

Aproximación al fenómeno estatal en el nivel local: El Carmen de Bolívar, caso de estudio*

Por Delio Enrique Maya Barroso**

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en junio de 2009.

** Abogado. Docente de la Universidad de San Buenaventura e investigador del Grupo de Investigación en Desarrollo Social (Gides).

Introducción

El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación “Estado, Imaginarios y Prácticas Sociales en los Montes de María”, que realiza el Grupo de Investigación en Desarrollo Social (Gides), y el Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional (Odecofi). Lo aquí expuesto es el desarrollo de uno de los objetivos específicos de dicha investigación.

Realizar una aproximación al fenómeno estatal en el nivel local implica dificultades teóricas y metodológicas. Algunas preguntas que ponen en evidencia tales dificultades son: ¿Qué fenómenos sociales se deben entender por manifestaciones estatales en el nivel local? y ¿cómo evitamos confundir toda forma de organización social, de poder social y de concentración de la fuerza con la manifestación estatal positiva? Responder a estas preguntas obliga a delimitar el objeto de observación y a hacer una apuesta teórica y metodológica concreta. Apuesta que se hace, casi siempre, desde la perspectiva disciplinar del investigador. Tal es el caso del presente escrito, la aproximación al fenómeno estatal en el nivel local que aquí se expone tiene como principal soporte la disciplina del Derecho, en especial las reflexiones teóricas y metodológicas

del positivismo jurídico¹, donde el concepto de Estado en sentido jurídico adquiere gran relevancia.

Conforme a lo anterior importan los fenómenos sociales de concentración de la fuerza, producción de reglas jurídicas y solución de conflictos en los que los entes estatales y funcionarios públicos intervienen. Estos se caracterizan por ser fenómenos sociales definidos como estatales por las normas jurídicas. Lo estatal y lo jurídico son una realidad inescindible (Kelsen, 1969, 189)². Lo estatal es algo que viene definido objetivamente por el Derecho Positivo, es un fenómeno social que se autoatribuye significado (ibíd., 16) y por tanto el criterio definitorio de lo estatal no depende del capricho o parecer del investigador, ni pueden tenerse por estatales aquellos fenómenos sociales similares o parecidos, por mucho que la concentración de la fuerza y manifestación del poder sean más eficientes que las del Estado en sentido jurídico. Se admite, sin problema alguno, que dicho proceder es restrictivo, además está sustentado

¹ La idea del positivismo jurídico como propuesta teórica y metodológica puede resumirse, siguiendo a Hoerster, de la siguiente forma: una teoría del Derecho que tiene como propósito encontrar los rasgos definitorios del Derecho diferenciándolo de otras manifestaciones sociales que le son similares, como la moral, la religión, la política, la ideología y los usos sociales. Esto importa en la medida en que no toda manifestación de poder y coerción social, por eficaz y eficiente que sea para lograr el fin trazado, puede ser tenida por Derecho. Hoerster, aclara que las tesis centrales del positivismo jurídico, sin perjuicio de las diferencias entre un exponente y otro, son: el concepto de Derecho tiene que ser definido prescindiendo de su contenido y los criterios del Derecho recto son de naturaleza subjetiva. La creencia de que el positivismo jurídico sostiene asuntos como la exclusiva forma legal del Derecho Positivo, la aplicación del silogismo jurídico o subsunción con ausencia de valoración en la decisión judicial y la de que el Derecho debe ser obedecido en todas las circunstancias, es claramente una incomprensión de lo que han propuesto en realidad sus principales exponentes.

² Para Kelsen el Estado es una herramienta de la técnica jurídica para describir o simplificar un conjunto de normas. El Estado es un punto de unidad y una ficción técnica para dar cuenta de la regulación de funciones, autorizaciones y prohibiciones. Con esta consideración desaparece una forma de dualismo que ha sobrevivido luego del ocaso de las teorías jusnaturalistas. Pensar estos conceptos como diferentes no podría hacerse sin un costo muy grande, permitir que el Estado como figura antropomórfica desconozca el derecho, apareciendo la llamada "razón de estado". Detrás de la imagen de Estado (antropomórfico), al igual que detrás de la "persona" (jurídica en sentido amplio), hay sólo hombres. No deja de haber un elemento psicológico que hace de la ficción "Estado" una herramienta ideológica poderosa. La teoría dura del Derecho, siendo una postura científica y no ideológica, según Kelsen, debe denunciar este uso ideológico del término y rescatar su uso técnico: El Estado no es algo diferente del Derecho, es sólo un término para describir las normas que se relacionan con la regulación del poder. Vale aquí aclarar, que puede, en efecto, pensarse una práctica normativa o jurídica no estatal, como en las formas de regulación primitivas, pero pensar al Estado sin derecho es casi un imposible. Razón por la que la expresión "Estado de Derecho" para referirse al estado moderno es una redundancia.

en una orientación teórica y metodológica que ha sido satanizada en algunos ámbitos de las Ciencias Sociales y Jurídicas. Sin embargo, hay que señalar que las exploraciones científicas deben apoyarse en las orientaciones conceptuales que mejores frutos reporte a la investigación del caso, sin importar que tan impopulares sean dichas orientaciones.

El enfoque jurídico es sólo uno de muchos otros enfoques disciplinares desde los que se puede hacer el estudio del Estado. Tampoco es el único en producir una reducción del objeto de investigación. Los enfoques históricos, sociológicos y antropológicos, que también se ocupan del Estado, reducen la dimensión normativa a una mera peculiaridad o característica del fenómeno estatal. En algunos casos, incluso, lo jurídico aparece como un dato contrario a los hechos, las aspiraciones morales del investigador o a la vivencia social. La inclinación de la presente investigación por el Derecho y su orientación por el positivismo jurídico no desconoce que también en el Derecho hay pluralidad de orientaciones³, además de una recurrente apelación a la Sociología como orientación más adecuada⁴, a tanto que, en algunas facultades de Derecho, hacer investigación jurídica, es lo mismo que hacer Sociología jurídica.

Lo dicho hasta aquí no significa negar las posibilidades metodológicas que se abren con la interdisciplinariedad. Pero, insistimos, es necesario prestar atención al fenómeno estatal en su manifestación jurídica. Punto en el que el positivismo jurídico cobra mucha importancia. Un recorrido por lo que señalan

³ Karl Larenz (1980) muestra de una forma muy pedagógica la peregrinación de los defensores del Derecho como ciencia: el historicismo de Savigny, la jurisprudencia de conceptos de Puchta e Ihering, el positivismo legal racionalista de Windscheid, las teorías objetivas de la interpretación y el giro positivista de la teoría del Derecho y la metodología jurídica, mediante el cual incursionan al Derecho las reflexiones metodológicas de las ciencias naturales, la Psicología y la Sociología.

⁴ El siglo XX conoció una penetración vertiginosa de la Sociología en el Derecho, a tanto que se ha etiquetado tal situación como “la muleta sociológica de la ciencia del Derecho”. Rüdiger Lautmann, llama a este fenómeno “sociologización de la ciencia del Derecho”. Este autor nos dice que sociologización de una disciplina puede significar muchas cosas: “en primer lugar, que adopte alguno o todos los métodos de la Sociología y renuncie parcial o totalmente a los propios; en segundo lugar, que se someta parcial o totalmente a los objetivos del conocimiento de la Sociología, conservando o no los propios objetivos; en tercer lugar, que tenga en cuenta en su trabajo los resultados de la Sociología. Una sociologización de la jurisprudencia tendría que ver con partes de la primera y tercera de estas interpretaciones”. (Rüdiger, 2004, 12-13)

los principales exponentes de esta orientación teórica y metodológica acerca del Estado nos ayudará a comprender mejor el asunto en discusión.

