tantos países sometidos a dictaduras militares.

c. La organización de las repúblicas liberales concibe una distribución

territorial (“política”) para efectos, principalmente, de dar una base geográfica a las instituciones democráticas, representativas, para racionalizar los procedimientos electorales.

De esta manera, las entidades territoriales, rediseñadas conforme a las nuevas conveniencias, serán circunscripciones electorales, a la vez que sedes descentralizadas del gobierno y de la administración. Se imponen dos prototipos: el francés y el norteamericano.

El modelo napoleónico, difundido en el continente europeo por la ocupación militar y el fervor republicano, hace énfasis en la eficiencia administrativa. El modelo republicano norteamericano se preocupa más de una mecánica equitativa de fusión de las soberanías originales de las entidades políticas que se federan, reservando a cada una de ellas una sustancial participación en las más importantes competencias del Estado.

Son, en todo caso, formas de “dividir” el poder político, no sólo por funciones como lo pregonaron Locke y Montesquieu, sino en el espacio. Creación original de tantos fundadores como tuvieron las repúblicas liberales, en la medida que no desarrollan superiores contenidos democráticos, los nuevos espacios quedan reducidos a servir como recinto particular de los partidos políticos, de los notables, de los caciques y caudillos.

*d.* Fenómeno especial es el de las regiones históricas que, reconocidas constitucional o legalmente, adquieren un status especial debido a que son poco menos que auténticas nacionalidades, dentro del Estado.

La realidad histórica ha impuesto, así, una particular forma de convivencia entre comunidades diversas, en virtud de un pacto originario o por lenta evolución política. Al concretarse en formas políticas y jurídicas, se liberan sentimientos de identidad colectiva largamente reprimidos o desestimados, que se refuerzan en diferenciadores culturales fundamentales (lengua, religión, posición social, historia, localización geográfica, etcétera).

Su modalidad estable son los estados complejos (*v. gr.* URSS), federales y otros (Reino Unido, Checoslovaquia, Bélgica...)

Su expresión inestable, en el cual se pone de manifiesto un proceso inacabado de integración nacional, de formación de un Estado nacional, en unos casos de solución larga e inútilmente aplazada, en otros por imperfecta o caprichosa agregación política, está en el “autonomismo” regional y, más radicalmente aún, en los separatismos (Canadá, Chipre, España, Irán, Etiopía y muchos otros estados africanos).

*e.* Como último modelo de distribución espacial, cabe mencionar la región. La región como piso de la planeación, económica y social. Puede ir, o no, combinada con estructuras de representación política.

Esta modalidad territorial viene introduciéndose en los más diversos tipos

de estados: presidenciales, parlamentarios, socialistas, capitalistas, de diferente grado de desarrollo económico relativo (alta y medianamente industrializados, países subdesarrollados). La regionalización es una moderna técnica de descentralización en el espacio, compatible con estados unitarios o federales, estén afectados o no por autonomismos o separatismos; en este último evento puede ser, inclusive, un medio de solución.

La región supera la proyección espacial del Estado como simple expansión del régimen de la ciudad a otras ciudades que, articuladas por el poder central, forman un régimen político de unión de ciudades.

Se concibe ahora a la ciudad bajo una nueva luz, inserta en un medio natural amplio, integrada a un entorno geográfico, con el cual se verifica una delicada simbiosis de múltiples intercambios. Simbiosis que presenta deterioro alarmante, pero que puede corregirse con una adecuada planeación y gestión.

El campo es, pues, no sólo la fastidiosa distancia que debe salvarse para trasladarse de un núcleo de civilización a otro, ni un ámbito extranjero respecto de la ciudad, abandonado por ella y reducido a suministrarle sus productos, en relación inequitativa, sino el complemento natural y cultural de la vida urbana, cuya importancia empieza a ser vigorosamente puesta de relieve.

El modelo administrativo de región puede, además de proponer un diseño científico del territorio, propiciar de manera excepcional la participación ciudadana, mejorar las instituciones de representación popular y favorecer un desarrollo de la democracia.

