

## Segunda Parte. Régimen territorial en el derecho colombiano y en el derecho comparado

Título segundo. Régimen urbano . . . . .	81
Capítulo I. Las instituciones municipales en el Nuevo Mundo . . . . .	81
1. Introducción . . . . .	81
A. Consideraciones previas . . . . .	81
B. El municipio secular español en el Nuevo Mundo . . . . .	82
2. El municipio colonial. . . . .	85
A. Generalidades . . . . .	85
B. Etapas de la vida municipal . . . . .	86
C. Las instituciones municipales en el Nuevo Reino de Granada. . . . .	88
3. El municipio en la República . . . . .	91
A. La independencia . . . . .	91
B. Del centralismo al federalismo . . . . .	92
C. Restauración del centralismo . . . . .	94
Capítulo II. El fenómeno urbano en Colombia . . . . .	95
1. Urbanización intensa . . . . .	95
A. Estrategia para el crecimiento económico . . . . .	96
B. Los problemas sociales . . . . .	97
2. Urbanización y demografía . . . . .	98
3. Geografía urbana . . . . .	99

## TÍTULO SEGUNDO: RÉGIMEN URBANO

### CAPÍTULO I

#### LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN EL NUEVO MUNDO

**SUMARIO:** 1. *Introducción. A. Consideraciones previas. B. El municipio secular español en el Nuevo Mundo. a. Autonomía local en España. b. La expansión de Castilla. c. La legislación de Indias y el municipio.* 2. *El municipio colonial. A. Generalidades. B. Etapas de la vida municipal. a. Periodo insular y continental. b. Reformas municipales de Carlos III. c. Reformas municipales de las Cortes de Cádiz. d. Reacción fernandina. C. Las instituciones municipales en el Nuevo Reino de Granada. a. El establecimiento colonial. b. La administración neogranadina. c. El Cabildo. d. Cabildo y democracia.* 3. *El municipio en la República. A. La independencia. B. del centralismo al federalismo. C. Restauración del centralismo.*

#### 1. *Introducción*

##### *A. Consideraciones previas*

La legislación indiana en materia municipal es de una frondosidad abrumadora. Abundan los casos especiales y las excepciones a la regla general, ésta no siempre precisable, por haberse legislado en atención a muchos casos particulares.<sup>60</sup> Debe tenerse en cuenta que disponía para lo municipal no sólo el Consejo de Indias, sino las audiencias y cabildos, además del rey, los virreyes y demás gobernantes.

Como si lo anterior no fuera suficiente obstáculo para intentar un estudio sistemático del régimen municipal indiano, la fuerza de las circunstancias y las costumbres locales prevaleció con frecuencia sobre las cédulas reales, instrucciones y demás disposiciones concebidas en los gabinetes de la metró-

<sup>60</sup> García-Gallo, Alfonso, *Manual de Historia del Derecho Español I* (El origen y la evolución del Derecho), Madrid, 1971, pp. 103, 104, 415.

poli.<sup>61</sup> La práctica inveterada del “se obedece y no se cumple”, institución de prudente y buen gobierno consagrada por las leyes de Castilla,<sup>62</sup> hace que tanto la realidad de la vida municipal, como la de la vida colonial en general, se aparten considerablemente de las simples disposiciones legales y deba, por tanto, consultarse en fuentes complementarias.

El casuismo y dispersión del ordenamiento municipal no eran nuevos para la época de la Conquista, antes bien caracterizaban el régimen municipal castellano y peninsular.<sup>63</sup> Es más, se trata de un fenómeno crónico no desarraigado aún hoy día.

El régimen municipal americano, producto de una bifurcación de las instituciones españolas y de un relativo mestizaje con instituciones indígenas, es quizá la institución política de más duradera y significativa influencia heredada de la Colonia Española.

### *B. El municipio secular español en el Nuevo Mundo*

a. Autonomía local en España. Desde el siglo XII hasta mediados del XV coexistieron en España diversos ordenamientos jurídicos, que entre la población que profesaba la fe cristiana se concretaron a dos principales cuerpos legales: el secular y el canónico. El derecho secular era distinto en cada uno de los reinos, regiones y ciudades. Era “consuetudinario y de creación popular: aunque su fijación fue en buena parte obra de juristas prácticos”.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Ramos Pérez, Demetrio, “La tradición castellana en el primer intento modelador de los Reinos Indianos y su frustración”, en *Actas y Estudios del III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 17-23 de enero de 1972. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1973.