Advertía Jellinek que el Estado puede considerarse desde dos posiciones científicas, igual y concurrente con ellas, la doctrina puede investigar dos tipos de Estado: el histórico-social y el jurídico. “para la investigación de uno y otro aspecto de la vida del Estado se necesitan métodos diferentes”, dejando siempre en claro que:

“La doctrina jurídica del Estado es, como ya hemos dicho, una ciencia de normas, las cuales han de ser claramente diferenciadas de las afirmaciones acerca del ser del Estado como fenómeno social”. Según este autor, “Gran parte de las disensiones metodológicas en esta disciplina proceden de la falta de claridad con que suele verse esta doble naturaleza del Estado” (Jellinek, 1980, 29-37).

Para Kelsen, sin separarse mucho de Jellinek, el carácter definitorio del Estado se encuentra en la concentración de la coerción social mediante el uso de la técnica normativa, o lo que es lo mismo, cuando el uso de la fuerza es centralizada y diferenciada de las otras formas de regulación (Kelsen, 2001, 154-182).

Para Herbert Hart, en cambio, el carácter definitorio del Estado se encuentra en la especialización y diferenciación de la producción normativa. Un orden jurídico se transforma de primitivo a moderno en la medida en que los problemas relacionados con la falta de certeza, el carácter estático de las normas y la ineficacia de la difusa presión social ejercida para hacer cumplir las reglas, son solucionados por medio de normas diferentes de aquellas que imponen deberes y obligaciones. Esto sólo es posible por la diferenciación en la producción de normas. Un orden jurídico es moderno si, además de normas primarias de obligación, posee otro tipo de normas, a las que él llama secundarias. Éstas son las que regulan la forma como se atribuyen los poderes y facultades públicas y privadas (Hart, 1998, 23-153).

Desde el positivismo jurídico, el propósito de una investigación acerca del Estado no radica en analizar si las normas o las prácticas jurídicas son justas, ello tiene sin duda importancia para quien cree tener el referente objetivo lo justo y bueno para todos. El punto central de observación se encuentra en aquellos fenómenos que deben tenerse por derecho, conforme a los criterios de validez jurídica, como lo son las fuentes y formas de producción normativa local y las interacciones de los individuos que caen bajo la órbita del Derecho. Para mayor claridad, no todo juego de poder y autoridad, ni concentración de la fuerza, por eficiente y organizada que sea, será aquí tomada como una manifestación estatal.

Lo mismo ocurre con el concepto de institución, no toda manifestación de organización social capaz de impactar la vida de los individuos puede definirse como institución estatal, en tal sentido, algunos fenómenos con relevancia social y jurídica como la familia, la propiedad, los contratos, p. ej. a los que suele llamárseles instituciones, no debe confundírseles con el Estado, eso ocasionaría una sobre estimación de la manifestación estatal, incluso en lugares donde hay una clara evidencia de ausencia de entes estatales, funcionarios públicos y las interacciones de los sujetos se dan con ausencia de las exigencias contempladas en las normas positivas. Sin esta necesaria restricción no es posible hacer un juicio estimativo de la manifestación estatal en el nivel local, pues el Estado se confunde con otros conceptos igual de amplios como: organización, instituciones, nación, pueblo y sociedad.

Aclarar cuál es la perspectiva teórica y metodológica que orienta la observación del fenómeno de estudio es sólo un punto de partida. Ya sabemos que no todo fenómeno social puede ser tenido como manifestación estatal ni toda forma de institución social, es una institución estatal. El fenómeno, desde esta perspectiva, sólo puede observarse a través el prisma jurídico.

Una de las dificultades más importante a la hora de abordar al Estado en el nivel local, en su manifestación jurídica, es la comprensión de la cláusula constitucional contenida en el artículo 1°. En el cual se declara que “Colombia es

un Estado Social de Derecho, organizado en forma de *República unitaria*, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Dos cosas deben señalarse: un Estado organizado en forma de república unitaria ha definido un nivel de centralización muy alta en las formas de ejercer la autoridad, pero ello no implica que toda la producción normativa deba ser uniforme. La centralización de un Estado unitario, como el nuestro, tiene su centro de gravedad en la Constitución Política. Una Constitución para todo el territorio quiere decir, un sólo parámetro normativo que permite controlar el resto de los fenómenos normativos. A ello se suman las facultades legislativas concentradas, en forma exclusiva, en el Congreso de la República.

Lo anterior es sólo una apariencia, además del Congreso, quien produce las normas en sentido formal, hay otros órganos que crean normas con diferentes ámbitos espaciales de validez. La garantía de la unidad de tal diáspora de producción normativa se encuentra en la función de control judicial y el control tutela a las entidades territoriales. Es decir, la posibilidad que tenemos ciudadanos y autoridades de solicitar la revisión judicial de tales actos, incluido las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos y demás disposiciones generales, para verificar que sean acordes con la Constitución Política.

Este fenómeno de diversidad en la producción normativa no se observa con facilidad. A los ojos de un ciudadano corriente tenemos una Constitución vigente para todo el territorio y un mismo código penal, civil, laboral, contencioso administrativo, de minas, de régimen municipal, entre otros, y toda la gama de regímenes procesales. ¿Cómo es posible hablar de diversidad normativa ante tal panorama de “uniformidad”? El sesgo se produce al creer que todas las normas jurídicas son del mismo tipo o todas cumplen las mismas funciones en el ordenamiento jurídico. Superar esta forma generalizada de entender las normas jurídicas nos permitirá comprender la dinámica de la producción normativa.

El teórico del Derecho Positivo Herbert Hart es una buena guía a la hora de abordar el asunto anteriormente planteado. Él sostuvo que el Derecho debe comprenderse en “términos de la interacción de reglas primarias y secunda-

rias”, esto es lo que diferencia a un orden jurídico primitivo o simple de uno complejo o moderno. Veamos su explicación:

“para hacer justicia a la complejidad de un sistema jurídico, es necesario distinguir entre dos tipos diferentes, aunque relacionados, de reglas. Según las reglas de uno de los tipos, que bien puede ser considerado el tipo básico o primario, se prescribe que los seres humanos hagan u omitan ciertas acciones, lo quieran o no. Las reglas del otro tipo dependen, en cierto sentido, de las del primero, o son secundarias en relación con ellas. Porque las reglas del segundo tipo establecen que los seres humanos pueden, haciendo o diciendo ciertas cosas, introducir nuevas reglas del tipo primario, extinguir o modificar reglas anteriores, o determinar de diversas maneras el efecto de ellas, o controlar su actuación. Las reglas del primer tipo imponen derechos; las del segundo tipo confieren potestades, públicas o privadas. Las reglas del primer tipo se refieren a acciones que implican movimiento o cambios físicos; las del segundo tipo prevén actos que conducen no simplemente a movimiento o cambio físico, sino a la creación o modificación de deberes u obligaciones (Hart, 1998, 101).

No todas las normas que conforman el sistema jurídico son del mismo tipo. Un sistema unitario como el nuestro procura que las normas de tipo primario sean comunes a todo el territorio, ese es el sentido de la Constitución y los códigos nacionales, pero en la medida que existen normas que conceden facultades y potestades públicas en los ámbitos municipales y departamentales, se crea el interesante fenómeno de diferenciación normativa, pues las autoridades pueden reglamentar o hasta crear nuevas disposiciones. Un ejemplo de esto son las funciones de los concejos municipales, concejos distritales, asambleas departamentales y de otras autoridades administrativas. Así, puede que dos municipios del mismo rango o categoría compartan un mismo juego de normas nacionales, pero tengan diferencias significativas en la producción normativa local. Todo en el marco del Estado Unitario.

Hay casos donde también hay manifestación diferenciada de normas primarias p. ej., en los territorios indígenas y la implementación parcial que se hizo del sistema penal acusatorio. La Constitución también prevé la creación de provincias y re-

giones que de implementarse generarían mayor diferenciación. La diferenciación no es irrelevante: el Estado en un municipio pequeño se muestra reducido y con pocas autoridades. No se puede afirmar, sin más, que ello se debe al crecimiento de las ciudades o la inexistencia de ciertas autoridades en los municipios pequeños. Un municipio pequeño no puede, normativamente hablando, crear juntas administradoras locales o tener contraloría municipal, para sólo poner algunos ejemplos. A un ciudadano de un municipio pequeño le debe parecer que hablan de otro Estado cuando escucha de autoridades locales en Cartagena o Bogotá que en su comunidad no existen ni pueden existir por mandato normativo. Es obvio que tal diferenciación no nos hace un Estado Federal, ni por regiones. Lo desmentido es, sin embargo, la pretendida uniformidad normativa.