## 6. *La ciudad*

### *A. La urbe como hecho social*

Según noción elemental de las ciencias sociales (elemental sólo por lo conocida y comprobada, ya que no por sus tremendas implicaciones), la vida en comunidad es presupuesto necesario para la subsistencia del género humano. Conviene puntualizar, además, que las expectativas y aspiraciones individuales y sociales —es decir la energía interior que le imprime sentido a la vida y a las sociedades y que se proyecta en la constante histórica del progreso— sólo podrán ser satisfechas en proporción a los medios que facilite la organización de la vida comunitaria.

La preservación y mejoramiento de tales medios son responsabilidad de las instituciones públicas, en las cuales, como en toda institución, se articula y

estabiliza, finalmente, la tendencia natural de toda colectividad a adoptar formas definidas de organización.

En la urbe se institucionaliza primariamente la vida colectiva. Sin embargo, a medida que el Estado se reserva las competencias supremas del poder, la ciudad concentra progresivamente su acción en los grandes pequeños y reiterativos problemas de la vida cotidiana.

La organización de la vida urbana debe atender, prioritariamente, a aquellas actividades de interés común que se consideran básicas para mantener condiciones aceptables de convivencia. Apuntan a la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, la cultura, el esparcimiento. Son, en fin, los genéricamente denominados servicios públicos.

Ésta es la función que probablemente hizo indispensable la aparición histórica del municipio, y la que ha venido a convertirse en su cometido característico.

Las comunidades sedentarias, al lograr un considerable grado de desarrollo y organización, generaron un modo de vida diferenciado de aquel propio de grupos más rudimentarios: la vida urbana.

Sede del poder económico y capital de las instituciones políticas, la urbe, desde los primeros tiempos, ha sido expresión superior de la forma de vida en cada época.

No es por casualidad que el término “civilización”, aparte de su significado general, etimológicamente se relaciona con la forma de vida propia de los “cives”, los ciudadanos, aquellos que habitan en la ciudad. La “urbanización” es adopción de un modo de vida superior, decantación de cultura.

Los grandes movimientos urbanizadores han coincidido con la expansión de importantes intereses económicos y políticos y han sido, por tanto, sintomáticos de profundas transformaciones sociales. Observemos su coincidencia con, por ejemplo, el desarrollo de los imperios antiguos en el Asia Menor y Egipto, el florecimiento de la civilización griega, el crecimiento del poder de Roma, la formación de los estados nacionales europeos, la conquista y colonización del Nuevo Mundo, la industrialización y la revolución tecnológica.

Claro está, cada época impone condiciones que dan fisonomía particular a la administración urbana. Hoy no se trata simplemente, como antaño, de atender a algunas necesidades mínimas relacionadas con la defensa, la seguridad interior, el avituallamiento y algunas medidas sanitarias. El progreso y el desarrollo tanto técnico-científico como sociopolítico, en su variedad contemporánea, están conmoviendo las estructuras tradicionales de la administración, y a más de la diversificación de tareas y de las proporciones

gigantescas que cada una de éstas ha llegado a adquirir, se hacen sentir exigencias cualitativas y éticas sin precedentes.

### *B. La institución municipal*

a. El municipio, precursor del Estado. “El municipio ha sido el precursor del Estado moderno... los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo; la inviolabilidad del domicilio, la unidad del fuero, la igualdad de los derechos civiles y políticos en suma, tuvieron su realización práctica en la esfera limitada por los muros del municipio. La división y la organización de las diversas ramas de la administración central tomaron también sus líneas fundamentales del régimen municipal. El municipio, finalmente, fue el centro donde asentó sus reales la vida intelectual, el progreso científico. Es la unidad administrativa más simple. Es anterior al Estado, del cual es parte constitutiva. Éste no ha hecho sino articular o unir esas células, llamadas **comunas**, con vida y existencia propia, y en este orden de prioridad ha debido necesariamente respetarlas”.<sup>48</sup>

El Estado es un fenómeno característico, aunque no necesariamente urbano.<sup>49</sup> En sus orígenes, el Estado prácticamente se reduce a la municipalidad misma. Babilonia, Nínive, Tiro, Atenas, Esparta, Roma, Venecia, Génova, Tebas, Tenochtitlan, Bagdad, Pekín, Knossos, entre tantas otras urbes, fueron el punto de partida y el corazón de estados poderosos. La sociedad en su conjunto “tiende a constituirse como retículo de ciudades. Una ciudad causa y efecto de esta particular centralidad, la del poder, se impone sobre las otras: la capital”.<sup>50</sup> Así, se erige el Estado.