<sup>62</sup> “La obediencia consistía en tomarla —una provisión de la Audiencia en este caso—, besarla y ponerla sobre la cabeza destocada; cumplida no, porque de ella suplicaron...” Bayle, Constantino, S. I. *Los cabildos seculares en la América española*, Sapientia eds., Madrid, 1952, p. 125, y nota en la p. 771.

<sup>63</sup> Lalinde Abadía, Jesús: *Iniciación histórica al Derecho Español*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 79.

<sup>64</sup> “El segundo periodo de la alta Edad Média, o sea el de los primeros siglos de la Reconquista, se caracteriza: por el predominio grande del Derecho Germánico —‘viejo’—, que se acusa abiertamente en las fuentes jurídicas de la época; por el predominio de la costumbre (usus terrae) sobre la ley, y el del Derecho local (cartas pueblas y fueros municipales) sobre el Derecho territorial; por la inexistencia de un ideal de unidad nacional; por el predominio del régimen señorial con influencias de tipo feudal”. Ots y Capdequi, José María, *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Ed. Aguilar, Madrid, 1969, p. 6. García-Gallo, Alfonso, *op cit.*, p. 89.

Son múltiples las influencias que le benefician, en un país donde, de manera excepcional, han arraigado muchas culturas a través de milenios, y donde el mestizaje racial e institucional es muy antiguo y reiterado. Florece el “Derecho Viejo” en coincidencia con el importantísimo renacer urbano iniciado en el siglo XI,<sup>65</sup> y proliferan los ordenamientos locales, cuyos principales elementos son: las cartas pueblas o de población, los privilegios, la costumbre escrita y los preceptos recibidos. Estos elementos se integran en el “fuero”, o sea, “el ordenamiento que el poder judicial reconoce como específico de cada una de las comunidades locales que componen el reino, el condado o el señorío”.<sup>66</sup>

El elevado número y la dispersión de los fueros locales son la expresión jurídico-administrativa de la atomización política feudal y también el precio que han debido pagar los señores cristianos de la península para atender a las necesidades de repoblar el país y en orden a obtener el auxilio militar de ciudades y villas en las campañas contra los moros.<sup>67</sup> En León y Castilla la autonomía local se desarrolló antes que en otros territorios y sus instituciones ejercieron una influencia decisiva en el proceso de integración territorial y política que conduce a la formación del Estado nacional español.

Aunque presentan características muy especiales los municipios navarros, aragoneses y catalanes, nos interesa especialmente el régimen municipal castellano-leonés, pues en éste se fundamenta el implantado finalmente en las Indias.<sup>68</sup>

La unificación política de España se inició en firme con el matrimonio de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, continuó con la incorporación de los reinos de Granada (1492) y Navarra (1513) y se consolidó durante el reinado de Carlos V (1518-1558).

<sup>65</sup> Valdeavellano, Luis G. de, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas—de los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1970, p. 530.

<sup>66</sup> Lalinde Abadía, Jesús, *op. cit.*, p. 85.

<sup>67</sup> “...la necesidad de atraer pobladores a los núcleos recién constituidos, donde la vida tropezaba con las dificultades de una economía naciente y los peligros de la frontera, forzó a los príncipes, señores, obispos y abades a ofrecer la libertad a los siervos y el perdón a los delincuentes que se estableciesen en el lugar, así como privilegios, exenciones de tributos u otras ventajas a todos los que habitasen en él. De esta manera, el derecho de las zonas repobladas se hizo más libre y más favorable que el de las restantes”. García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 74. Valdeavellano, Luis G. de, *op. cit.*, p. 533.

<sup>68</sup> “Doctrinariamente, el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen municipal que en las viejas ciudades castellanas regía, ya en periodo de franca decadencia”. Ots y Capdequi, José María, *op. cit.*, “Al planear el descubrimiento de las Indias y aún a raíz de éste, los Reyes Católicos pensaron que en las tierras que se descubriesen rigiera el Derecho de Castilla, tanto en lo que se refería a la organización de las mismas, como a las relaciones privadas entre sus moradores”. García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 103.