La presencia del Estado a nivel local debe entenderse bajo esta doble perspectiva, hay un alto grado de uniformidad normativa, pero al tiempo esa uniformidad posibilita y hasta garantiza la diferenciación. Analizar la manifestación del Estado en el nivel local implica no suponer que todos los municipios son iguales, normativamente hablando. Para cada caso se hace necesario describir la presencia estatal y no darla por genérica, además de estudiar la producción normativa y el tráfico jurídico.

Si al Estado se le debe mirar, desde la perspectiva de este trabajo, como fenómeno normativo y diferenciado de otros fenómenos sociales que aunque estén regulados por el Derecho no son una manifestación estatal, ¿a qué manifestaciones jurídicas, estatales, en el nivel local hay que dirigir la mirada? Con frecuencia se presta excesiva atención al poder municipal (alcaldía, concejo, personero y contralor). En el olvido quedan otras formas de manifestación estatal como: juzgados, notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, registraduría del estado civil e inspecciones de policía. Esta actitud viene acompañada de la poca atención a las interacciones de los ciudadanos ante las instancias estatales (Tráfico jurídico).

También se olvida, a veces, que hay una presencia estatal no directa, remota o en la distancia que es conveniente tomar en cuenta si se quiere tener un cuadro

completo del fenómeno estatal. Esta presencia estatal remota se enuncia, por definición, como no municipal. Un asunto más complejo son las formas difusas en que lo público-estatal y las iniciativas privadas se entrelazan, incluidas las intervenciones de agentes internacionales de cooperación. La mayoría de ellas autorizadas por las normas jurídicas. Algunas, además, vienen incentivadas por el gobierno central y las autoridades municipales. La manifestación estatal difusa es percibida por los ciudadanos como no estatal y en algunos casos, como opuesta a ella.

El análisis del Estado en el nivel local debe partir de aclarar el objeto de observación. La unidad administrativa colombiana es el municipio, por ello las instituciones del poder municipal son importantes, pero no debe perderse de vista el resto las manifestaciones estatales, las instituciones que tienen competencia desde la distancia o en forma remota y las formas difusas de manifestación de lo público-estatal. Esto lo haremos, hasta donde sea posible, en el estudio del municipio que hemos elegido para el caso de estudio⁵.

Los problemas hasta aquí enunciados definen la estrategia metodológica que hemos de seguir. Las secciones que siguen a continuación contienen diferentes exploraciones del Estado en el nivel local. Somos conscientes que tales exploraciones pueden incluso parecer desconectadas entre sí, pero con ellas se persigue un doble propósito. Primero, tener una visión lo más extensa posible de la institucionalidad estatal en el municipio de El Carmen de Bolívar, mediante la descripción de los principales entes estatales, la producción normativa y el tráfico jurídico. Y segundo, exponer cómo cada una de estas exploraciones del Estado en el nivel local, aunque muy útiles, resultan claramente insuficientes, tanto por separado como todas juntas.

Lo anterior no implica el fracaso de una metodología jurídica para el estudio del Estado en el nivel local, sino la necesidad de repensar una metodología

⁵ Se ha elegido a El Carmen de Bolívar por ser la población de mayo tamaño y complejidad de todos los municipios de la región de los Montes de María. Otras razones que han pesado en su elección son: la posibilidad de obtener la documentación requerida y algunos trabajos anteriores que el grupo había realizado en dicho municipio.

que incorpore elementos descriptivos y evaluativos, pero que al tiempo preste atención a la necesidad de diferenciar los fenómenos estatales positivos de aquellos fenómenos sociales muy similares. Cada sección tiene ese propósito, por ejemplo, en la primera sección se hará una genérica y breve descripción del municipio de El Carmen de Bolívar. Con dicho ejercicio se espera indagar si es posible dar cuenta de la manifestación estatal local con sólo describir las entidades estatales presentes y remotas.

En la segunda sección se tratará de hacer el encuadramiento funcional de las entidades estatales identificadas en el procedimiento anterior. Como se verá, hacer tal encuadramiento funcional no es de mucha utilidad debido a que la teoría de las ramas del poder no opera cuando se trata de observar a los entes estatales en ejercicio. Sin embargo, la observación puede arrojar datos sobre los conflictos entre algunos entes estatales en el nivel local.

En la tercera y cuarta secciones se realiza un estudio más detallado de la producción normativa local y del tráfico jurídico en algunas entidades estatales. Allí concluiremos que tal estudio arroja información útil sobre la forma como operan las entidades estatales, de los problemas y asuntos que involucran a los ciudadanos en relación con el Estado, pero no dice mucho de la manifestación estatal en el nivel local. En todos los casos, las conclusiones a las que conduce la investigación, en forma sucinta, son: por un lado, la necesidad de profundizar los problemas detectados en los cuatro ejercicios exploratorios y por otro, indagar una nueva estrategia metodológica que permita avanzar en el estudio de la manifestación estatal en el nivel local y evite tomar cualquier manifestación social como fenómeno estatal.

Una descripción breve y general del municipio

El Carmen de Bolívar es un municipio ubicado en el Departamento de Bolívar, con una población de 52.638 habitantes en su cabecera municipal y de 17.076 habitantes en la zona rural aledaña. Tiene una superficie territorial

aproximada de 934 km. Limita por el Norte con el municipio de San Jacinto (Bolívar), por el Sur con el municipio de Ovejas (Sucre), por el Este con los municipios de Zambrano y Córdoba (Bolívar), por el Oeste con los municipios de Colosó y San Onofre (Sucre). El territorio del municipio se encuentra bordeado de Norte a Sur por la Troncal de Occidente, una vía nacional de gran importancia y desde la cual nace la transversal Plato-Bosconia. Es recorrido de Occidente a Oriente por el arroyo Alférez, que nace al occidente y cruza varios municipios desde Colosó (Sucre) hasta Zambrano, donde finalmente desemboca en el río Magdalena.

Su fundación data de 1776 por el teniente de infantería don Antonio de la Torre y Miranda. Inicialmente la población recibió el nombre de “Sitio de Nuestra Señora del Carmen”⁶. Sus pobladores resaltan con frecuencia la importancia histórica del municipio, pues “el 12 de noviembre de 1812 su territorio fue escenario de los hechos de la gesta de emancipación” en la conocida ‘Batalla de Mancomojan’ contra los realistas de Santa Marta, por lo cual la población fue premiada con el escudo de armas título de ‘Villa meritoria y capital de las montañas de María’”. En lo cultural se destaca por su música, las fiestas patronales y por ser el lugar de nacimiento de un artista de fama nacional como lo fue Lucho Bermúdez.

El sector primario de la economía del municipio es la agricultura y en menor cuantía, con tendencias a su minimización, la actividad pecuaria. Los productos más representativos son el tabaco, el aguacate y el ajonjolí, entre otros.

En cuanto al nivel de vida de la población, la información disponible permite decir que El Carmen se inscribe en un contexto departamental de necesidades básicas insatisfechas del orden del 46,6 %. Este municipio cuenta, según el censo 2005, con aproximadamente 13.358 hogares en la cabecera municipal y con 3.883 más en la zona rural. De todos ellos 13.217 hogares se encuentran

⁶ Tomado del documento en versión digital “El Carmen de Bolívar, 2005”. Facilitado por el Dr. Moisés Morante Narváez. Habitante del municipio.

en déficit, lo que corresponde a un 98,94 %. El déficit cuantitativo alcanzó el 14,57 %, mientras que el déficit de servicios el 41,57 % de los hogares. Esta situación de déficit de servicios es aún más grave si se toma en cuenta que en los últimos años el municipio ha sido un centro receptor de población desplazada por la violencia debido al conflicto armado.