En la aldea se acumula la riqueza extraída de los campos que se multiplica con laboriosidad urbana. Allí se concentra la fuerza militar. Es el domicilio de los poderosos y de sus servidores. Es la sede de los poderes públicos y de la administración. Es el polo de atracción de quienes ambicionan progresar o simplemente subsistir.

La proximidad física y las desigualdades con que se va produciendo la asociación urbana patrocinan la subordinación, la estratificación, y también la concentración y la eficacia del poder. Desde la urbe comienza, entonces, la expansión de ese poder, que desborda la estrechez de las murallas y de su modesto contorno campesino.

<sup>48</sup> Hinojosa, *cit.* por Bielsa, Rafael, *Principios de régimen municipal*, 5a. edición, Buenos Aires, Abelcdo Perrot, 1962, p. 62.

<sup>49</sup> Krader, Lawrence, *op. cit.*

<sup>50</sup> Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ed. Península, 1978, p. 19.

Naturalmente, la civilización, el programa material y espiritual de la humanidad, en sus expresiones más acabadas, crecen y fructifican al abrigo de las urbes. Es por esto muy explicable que formas políticas cada vez más perfectas se conciban y desarrollen en las ciudades: la libertad, la democracia, la justicia, los servicios públicos, la hacienda, elementos todos del gobierno y de la administración, se han sometido en las ciudades a pruebas cruciales y es allí donde con más fuerza se reclama un refinamiento de sus mecanismos, instrumentos indispensables para la convivencia humana.

b. El municipio, baluarte de la libertad. “En la historia de la civilización aparece el municipio, a través de todas las épocas y en casi todos los pueblos, como el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados”.<sup>51</sup>

La identidad entre municipio y libertades, tan socorrida por los tratadistas, merece asumirse con importantes reservas. La democracia y el disfrute de las libertades, en las urbes antiguas, fueron privativas de quienes, en igualdad de condiciones, proveyeron a la fundación de la ciudad; los fundadores, rápidamente, quedaron en una posición de privilegio en relación con grupos que ya eran subordinados suyos y en relación con los pobladores posteriores y los forasteros.

Los grupos que económica, política y militarmente se han hecho fuertes en las ciudades: alto clero, señores feudales, grandes burgueses, gremios, comerciantes, alta burocracia, etcétera) se han resistido con decisión a las intervenciones y, claro está, al control por parte de un poder foráneo.

Aquí es donde se origina el mito de la municipalidad defensora de las libertades, que a la postre ha sucumbido ante el embate de potencias superiores: la metrópoli que conquista y coloniza, el monarca que expande su soberanía, el gobierno central que apuntala su autoridad a costa de las autonomías locales (Carlos V contra los gobiernos forales, la metrópoli española contra los cabildos americanos, la república unitaria contra las municipalidades).

Es cierto que en momentos históricos concretos la urbe se identifica con el anhelo de libertad. Recordemos la historia de las poblaciones que nacieron por corrientes colonizadoras, durante la Edad Media, en el Nuevo Mundo, en la antigüedad clásica.

En el medioevo europeo, por ejemplo, poder establecerse en el burgo implicaba, bajo ciertas condiciones que posibilitaban el amparo jurídico, escapar a la degradación de la servidumbre. La ley consagraba derechos permanentes a los fundadores de ciudades y a algunos privilegiados que *a posteriori*

<sup>51</sup> Bielsa, Rafael, *op. cit.*, p. 62.

podieran equipararseles, en las ciudades de frontera españolas o en las colonias de América (la propiedad de solares, la disponibilidad de siervos, esclavos o indios, participación en el gobierno).