Desde el siglo XIII los monarcas de los diversos reinos habían sostenido una larga lucha por introducir un Derecho Nuevo, romano-canónico, difícil por haber tropezado con la tenaz resistencia de la nobleza y de las ciudades, especialmente en Castilla y León.<sup>69</sup>

Al advenir la hegemonía del Estado nacional se impuso el Derecho Nuevo o Común, pero respetando el Derecho “singular”, “especial” o “municipal” de las regiones con más fuerte tradición jurídica local.<sup>70</sup>

El Derecho Castellano se llamó en adelante español, y “forales” los derechos de las regiones. La autonomía local se sacrifica en aras de la unidad nacional y del necesario acopio de fuerzas requerido por el Estado para sus presentes y futuras empresas.

*b. La expansión de Castilla.* Castilla unificó los reinos cristianos hispánicos, reconquistó la península a costa de los árabes y, en 1492, cuando aún olía a pólvora en la recién ocupada Granada, se aprestaba a la conquista del Nuevo Mundo.

La tradición castellana de asimilación de nuevas tierras mediante el poblamiento, ya antigua y de comprobada eficacia para la época del descubrimiento del Nuevo Mundo, será el principal instrumento de la colonización americana. Abundan las instituciones, y el español ha madurado una mentalidad conquistadora y fundacional irrefrenable.

Así, para el Nuevo Mundo se continúa la práctica de la población, por patrocinio oficial (capitulaciones o asientos de nueva población constituidas por los adelantados, los alcaldes mayores y los corregidores) y por iniciativa privada (inmigrantes que obran por cuenta propia y la Iglesia).<sup>71</sup>

A partir del segundo viaje de Colón se da comienzo a la política de población de los Reyes Católicos, declarada expresamente en sus instrucciones al almirante y en adelante a los demás descubridores, conquistadores y misioneros. “La facultad de fundar poblaciones era privativa del Rey, que la otorgaba liberalmente en las capitulaciones para descubrir y poblar... el fundar se consignaba entre las obligaciones del conquistador, según su dignidad”.<sup>72</sup>

Se formó todo un código de población, que llegó a comprender hasta 104

<sup>69</sup> García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 90.

<sup>70</sup> García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 92.

<sup>71</sup> “... a través de ocho siglos y dentro de la múltiple variedad de cada uno, como luego en América, toda la historia de la monarquía castellana es también un tejido de conquistas, de fundaciones de ciudades, de reorganización de las nuevas provincias ganadas al Islam, de expansión de la Iglesia por los nuevos dominios...” Sánchez Albornoz, Claudio, *España y el Islam*, Buenos Aires, 1943, p. 186.

<sup>72</sup> Bayle, Constantino, S. I., *op. cit.*, pp. 18-19.

Desde el siglo XIII los monarcas de los diversos reinos habían sostenido una larga lucha por introducir un Derecho Nuevo, romano-canónico, difícil por haber tropezado con la tenaz resistencia de la nobleza y de las ciudades, especialmente en Castilla y León.<sup>69</sup>

Al advenir la hegemonía del Estado nacional se impuso el Derecho Nuevo o Común, pero respetando el Derecho “singular”, “especial” o “municipal” de las regiones con más fuerte tradición jurídica local.<sup>70</sup>

El Derecho Castellano se llamó en adelante español, y “forales” los derechos de las regiones. La autonomía local se sacrifica en aras de la unidad nacional y del necesario acopio de fuerzas requerido por el Estado para sus presentes y futuras empresas.

b. La expansión de Castilla. Castilla unificó los reinos cristianos hispánicos, reconquistó la península a costa de los árabes y, en 1492, cuando aún olía a pólvora en la recién ocupada Granada, se aprestaba a la conquista del Nuevo Mundo.

La tradición castellana de asimilación de nuevas tierras mediante el poblamiento, ya antigua y de comprobada eficacia para la época del descubrimiento del Nuevo Mundo, será el principal instrumento de la colonización americana. Abundan las instituciones, y el español ha madurado una mentalidad conquistadora y fundacional irrefrenable.