La división territorial del municipio comprende 51 barrios en la zona urbana y 18 corregimientos, además de 78 veredas o centros poblados rurales. Los corregimientos son los siguientes: Arena del Sur, Bajo Grande, Caracolí Grande, Centro Alegre, Jesús del Monte, Macayepo, San Carlos, San Isidro, El Hobo, El Salado, El Raizal, Guamanga, Hato Nuevo, La Cansona, Lázaro, Santa Lucía, Santo Domingo de Meza y Verdum.

Las principales instituciones estatales son: Alcaldía, con sus correspondientes secretarías, Concejo Municipal, con 15 concejales, Registraduría del Estado Civil, Central de Policía, Juzgados, con 2 jueces promiscuos municipales y un juez promiscuo del circuito, Notaría Única, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Seccional de Fiscalía, Procuraduría Provincial, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Inspección de Policía, Terminal de transporte (sin uso) y una oficina de enlace de Acción Social⁷.

El municipio cuenta con un matadero, dos tabacaleras, un centro comercial, un automercado, cinco hoteles, cinco bombas de gasolina, una sede bancaria, cuatro empresas de salud, una sede de la Cámara de Comercio, un Telecom, una sede de Surtigas y una de Electricaribe, y una subestación de energía eléctrica. En materia de comunicaciones cuenta con 3 emisoras radiales, 2 canales locales de televisión, más de 6 negocios de telefonía y acceso a Internet y 2 empresas proveedoras de servicio de Internet domiciliario. En salud dispone de 1 hospital (público), 7 IPS privadas y 2 IPS públicas y alrededor de 5 droguerías. Se pudo ubicar también una casa de la cultura, un ancianato, una casa de la tercera edad, 6 iglesias católi-

⁷ Parte de la información que se consigna proviene del proyecto del Plan de Desarrollo presentado por la Alcaldía Municipal al Concejo Municipal, para su aprobación. Se realizan algunas adiciones o correcciones fruto del trabajo de observación de campo del investigador.

cas, un número no determinado de iglesias o centros de congregación de otras religiones, 7 parques en mal estado, 9 canchas múltiples, dos estadios, de softbol y fútbol, ambos en reparación, 21 canchas de fútbol, en mal estado la mayoría, 8 canchas múltiples de instituciones educativas y 6 canchas de tejo. Se puede percibir un número alto de ONG como la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María, Médicos sin Fronteras, Oportunidad Internacional, Agra, entre otras. No se indican aquí las ONG locales presentes en el municipio. En el municipio también están presentes la Fuerza Pública, Infantería de Marina y Ejército, en la cabecera municipal y en algunos corregimientos.

El municipio tiene dos centros de concentración de servicios, comercio e institucionalidad. El primero de estos centros es la plaza central, que concentra casi toda la institucionalidad estatal, de servicios y del comercio. Aledaña a la plaza central se encuentra el sector llamado “El Mamón” que es un punto de abasto y comercio informal. El otro centro de concentración, pero de comercio, es el sector llamado “Gambotico”, la razón de esta exclusiva concentración es que se encuentra, al sur del municipio, donde comienza la transversal Plato-Bosconia y es atravesado por la carretera Troncal de Occidente, un punto de circulación de pasajeros.

En los barrios no se observa presencia de entes estatales, sólo algunos hogares comunitarios del Icbf, pocas escuelas y un puesto de salud. El resto son tiendas, no muy bien surtidas y uno o dos puestos de frutas. Lejos de la plaza central, los barrios aledaños a ella y del sector “Gambotico” no hay publicidad exterior de origen estatal. Llama la atención que la publicidad exterior en la mayoría de los barrios corresponda a propaganda política caduca, avisos de “feliz navidad y prospero año nuevo” pasados, algunos burdamente pintados, dos avisos de la Cooperación Internacional, en la que apenas se menciona al municipio y al gobierno nacional, por último, en las tiendas sobresale la publicidad de “Sal Doña Blanca” y “Frutiño”.

Dentro del sector comprendido entre la carretera Troncal de Occidente y el arroyo Alférez, las vías que dan a la plaza central y sus barrios aledaños, están

en muy mal estado, normalmente se accede mediante el sistema de transporte informal “mototaxi”, en tiempos de lluvia sólo se puede acceder caminando y en animales de carga. La situación es más grave para la población que se encuentra allende el arroyo Alférez, pues sólo hay un puente que comunica a este sector con el resto del municipio. El puente fue construido por la comunidad, con dineros de la cooperación internacional y con maquinaria del municipio. Pero vale decirlo, tiene el espacio y la capacidad para el tránsito peatonal. Los “mototaxistas” realizan, con frecuencia, el peligroso ejercicio de cruzarlo.

Identificado el punto de concentración de la institucionalidad, vale la pena preguntarse si hay algún tipo de presencia estatal remota o en la distancia.

Una presencia estatal es remota o en la distancia, cuando se cumplen las cuatro condiciones siguientes: a) una o varias personas necesitan o demandan la intervención de determinado órgano estatal que no tiene sede u oficina en el territorio, b) el órgano estatal del cual se demanda la intervención es competente para resolver sus solicitudes o atender su requerimiento, c) no hay norma que otorgue la función solicitada a otro funcionario que se encuentre más cercano al domicilio del o los interesados, y d) no hay un funcionario local que haga de primera instancia o sirva de enlace para atender el requerimiento o demanda. En tal situación él o las personas deben por fuerza, si quieren ver atendidas sus demandas o requerimientos, utilizar medios de comunicación tales como: correo tradicional, Internet u otorgar poderes, cuando tal procedimiento sea permitido. En última instancia debe trasladarse a la ciudad donde el órgano tiene sede, oficina o enlace. Un poder en la distancia demanda de la persona esfuerzos y costos adicionales que pueden disuadirle de ejercer cabalmente sus derechos. Esta situación se torna más dramática cuando el interesado se encuentra en un corregimiento o vereda.

Veamos algunos ejemplos de presencia estatal remota o en la distancia para el caso de El Carmen de Bolívar: Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, Consejo Seccional de la Judicatura, superintendencias y departamentos administrativos, Dian, Corporación Autónoma Regional del Dique (Cardi-

que), entre otras. En algunos casos, habiendo instancias de intermediación o enlaces, hay órganos estatales que son tenidos por los ciudadanos por remotos o en la distancia, tales son Acción Social, Gobernación de Bolívar y Presidencia de la República.

Hasta aquí hemos podido indagar cuáles son las instituciones presentes en el municipio y los sitios de mayor concentración de institucionalidad, servicios y comercio. Pero tal estudio debe profundizar en observación y preguntar por las funciones o tareas que efectivamente realizan dichas instituciones. En la siguiente sección indagaremos por las actividades que realizan algunas instituciones y su encuadramiento en las funciones tradicionales del Estado. Esto nos ayudará a tener una visión más completa de la manifestación estatal en el municipio.

Las instituciones estatales y su ubicación funcional

Contrario a la imagen típica de la división de funciones del Estado de Derecho los órganos estatales rara vez se inscriben en una sola categoría funcional. Un solo órgano estatal puede desempeñar funciones muy heterogéneas. Esto es algo que ha puesto de manifiesto, desde mucho tiempo atrás, la doctrina del Estado. Jellinek, por ejemplo, afirmaba que la teoría de las funciones que ha prevalecido es la que ha triunfado conforme a la dirección tomada por los hechos, pero, que ella, en modo alguno, carece de abstracción⁸. Montesquieu hizo la distinción de funciones tomando en cuenta las actividades materiales de cada órgano, otros por el contrario atribuyeron “exclusivamente cada función a un órgano” y exigieron “la separación entre éstos para el ejercicio de

⁸ Jellinek hace una observación acerca de las fuentes de las cuales se vale Montesquieu para elaborar su teoría de las funciones, en especial, ante la objeción frecuente de que él no había conocido a la Inglaterra real. Para ello recuerda un pasaje del capítulo VI, libro XI, del *Espíritu de las Leyes*, que es muy poco citado: “No me propongo examinar aquí si los ingleses gozan actualmente de esa libertad o no. Me basta consignar que la tienen establecida en sus leyes; no quiero saber más” No podía decir con más claridad Montesquieu que no era la Inglaterra real la que realizaba la libertad política, sino una Inglaterra construida por él como prototipo de Estado, tomando por base determinados datos concretos”. (Jellinek, 1980, 457)

las funciones” (Jellinek, 1980, 460). Él, insistía en que “la separación de las funciones corresponde a la división del trabajo entre órganos”, y que la nueva “clave” estaba, no en la actividad concreta, sino en la consideración entorno a los fines. Es normal que en los países donde está reconocida la separación de funciones, en un mismo órgano se concentren actividades diferentes.