En el último caso domiciliarse en la ciudad es aproximarse al poder económico y político, y beneficiarse de los servicios que ofrece la administración de la vida comunitaria. Pero es aventurado incurrir en la simplificación, frecuente por cierto, según la cual el municipio y, concretamente, su autonomía (que nunca se define, dejándola en un vacío conceptual o en una desasosegante ambigüedad), es “justo logro de reivindicación popular”,<sup>52</sup> o “el más firme baluarte de las libertades públicas”.

c. Municipio y autonomía. La doctrina o las doctrinas de la autonomía municipal tienen dos principales antecedentes históricos: el *local government* del Reino Unido (representativo sólo desde 1934 y plenamente democrático desde 1919, por lo que no debe confundirse con la noción de *self government*, en el sentido de gobierno representativo) y la tesis del *pouvoir municipal* originada en la Revolución francesa<sup>53</sup> y ampliamente difundida por Europa (Alemania, Bélgica, Italia, Austria) en el siglo XIX y antes en Estados Unidos de Norteamérica a través de Jefferson y Jackson.

La práctica ha venido a moderar sustancialmente los acaso excesivamente idealistas primeros postulados del poder municipal. Ya en la Francia del siglo XIX, con la Restauración, se impone una concepción moderada, liberal doctrinaria, no revolucionaria, del *pouvoir municipal*: “...será función privativa de los municipios gestionar los asuntos particulares de su comunidad, y de este modo las cuestiones que afecten al interés común de la nación excederán de su ámbito de actuación”.<sup>54</sup> Según H. de Pansey, el ámbito de actuación de los municipios está en la administración del patrimonio y en la policía municipal, debiendo entenderse por ésta toda acción que pueda “apartar de la vivienda común todo lo que podría hacerla poco segura, incómoda e insalubre”.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> “Antes de la instauración de la República, la soberanía del pueblo existía en América del Sur, como hecho y como principio, en el sistema municipal que nos había dado España. La política y la administración estaban separadas: la política pertenecía al gobierno; la administración al pueblo directamente”. (!) (Alberdi, cit. por Cortés, Antonio C.: “El municipio en Colombia”, en *Revista de Serviço Publico*, Río de Janeiro, vol. 72, No. 2, agosto de 1956, p. 189.

<sup>53</sup> “Las corporaciones municipales tendrán que desempeñar dos especies de funciones: unas propias del *pouvoir municipal* y otras propias de la administración general del Estado, delegadas por la misma a los municipios” (decreto del 14 de diciembre de 1789, artículo 49, cit. por Díaz de Liaño y Argüelles, Fernando: “Poder municipal y democracia”, en *Documentación Administrativa*, Madrid, No. 183, julio-septiembre de 1979, p. 29).

<sup>54</sup> Cit. por Díaz de Liaño, Fernando, *op. cit.*, p. 31.

<sup>55</sup> Albi, Fernando, *Crisis del municipalismo*, Madrid, IEAL, 1966, p. 14.

Sin perjuicio de reincidir en el tema más adelante, me parece importante hacer unos comentarios preliminares sobre la problemática de la autonomía municipal. En primer lugar, esta autonomía no puede ser absoluta en relación con el Estado. En la práctica, cuando se la ha declarado constitucionalmente, es relativa, parcial, mucho menos eficaz de los que las generalmente especulaciones declaraciones constitucionales enuncian.<sup>56</sup> La autonomía municipal plena es un imposible político, ratificado sin excepción por los hechos.

La proclamación constitucional de la autonomía municipal, por ser ésta necesariamente una autonomía reglada, da lugar a una gran diversidad de modalidades gubernamentales y administrativas, en cuya sustancia no es decisiva la consagración constitucional del principio.

A propósito de Venezuela, por ejemplo, afirman Carnevali y Maggiorani: "...es urgente que el Municipio goce de los medios indispensables para garantizar su autonomía, porque aun cuando la Constitución sí la consagra expresamente, en la práctica resulta difícil canalizar la libertad municipal, precisamente por la carencia de una ley que asegure a los municipios de los distintos estados que conforman el territorio nacional su entera libertad política y económica".<sup>57</sup>

Más importante y útil es concentrarse en los medios prácticos que permitan al municipio mayor autodeterminación, democracia y eficacia, objetivos que pocos se atreverían a controvertir. En esto se progresará más rápidamente en la medida que desbrocemos el camino de mitos, de espejismos que por su carácter de ilusión, antes que progresistas son retardatorios, pues crean la falsa impresión de haber avanzado cuando en realidad todo continúa igual o, peor aún, se ha retrocedido.