Así, para el Nuevo Mundo se continúa la práctica de la población, por patrocinio oficial (capitulaciones o asientos de nueva población constituidas por los adelantados, los alcaldes mayores y los corregidores) y por iniciativa privada (inmigrantes que obran por cuenta propia y la Iglesia).<sup>71</sup>

A partir del segundo viaje de Colón se da comienzo a la política de población de los Reyes Católicos, declarada expresamente en sus instrucciones al almirante y en adelante a los demás descubridores, conquistadores y misioneros. “La facultad de fundar poblaciones era privativa del Rey, que la otorgaba liberalmente en las capitulaciones para descubrir y poblar... el fundar se consignaba entre las obligaciones del conquistador, según su dignidad”.<sup>72</sup>

Se formó todo un código de población, que llegó a comprender hasta 104

<sup>69</sup> García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 90.

<sup>70</sup> García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 92.

<sup>71</sup> “...a través de ocho siglos y dentro de la múltiple variedad de cada uno, como luego en América, toda la historia de la monarquía castellana es también un tejido de conquistas, de fundaciones de ciudades, de reorganización de las nuevas provincias ganadas al Islam, de expansión de la Iglesia por los nuevos dominios...” Sánchez Albornoz, Claudio, *España y el Islam*, Buenos Aires, 1943, p. 186.

<sup>72</sup> Bayle, Constantino, S. I., *op. cit.*, pp. 18-19.

instrucciones, muy prolijas, sobre el modo de fundar y organizar pueblos. La culminación de tales reglamentaciones son las “Ordenanzas de Nuevo Descubrimiento y Nueva Población” Promulgadas por Felipe II en 1573. Es constante la preocupación tanto porque los españoles arraiguen en las nuevas poblaciones, como porque los indios sean reducidos a poblados.<sup>73</sup>

c. La legislación de Indias y el municipio. El derecho que rigió para las Indias se componía no sólo de la legislación española para Indias (leyes dictadas por los Reyes, derivadas del Derecho Castellano), sino de la legislación indiana criolla (leyes dictadas por las autoridades coloniales y derivadas de las costumbres locales) y el propio Derecho Castellano, supletorio de aquellos dos. Finalmente, deben tenerse en cuenta los derechos consuetudinarios indígenas, reconocidos como vigentes por las leyes españolas, salvo que fueren contrarios al Derecho Natural o las leyes indianas.<sup>74</sup> Fue inevitable, con el transcurso del tiempo, una diversificación de los regímenes jurídicos español y colonial, en materia municipal, no obstante el manifiesto propósito de que fueran semejantes: “Siendo una la corona de los Reynos de Castilla y de las Indias, las leyes y manera de gobierno de los unos y de los otros debe ser lo más semejante y conforme que pueda”.<sup>75</sup>

De esta manera el Derecho Indiano viene a convertirse, prácticamente, en uno más de los derechos “forales” a que antes hicimos alusión. “En todo lo que no difiere de Castilla, en Indias se aplica el Derecho de aquélla”;<sup>76</sup> en materia municipal difiere notablemente.

## 2. *El municipio colonial*

### *A. Generalidades*

Como ya lo hemos afirmado, el régimen municipal colonial no es una reproducción fiel del español y, por tanto, sus instituciones no son copia servil de las castellanas.<sup>77</sup> Entre las muchas causas de este fenómeno pueden

<sup>73</sup> Solano, Francisco de, “Urbanización y municipalización de la población indígena”, en *Estudios sobre la ciudad Iberoamericana*, Madrid, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, 1975, pp. 241 y siguientes.

<sup>74</sup> García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 104.

<sup>75</sup> Cédula de 1573, cit. por Bayle, *op. cit.*, p. 238.

<sup>76</sup> García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 414.

<sup>77</sup> “Las instituciones que configuran los reinos indios ni se inventaron especialmente para América, ni se trasladaron tan sencillamente. Medió un forcejeo entre la improvisada aspiración comercialista de signo moderno... y los rejuvenecimientos medievalistas, a los que se apeló por los participantes...”, Ramos Pérez, Demetrio, *op. cit.*, p. 324.

considerarse las siguientes:

- a. La enormidad de las distancias y el consiguiente aislamiento de las localidades coloniales.
- b. La frecuente ignorancia jurídica de los conquistadores y fundadores.
- c. La naturaleza privada y militar de la aventura conquistadora, que produce sus propias normas y costumbres.
- d. La exotividad del medio y de las culturas sometidas.
- e. La ausencia de una reglamentación detallada e imperativa, dispersa antes de la Recopilación de 1680.
- f. La importancia de los “usos y costumbres” como fuente del derecho castellano desde el medioevo.
- g. Las numerosas concesiones reales y las deficiencias administrativas de los primeros tiempos.