Es necesario, según este autor, distinguir entre funciones materiales y formales. Es decir, entre grandes direcciones de la actividad del Estado y las actividades asignadas a determinados grupos de órganos. El problema radica en la identificación entre actividad del órgano y la función del Estado. Las funciones materiales del Estado son la legislación, la jurisdicción y la administración. Estas nacen de “la relación entre actividad del mismo [del órgano] y su fines” (ibíd., 462). Además de estas tres funciones “normales” hay otras actividades que no pueden incluirse en ninguna de las tres categorías, que son las que se desarrollan con ocasión de la guerra externa y la interna (insurrección). Un aspecto importante de las funciones “normales” es que puede concluirse que la administración es la función comprensiva, pues tanto la legislación (actos del imperio), como las decisiones judiciales, son funciones intermitentes. Esta es la razón por la cual la función de administración ocupa un lugar central en el Estado. La conclusión de Jellinek es muy interesante: la formulación abstracta de la separación de funciones puede provocar la inacción de la actividad legislativa o por el contrario, la detención de la actividad administrativa. Situación que conduce a luchas frecuentes entre los órganos judicial-legislativo o legislativo-administrativo.

Una formulación complementaria a la anterior, consistente en mostrar lo errado del concepto de una absoluta separación de poderes, es la expuesta por Hans Kelsen. Para él, las funciones fundamentales del Estado no son tres, sino sólo dos: “creación y aplicación (ejecución) de la ley, y estas funciones no se encuentran coordinadas, sino sub y supraordinadas” (Kelsen, 1969, 319). Lo más problemático es que “no es posible definir las líneas que separan estas funciones entre sí, puesto que la distinción entre creación y aplicación del Derecho —que sirve de base al dualismo: entre poder legislativo y poder ejecutivo

(en el sentido lato)– tiene sólo carácter relativo, ya que en su mayoría los actos del Estado son al mismo tiempo de creación y de aplicación del Derecho” (ibíd.,). El error estuvo desde un principio en describir el principio fundamental de la monarquía constitucional como “separación de poderes” (ibíd., 334) pues los “poderes” legislativos, ejecutivo y judicial, “que estuvieron en la mente de quienes formularon el principio de ‘separación de poderes’, no son tres funciones lógicamente diversas que correspondan al Estado, sino competencias que, dentro de la llamada monarquía constitucional, históricamente han obtenido el parlamento, el monarca y los tribunales” (ibíd.). El valor histórico del principio de “separación” radica en la negación de la concentración de poderes, más que en la división de los mismos (ibíd.,).

Analizar el ejercicio de las funciones estatales en el ámbito local implica tener claro que los órganos estatales se manifiestan mediante actividades que pueden no estar inscritas en un solo ámbito funcional. Sin embargo importa mucho saber si el órgano realiza la actividad en forma transitoria y en qué medida restan protagonismo a otras autoridades que ejercen o deben ejercer la actividad en forma permanente.

En el caso de El Carmen de Bolívar se observan cuatro fenómenos que ponen en tensión las funciones de los órganos locales. Las actividades desplegadas por Fiscalía, Notaría, Defensoría del Pueblo, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Registraduría del Estado Civil, Procuraduría Provincial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Inspección de Policía, transcurren, algunas con cierta eficacia, sin tensiones. Pero no ocurre lo mismo con otras autoridades: a) entre la Alcaldía y el Concejo hay una permanente disputa por la administración de los recursos locales y por el protagonismo político. Esto es en cierta forma normal, aunque no deseable, dado que los dos órganos están instituidos por Constitución y por ley como coadministradores del municipio. b) Entre Acción Social, los órganos coadministradores locales, ONG y la Gobernación hay tensiones, pues la Presidencia de la República y algunas ONG penetran con programas asistenciales y con recursos disponibles que superan la capacidad de atención de los entes territoriales. c) La Alcaldía y la

Fuerza Pública han tenido roces debido a que esta última realiza actividades asistenciales y de construcción de infraestructura vial. Y d) La Alcaldía disputa, frecuentemente, con los jueces locales, y hasta con la Corte Constitucional, el manejo del presupuesto del municipio. Los mecanismos de intervención judicial que generan la tensión son: la acción de tutela, los embargos del presupuesto por acreencias laborales de órgano estatal y las directivas constitucionales, en el caso de la Corte Constitucional.

Estos fenómenos ponen a prueba cualquier iniciativa de fortalecimiento institucional a nivel local. Cuando todos se conjugan al tiempo, como efectivamente sucede en El Carmen de Bolívar, encontramos a un gobierno local, con su coadministrador, superados por la capacidad operativa y de manejo de recursos de otros entes estatales. Tómese en cuenta que los actores y órganos que interviene en los literales b y c no cumplen una función permanente sino transitoria. Lo que está un juego no es la defensa de las funciones tradicionales de los distintos órganos del Estado, sino el fortalecimiento de su capacidad operativa.

En la sección siguiente nos ocuparemos de una forma diferente de hacer análisis de la manifestación estatal en el nivel local. Esta vez estudiando la producción normativa local. Esta dimensión muestra a los entes estatales como productores de normas locales, importa conocer los asuntos de los que se ocupa y los problemas que afectan dicha producción normativa.

La producción normativa local

Los dos típicos escenarios de producción normativa local son la alcaldía municipal y el concejo municipal, estos tienen la función, entre otras, de producir actos normativos de carácter general. Otro escenario de producción normativa son los juzgados municipales y del circuito, del cual no nos ocupamos en la investigación. Los actos normativos producidos en estos escenarios tienen una finalidad de complementariedad, el alcalde reglamenta y ejecuta los actos del

Concejo. Aunque, el alcalde tiene, además, un ámbito de funciones diferentes. Debido a ello puede, en algunos espacios, actuar con cierta autonomía.

A continuación nos ocuparemos de estos dos principales escenarios de producción normativa:

Alcaldía Municipal

El Alcalde es la principal figura de autoridad del municipio y el principal centro de gravitación de las actividades de la Alcaldía. Aunque mantiene la coadministración del municipio con el Concejo Municipal. Las funciones del Alcalde están regladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994. Algunas de las funciones pueden ser delegadas en los Secretarios de la Alcaldía y en los Jefes de los departamentos administrativos, tal como lo dispone el artículo 92 de la mencionada normatividad. El Alcalde cuenta con una estructura administrativa que, por ley, debería permitirle cumplir con sus funciones. Nos concentraremos exclusivamente en los decretos del Alcalde del municipio de El Carmen de Bolívar.

Para el desarrollo del trabajo nos encontramos con la dificultad de acceso a la normatividad de carácter general. Sólo por medio de la Jefa encargada de la Oficina de Talento Humano, previo dos solicitudes escritas, se tuvo acceso a todos los decretos, que según la funcionaria, debían hallarse en esa dependencia. Pero se observa que sólo una pequeña parte de los documentos con respecto al último número de la serie se encontró en los archivos. Al preguntarse por esta circunstancia, la funcionaria respondió que era posible que el resto de los documentos se encontraran en las otras dependencias, se hizo el intento por ubicarlos, pero no se recibió respuesta positiva de ningún otro funcionario. Tras el estudio de la producción normativa de los años 2004 a 2008 se encontró que el porcentaje de posible pérdida de documentos, salvo en el primer semestre de 2008, es muy alto⁹. ¿Qué importancia tiene este déficit en los documentos para el funcionamiento del Estado en el nivel local?