Con o sin proclamaciones constitucionales, ocurre que los municipios, en las más distantes latitudes, gozan de más o menos amplias facultades para designar y remover sus propias autoridades y funcionarios, para disponer de su patrimonio y para dirigir sus propios asuntos.

La plena autonomía municipal es, también, un imposible práctico. El mu-

<sup>56</sup> "Los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley" (Constitución Nacional de Venezuela, 1961, artículo 25). "Los Estados se organizarán en forma que quede asegurada la autonomía de los municipios en todo cuanto respecta a su peculiar interés" (Constitución Federal del Brasil, artículo 10, letra "e"). "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre..." (Constitución Federal Mexicana, artículo 115).

<sup>57</sup> Carnevali y Maggiorani, "El poder municipal como instrumento de ejecución del plan general de desarrollo", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, No. 7, 1978, p. 296.

nicipio no puede prescindir del auxilio financiero y técnico del Estado para satisfacer muchas de sus necesidades fundamentales, costosas, de grandes proporciones y creciente complejidad.

### C. *El municipalismo*

El municipalismo es una corriente del Derecho Público que defiende la importancia del municipio como institución primaria y democrática, y pugna por dotarlo de amplia autonomía frente al Estado, como garantía de la libertad.

Las tesis decimonónicas del municipalismo tradicional pueden resumirse así:

a. Es dogma la concepción del municipio como una entidad natural, anterior al Estado. Pero el municipio no siempre fue anterior al Estado. Los municipios americanos, por ejemplo, fueron todos creados por el Estado. Si el municipio precedió alguna vez al Estado es porque aquél, con frecuencia, fue el Estado mismo.

b. La base “natural” del municipio estribaría en las relaciones de vecindad, de convivencia social de un grupo de familias en un entorno reducido. Pero el frecuente caso de los municipios semirurales, con población diseminada, no encaja en el expresado principio.

c. En consecuencia, tal grupo social dispondría de un derecho natural al autogobierno, a la autonomía.

Esto es muy relativo, porque como muy bien dice Díaz de Liaño, el autogobierno “no es un derecho absoluto e inmutable, sino histórico, relativo, que varía en el tiempo y en el espacio”.

El tratamiento tradicional de la autonomía y la democracia municipales, plagado de prejuicios ideológicos, retórica y romanticismo, se estrella frontalmente contra la realidad política. Justamente es crítica de Lorenzo Neto “...la excitación demagógica de muchos políticos municipalistas, que hacen subvertir el orden natural de la génesis de nuestros fenómenos de desarrollo, procurando promover una exaltación vana de los atributos municipales en términos tan ridículos como absurdos”. El mismo autor remata: “La doctrina municipalista como tal, implicaría una comprensión del Estado por el Municipio, cuando, en rigor, la problemática del Municipio, se sitúa como elemento de la teoría del Estado”<sup>58</sup> y, claro está, como objeto importantísimo de estudio para el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

A propósito de lo anterior preocupa observar que, en la estructura de la

<sup>58</sup> Lorenzo Neto, A. De, *Revista de Serviço Publico*, Río de Janeiro, vol. 74 No. 1, enero de 1957, p. 76.

administración nacional del Estado colombiano, parece haberse impuesto el criterio de que una cosa es el Estado y otra muy distinta, casi ajena a él, el municipio. La conducción de los asuntos locales y regionales es materia capital de la conducción del Estado y debería tener reflejo concreto, detallado y extenso en, por ejemplo, la planeación y el presupuesto nacionales, lo cual no ocurre así. Ésta es una de las tendencias más significativas en las administraciones avanzadas de nuestra época, ciertamente aún en plena evolución, y tenemos la inmensa responsabilidad de asimilarlo en nuestro propio beneficio.