⁹ 25% en el año 2008; 86,7% en el 2007; 90,9% en el 2006; 80,8% en el 2005 y 89,6% en el 2004.

El que no haya claridad sobre cuáles son las normas locales vigentes, ni acceso a los documentos que las contienen, es un indicio, no necesario, de incertidumbre normativa. Esto puede significar un problema en la medida en que tales actos representan un nivel básico de regulación. Los funcionarios están instituidos para que sus decisiones y actuaciones en el nivel local queden regladas y bajo el principio de legalidad. La formalidad en la elaboración y expedición de tales documentos, así como su disposición al público, tal y como lo regla la Constitución y las leyes, garantiza el uso de los canales de control ante los jueces y organismos disciplinarios, elemento de gran importancia debido a que tiene como finalidad minimizar el uso arbitrario de los poderes atribuidos a las autoridades locales. Además, se pierde el sentido y utilidad de las reglas primarias en el nivel local y con ello el ejercicio de los derechos y el conocimiento de lo prohibido o permitido jurídicamente. El fenómeno de déficit en el acceso a los documentos tiene un efecto adicional; la discontinuidad en las referencias normativas. La producción normativa local parece, en la mayoría de los casos, iniciar desde cero. Esto último dificulta que los sujetos que asumen el poder local aprendan de su historia institucional.

A pesar del déficit en el acceso a los documentos normativos, realizamos un análisis correspondiente a los años 2004 y 2008. Estos años tienen en común el inicio del ejercicio de gobierno local. Allí encontramos que: a) la producción normativa está concentrada en aspectos operativos de las instituciones, parece haber una desconexión con la función de reglar asuntos relacionados con los derechos y obligaciones de la población; b) se observa una gran movilidad de funcionarios (despidos y contratación de nuevo personal), que afecta en el 2004, principalmente a las Secretarías de Salud, Interior, Educación, y en el primer semestre de 2008, también a la Inspección de Policía, Secretaría de Planeación y el mismo despacho del Alcalde; esto sin duda es una práctica que debilita la destreza y capacidad del gobierno local para solucionar problemas de la ciudadanía; y c) hay una tendencia de los alcaldes a no motivar adecuadamente sus decisiones relacionadas con los encargos del despacho y en la movilidad de los funcionarios. Una preocupación adicional, tiene su fuente en un fenómeno observado en el primer semestre del año 2008, consistente en el uso de los decretos, por parte

del Alcalde, para hacer declaraciones políticas puntuales, dar respuestas a sus contradictores políticos, hacer denuncias contra ciudadanos y otros funcionarios del orden local o nacional o en el mejor de los casos, formular declaraciones de principios sin una finalidad clara, tal es el caso de los decretos 037, 042, 079 todos de 2008. Esta práctica hace que los documentos normativos pierdan, ante la ciudadanía, la importancia que tienen e incentivan una discusión innecesaria.

Concejo Municipal

El Concejo es un cuerpo colegiado, de elección popular, que ejerce, como hemos señalado anteriormente, la coadministración del municipio. Hay que insistir, el Concejo Municipal no es un ente de producción legislativa, sino un órgano de la administración ejecutiva al igual que la Alcaldía.

Las funciones del Concejo están indicadas en el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Una de sus funciones más importantes es producir actos con carácter general capaz de obligar al municipio, siendo la principal fuente de producción de normas con fuerza material de ley. En el proceso de investigación analizamos la producción normativa de los años 2004 hasta el primer semestre de 2008.

Encontramos que el porcentaje de déficit en el acceso a los documentos es mucho menor que el hallado en la Alcaldía. Sin embargo, es preocupante que con una producción normativa tan pequeña falten documentos, incluso que no se indique si los que faltan se debe a que han perdido, de alguna forma, validez normativa. Por otro lado, sólo el 11,3 % de la producción normativa corresponde a disposiciones generales que regulan asuntos relacionados con derechos y obligaciones de la población. El 88,7 % de la producción está concentrada en asuntos referidos al funcionamiento del gobierno local.

Otro asunto de importancia lo ocupan los “actos monótonos”. Llamados así por repetirse cada año. Estos actos son: Autorizar a la junta directiva la modificación del presupuesto de la corporación, aprobar el presupuesto municipal o autorizar

su modificación o reorientación, conceder facultades pro-tempores para la celebración de contratos o comprar bienes inmuebles, modificar su propio reglamento y reglamentar las festividades taurinas. Cabe aclarar que llamarlos “monótonos” no significa declararlos sin utilidad, estos actos ponen en juego, año tras año, las negociaciones políticas entre los dos órganos de la administración municipal.

Un asunto final que debemos considerar es el interrogante de si la producción normativa local está efectivamente en consonancia con las funciones del municipio regladas por el Artículo 311 de la Constitución Política de 1991 y el Artículo 3° de la Ley 136 de 1994. Una primera respuesta es positiva. El Concejo ha producido actos tendientes a facilitar al Alcalde la contratación y la capacidad de endeudamiento necesaria para cumplir con sus funciones, así como normas que crean órganos necesarios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Pero si se observa la concentración de la producción normativa en asuntos relacionados con el funcionamiento de los órganos estatales locales, la respuesta es negativa. Son muy escasas las regulaciones de tipo primario, asuntos como la salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte están ausentes. Sucede algo similar con la planificación, la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, y el mejoramiento económico y social de los habitantes.

Esta sección complementa la descripción de la manifestación estatal que hemos realizado en las dos secciones anteriores. Falta una dimensión de gran importancia, la manifestación estatal en tanto ella es entendida como aquellas interacciones que los sujetos que realizan en el marco del Derecho Positivo, con la participación en los entes estatales. A estas interacciones las podemos llamar “tráfico jurídico”. De este asunto nos ocupamos en la siguiente sección.

La intensidad del tráfico jurídico

El tráfico jurídico está constituido por las interacciones, mediadas por el Derecho, que los sujetos privados o públicos realizan, ante o con la interven-

ción de agentes u órganos estatales. Hay tráficos jurídicos más intensos que en otros, incluso, hay formas de tráfico jurídico subordinado. Un ejemplo de tráfico jurídico subordinado es el generado por las EPS, estas transacciones casi siempre remiten a una notaría, registraduría, secretaría de salud, Inspección de Policía o juzgados. También hay tráfico jurídico en los órganos del Estado situados en la distancia.

Los escenarios de tráfico jurídico con mayor intensidad en el municipio son: los juzgados, la notaría, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la Registraduría del Estado Civil, la Cámara de Comercio, la Seccional de Fiscalía, las relaciones del comercio y el control municipal y la Inspección de Policía. Otros escenarios de tráfico jurídico de menor intensidad o tráfico subordinado, son: Acción Social, la tesorería municipal, Icbf, la Defensoría del Pueblo, la Personería, la Procuraduría y las EPS. Hemos analizado el tráfico jurídico situado en la notaría, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el comercio y la Inspección de Policía. La razón de esta selección es doble: por un lado, estas oficinas facilitaron la información sin mayor dificultad. Por otro lado, son escenarios pertinentes para analizar la penetración de las normas estatales en la dinámica del ciudadano y de la comunidad. Un tráfico jurídico reducido implicaría una comunidad con formas asociativas desconectadas del Estado en su manifestación positiva.

La notaría

La notaría es un sitio de tráfico jurídico intenso, los ciudadanos acuden a ella para revestir de formalidad y certeza jurídica actos de naturaleza económica, comercial o privada. La función notarial está regulada por el Decreto 960 de 1970. Importa mucho observar los tipos de asuntos que ocupan a los ciudadanos, cuáles revierten de formalidad o qué trámites legales realizan con mayor frecuencia¹⁰.

¹⁰ En la investigación analizamos las transacciones consignadas en el libro de registro de diario de la notaría única de El Carmen de Bolívar, de allí se tomarán dos trimestres, correspondiente a los meses septiembre-diciembre de los años 2003 y 2007.

Pudimos observar que los asuntos económicos relacionados con los bienes inmuebles son el centro de la intensidad del tráfico jurídico en la notaría. Del resto de transacciones posibles sólo el matrimonio y la corrección del registro civil logran tener alguna importancia. Una pregunta que no pudo responderse con la información disponible es si la preeminencia de las transacciones de tipo económico sobre bienes inmuebles eclipsa otras transacciones que involucran aspectos de la vida familiar y privada.

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

El registro inmobiliario es, al igual que los actos notariales, una función fe-dataria. Este acto consiste en mantener actualizada “la historia jurídica de los bienes inmuebles”. Este trámite es muy importante pues dota de seguridad a la transacción jurídica sobre bienes inmuebles. Dado que si el registro realiza en debida forma el acto resulta oponible frente a terceros¹¹. De allí que este sea un escenario de gran intensidad de tráfico jurídico.

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos situada en El Carmen de Bolívar, tiene como círculo registral a los municipios de El Carmen de Bolívar, Córdoba, El Guamo, San Juan Nepomuceno, San Jacinto y Zambrano. La transacción sobre el bien inmueble ubicado en el círculo registral puede realizarse en cualquier lugar del territorio nacional. Esto permite no sólo conocer la intensidad del tráfico jurídico sino también los puntos de negociación de los bienes inmuebles ubicados en la zona¹².

Al igual que el tráfico jurídico en la notaría, la compraventa de bienes inmuebles fue el centro de la intensidad del tráfico jurídico. Las oficinas de mayor intervención son las notarías y los juzgados. En el último trimestre del año

¹¹ La oponibilidad es un concepto técnico en el Derecho, que un acto sea oponible quiere decir que los terceros deben aceptarlo como válido y aceptar las consecuencias jurídicas que de él se desprenden. En cambio si un acto es inoponible los terceros pueden asumir que no produce consecuencias jurídicas para ellos, sino sólo para quienes en calidad de parte han participado en el negocio jurídico.

¹² En la investigación se tomó la información disponible en el libro de registro de diario de la oficina de registro de instrumentos públicos de El Carmen de Bolívar. Dado el volumen de la información se analizarán dos trimestres correspondientes a los meses septiembre-diciembre de los años 2003 y 2007.

2007 se observa una participación más activa de otras oficinas estatales en el tráfico jurídico, como son el Incoder y la Alcaldía. Por otro lado, pudimos observar una interesante movilidad en los sitios de negociación de bienes inmuebles. En el 2003 la mayor cantidad de negociaciones ocurrieron en San Juan Nepomuceno y El Carmen de Bolívar, mientras que en el 2007 en San Jacinto y El Carmen. Algunos cambios fueron significativos, en el año 2005 El Guamo era el municipio con mayor número de transacciones, el primer semestre de 2008 ese lugar central lo ocupó Zambrano. La ciudad con mayor cantidad de transacciones por fuera del círculo registral fue Cartagena, seguida por Bogotá. Llama la atención que ciudades cercanas como Sincelejo, Montería y Barranquilla no tengan un lugar representativo en la negociación de bienes inmuebles.

Los establecimientos de comercio

Existe un tráfico jurídico con cierta intensidad tras el micro mundo del comercio. Los comerciantes deben acreditar ante las autoridades locales, por mandato de la Ley 232 de 1995, documentos de uso conforme, certificado de industria y comercio, concepto sanitario, registro mercantil y autorización Sayco y Acimpro, si fuere el caso. Esto debido también a los decretos 1355 de 1970, 2150 de 1995 y a la Ley 9 de 1970.

De los documentos analizados¹³ pudo observarse que los sectores con mayor presencia de comercio son “Gambotico” o sector Gambote, el “Mamón” y la Avenida Kennedy. El 69,8% de los establecimientos visitados no tenían los documentos requeridos, sólo poseían algunos, o estaban vencidos o adulterados. Mientras que en un 19% de los casos no estaban los propietarios y la autoridad no pudo verificar el cumplimiento de los requisitos. Los sectores con mayor grado de informalidad en el comercio fueron: “El Mamón” y

¹³ La información fue tomada de las actas de visita realizadas por la Inspección de Policía en el año 2006. Es importante resaltar que esta información no equivale a una encuesta académica. Los negocios visitados fueron seleccionados según el criterio de la autoridad policiva. No fueron visitados hoteles, ventas de frutas y jugos en la plaza, franquicias nacionales, juegos de azar, ferreterías y servicios de Internet, entre otros.

“Gambotico”. Estos son sectores de movimiento comercial permanente. El primero, muy cerca de la plaza principal, tiene la estructura y función típica de una plaza de mercado, aunque abarca sólo dos calles y alrededor de 3 ó 4 cuadras. El segundo, es un sector ubicado a ambos lados de la troncal de occidente, hacía el sur y algo distante de la plaza central. Llama la atención que sólo en un caso la recomendación de la autoridad policiva haya sido sancionar. En el resto, a pesar de que se percibe con claridad el incumplimiento de las normas, concede plazos o guarda silencio.

La Inspección de Policía

La Inspección de Policía es un órgano de tipo administrativo, creado por el Concejo, pero bajo la subordinación del Alcalde. Tiene como funciones cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, acuerdos y disposiciones del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, en su jurisdicción, para el mantenimiento y conservación del orden público. Las funciones de la Inspección de Policía se encuentran enunciadas en el artículo 320 del Decreto Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal. Algunas de estas funciones genéricas son: Atención de todo tipo de quejas de la comunidad, que perturben la convivencia pacífica, atención de situaciones perturbadoras del orden público, ornato y salubridad pública, trámite de contravenciones comunes de Policía, cumplimiento de comisiones, otorgadas por los juzgados, CTI, y Fiscalía, y el control permanente de establecimientos abiertos al público.

De la información analizada¹⁴ puede afirmarse que las disputas por razones económicas han ocupado gran parte de la atención de las autoridades policivas. Esta situación puede deberse a la ausencia de centros de conciliación o consultorios jurídicos. Sólo hay tres escenarios posibles donde los pobladores pueden hacer conciliaciones sobre asuntos económicos, estos son: los Juzgados, la Fiscalía y la Inspección de Policía. La Cámara de Comercio, con una

¹⁴ La información corresponde a una muestra de 354 registros de los años 2001 a 2005, de un parámetro de 4.429 registros de los libros de diario de la Inspección de Policía de El Carmen de Bolívar. El valor de representatividad es del 95% con un margen de error de 5%.

sede en el municipio, no presta este servicio. Con menos ocurrencia, pero no carentes de importancia, se destacan los asuntos que involucran todo tipo de agresiones (físicas, verbales y las amenazas). Otros casos de importancia fueron las acciones policivas, la calumnia, el hurto y la perturbación de la tenencia. En cuanto al género, los varones fueron citados a la Inspección de Policía en una proporción mucho mayor (más del doble) que las mujeres. En el rol de interesados (sujetos que acuden a la autoridad policiva) encontramos que la proporción es mayor para las mujeres.

Hay dos asuntos que en los últimos años agobia la gestión de la Inspección de Policía: la pérdida de documentos de identificación y la denuncia por extravío y hurto de celulares o Módulos de Identificación del Suscriptor de telefonía celular (SIM Card). Esa es una queja constante de los funcionarios de dicha dependencia.

Analizados los asuntos de los que se ocupa y la intensidad de su manifestación, nos atrevemos a afirmar que éste es el centro fundamental del tráfico jurídico del municipio. Con ello no queremos decir que es el único escenario con intensidad de tráfico jurídico. El tipo de interacciones de las que se ocupa esta dependencia desborda el propósito de la certeza, constitución de derecho y obligaciones. La mayoría de ellos son conflictos pequeños que de no ser adecuadamente atendidos y solucionados con responsabilidad, podrían transformarse en conflictos mayores con capacidad para alterar el orden público y poner en riesgo la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

De la observación de trabajo de campo hemos identificado tres factores que perturban el funcionamiento de la Inspección de Policía: a) las condiciones materiales y logísticas, las cuales son muy precarias; b) la movilidad (despidos y nuevas contrataciones) de los funcionarios; y c) la temprana edad y poca experiencia de los profesionales encargados de tan importante función. Creemos que un proceso de fortalecimiento del Estado debe reconsiderar la importancia que para la vida de la comunidad cumplen las Inspecciones de Policía.

Con esta sección completamos cuatro formas de abordar la manifestación estatal en el nivel local. Los resultados de cada perspectiva de observación y descripción son importantes pero, habría que evaluar la utilidad de estos estudios y la necesidad de reorientar metodológicamente el trabajo de análisis. De esto nos ocuparemos en la siguiente y última sección.

Balance de resultados y reorientación metodológica

Los cuatros análisis precedentes corresponden a enfoques predominantemente descriptivos. Esto nos permitió conocer los sitios de concentración de la presencia estatal, el encuadramiento de las funciones estatales, la producción normativa local y las dinámicas propias del tráfico jurídico. Pese a su utilidad, no creemos que esta aproximación sea suficiente. Constituye aún una forma global o abstracta de abordar el objeto de estudio. Los pasos contenidos en las anteriores secciones son de utilidad en la medida en que se les usa como un estudio preliminar. Se requiere otra forma de abordar el problema, una metodología que implique elementos descriptivos y evaluativos de la manifestación estatal. Se hace necesario pensar un juego de herramientas que nos permita comparar situaciones puntuales en medio de la heterogeneidad propiciada por la diversidad normativa. Además, que ayude a reflexionar sobre las consecuencias, en términos de justicia y protección, de la reducción del Estado en las pequeñas poblaciones o de la expansión del aparato estatal en las grandes ciudades.

La nueva orientación de la que hablamos, y que en este escrito no será desarrollada más allá de estas pocas líneas, consiste en identificar “problemas tipos” a los que responden o deben responder los funcionarios del nivel local u órganos estatales remotos. Estos problemas tipos pueden ser construidos a partir del análisis del tráfico jurídico o con ayuda de la dogmática jurídica. De esta manera podremos conocer qué funcionarios o agentes estatales intervienen en la solución del problema y hasta las rutas de solución efectivamente tomadas. La intención es evaluar las diferentes respuestas estatales.

Este proceder parte de un presupuesto básico, nuestro sistema de Estado de Derecho, como ya hemos dicho antes, a pesar de enunciarse como unitario, es un sistema normativo diferenciado, tanto en el nivel nacional como en los niveles departamental y municipal. La construcción de problemas tipos y su ubicación en distintos puntos de la geografía nacional, acompañado de un instrumento, claro y sencillo de recolección de información, permitirá evaluar la manifestación estatal en forma de una “metodología comparada del análisis del Estado en el nivel local”.

Una reorientación metodológica como la enunciada requerirá, seguramente, del conocimiento de las diferentes formas de manifestación estatal como las que se enuncian en las anteriores secciones, a partir de las cuales se pueden hacer estudios de profundidad en el municipio. Con todo, una tarea que estimamos ineludible es la de pensar metodologías para el análisis del Estado que no se limiten al plano descriptivo, pero que tampoco abandonen la perspectiva jurídica necesaria para distinguir los fenómenos estatales de aquellos que son muy similares, le imitan o intentan tomar su lugar.

Conclusiones

Distinguiremos las conclusiones del presente trabajo en tres aspectos: el primero se relaciona con los resultados de los cuatro ejercicios exploratorios y desde los cuales se plantea la necesidad de realizar investigaciones más profundas sobre algunos temas debido a su importancia en dinámica estatal en El Carmen de Bolívar; el segundo explora una serie de recomendaciones; y el tercero se refiere a las reflexiones metodológicas que surgen después de haber intentado cuatro exploraciones distintas, aunque desde una misma perspectiva teórica y metodológica.

Según la investigación, estos son algunos temas que merecen una investigación:

- Las relaciones de tensión entre los dos entes coadministradores. Indagar en qué grado la disputa por los recursos y el protagonismo político entre la Alcaldía y el Concejo afecta la operatividad del municipio.
- Cómo la intervención de órganos estatales y no estatales del orden nacional y departamental, que actúan muchas veces sin coordinación con el gobierno local, afectan el funcionamiento del Estado en el nivel local.
- Determinar la importancia de la Inspección de Policía, en tanto escenario de tráfico jurídico intenso, para los procesos de fortalecimiento del Estado.
- Determinar el grado de informalidad en el comercio y su impacto en el proceso de consolidación de las instituciones estatales.
- Indagar cuáles son los principales escenarios de solución de conflictos en la población y qué papel están jugando los juzgados, la Cámara de Comercio y la Inspección de Policía.

De acuerdo con los resultados arrojados por la investigación, realizamos las siguientes recomendaciones:

- Se debería reorientar el funcionamiento de las instituciones locales encargadas de la producción normativa local para que estén acordes con las exigencias que la Constitución de 1991 impone al municipio. En particular para que la producción normativa no se limite a asuntos referidos al funcionamiento de los entes estatales.
- Tanto la Alcaldía como el Concejo deberían tomar medidas tendientes a superar el déficit en el acceso a los documentos normativos.
- El Alcalde no debería utilizar los decretos y resoluciones como medio para controvertir públicamente con sus opositores políticos, hacer acusaciones públicas o realizar declaraciones de principios sin una finalidad clara.
- Se deberían mejorar las vías de comunicación internas que conducen a la plaza central y además aumentar la presencia de entes, servicios y publicidad estatal en los barrios del municipio.

- El Alcalde debería reducir la movilidad de funcionarios (despidos y nuevas contrataciones) en especial de los que se encuentran vinculados a la Inspección de Policía.
- La administración municipal debería mejorar las condiciones locativas y el nivel de cualificación de los funcionarios vinculados a la Inspección de Policía.

Por último, las principales reflexiones metodológicas que pueden hacerse luego de las cuatro exploraciones realizadas son:

- Las cuatro exploraciones realizadas son, tanto individual como conjuntamente, de gran utilidad, pero insuficientes a la hora de dar cuenta de la manifestación estatal en el nivel local. Creemos que se les puede utilizar en forma de trabajo preliminar.
- Se hace necesario pensar una metodología para el análisis del Estado en el nivel local que trascienda el plano descriptivo, pero con la cual se pueda distinguir los fenómenos estatales de aquellos los fenómenos sociales que le son muy similares.
- Se requiere de una nueva herramienta de trabajo que nos permita comparar situaciones puntuales en medio de la heterogeneidad propiciada por la diversidad normativa. Esta “metodología comparada del análisis del Estado en el nivel local” debe ser producto de un proceso de reflexión y discusión donde se incorporen elementos descriptivos y evaluativos.

Bibliografía

Ballén, Rafael, 1997, *Estructura del Estado*, Santa Fe de Bogotá, Librería Doctrina y Ley.

Echandía Castilla, Camilo, 1992, “Violencia y desarrollo en el municipio colombiano, 1990-1992”, en *Boletín de estadísticas*, número 476, Dane, noviembre, pp. 203-229.

Hart, Herbert Lionel A., 1998, *El Concepto de Derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Henaó Hidrón, Javier, 2004, *El poder municipal*, Bogotá D.C., Biblioteca Jurídica Dike, undécima edición

Hoerster, Norbert, 1992, *En defensa del positivismo jurídico*, Barcelona, Gedisa.

Jellinek, George, 1980, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Ed. Albatros.

Kelsen, Hans, 1969, *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

-----, 1982, *Teoría Pura del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, 1960.

-----, 1985, “Centralización y descentralización”, en *Revista de Administración Pública*, número 63, sección de previa, 1934.

-----, 2001, *¿Qué es la justicia?*, Barcelona, Ariel, tercera edición.

Larenz, Karl, 1980, *Metodología de la ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel.

Lautmann, Rüdiger, 2004, *Sociología y jurisprudencia*. México, Fontamara.

Penagos, Gustavo, 1997, *La descentralización en el Estado unitario*, Santa Fe de Bogotá, Librería Doctrina y Ley.

Solano, Jairo Enrique, 1996, *Régimen administrativo municipal*. Santa Fe de Bogotá, Librería del Profesional.