Así, al amparo de circunstancias nuevas, encuentra refugio en el medio americano la autonomía municipal que está siendo abatida en España y su vigor no desfallecerá, no obstante el rigor centralizador que impondrá con el tiempo la Corona.

### *B. Etapas de la vida municipal*

a. Periodo insular y continental.<sup>78</sup> Abarca el lapso comprendido entre el Descubrimiento y el reinado de Carlos III (1759-1788), bastante dilatado, en el cual pueden distinguirse dos etapas:

a.1. Los primeros años de conquista, en que a través de la fundación de ciudades se trasplanta el viejo régimen municipal castellano, decadente ya en España, con fuerza sorprendente y personalidad propia. El cabildo juega un papel tan destacado como en el antiguo municipio de Castilla, en defensa de la autonomía local en su papel de contrapeso frente al poder tanto de la localidad como de la corona.

a.2. Aproximadamente a partir de 1580 comienza la decadencia del cabildo, en lo cual tienen que ver: el perfeccionamiento de la administración colonial (profusa legislación, establecimiento de virreinos, y audiencias); el remate de oficios concejiles como práctica muy extendida en beneficio de las arcas reales; la intrusión de gobernadores y audiencias en la vida capitular; el nombramiento de corregidores por el Rey, para presidir los cabildos de las poblaciones y con amplias facultades (los había ya en las principales ciudades

<sup>78</sup> Ots y Capdequi, José María, *Historia del derecho español en América...* op. cit., pp. 143-145. Bayle, Constantino, op. cit., p. 143.

en 1571); la concesión de regimientos perpetuos como merced por parte del Rey; la pobreza de los presupuestos municipales, que en muchos de sus arbitrios rentísticos dependían de “la misericordia del Rey”; la inclusión en los cabildos de otros funcionarios nombrados por el Rey, como el alférez real y el alguacil mayor; intromisiones de los oficiales de Hacienda (contadores, factores, veedores, tesoreros).<sup>79</sup>

b. Reformas municipales de Carlos III.<sup>80</sup> El paso de la corona española a la Casa de Borbón estimuló muchas innovaciones de estilo francés, bajo la consigna del despotismo ilustrado: “todo para el pueblo, nada con el pueblo”. El siglo XVIII presenció una marejada de grandes reformas político-administrativas en los países europeos, fenómeno al cual no fueron ajenos España ni sus colonias. En lo municipal se sanearon las haciendas, se democratizó relativamente la institución con la creación de nuevos cargos por elección indirecta, pero se afectó notablemente la autonomía municipal con la creación de las intendencias.

c. Reformas municipales de las Cortes de Cádiz. Entre estas reformas sobresalen las siguientes: fueron creados ayuntamientos hasta en las más pequeñas poblaciones; todos los poblados fueron provistos de una estructura administrativa propia (se preveían hasta los de menos de 200 habitantes); se consagró la elección indirecta de regidores y la desaparición de los regimientos perpetuos; aumentaban sensiblemente los bienes y rentas municipales.

La influencia de estas reformas fue bien escasa, particularmente en la Nueva Granada, que para entonces ya había declarado su total independencia de España.

Sin embargo, el tratadista Fernando Albi percibe su influjo en los regímenes municipales de México, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Perú.<sup>81</sup>

d. Reacción fernandina. Con el retorno de Fernando VII al trono de España se desmontaron todas las reformas gaditanas y se restableció el antiguo régimen: cesaron los ayuntamientos constitucionales y se restablecieron los antiguos cabildos, reaparecieron los cacicazgos y justicias de indios, los intendentes, las Reales Audiencias, etcétera.

Según Demetrio Ramos, la Constitución de Cádiz, “a pesar de no ser un remedio a los problemas planteados, señaló un camino al liberalismo de

<sup>79</sup> “Al principio del siglo XVII la mayoría de los oficios municipales habían llegado a ser de propiedad privada y hereditarios”, Haring, *cit.* por Tomás y Valiente, Francisco en “Notas sobre las ventas de oficios públicos en Indias”, *Actas y Estudios del III Congreso...* *op. cit.*, p. 383. Ver también p. 415. Bayle, *op. cit.*, pp. 164, 175, capítulo VI.

<sup>80</sup> Ots y Capdequí, José María, *op. cit.*, p. 197.

<sup>81</sup> Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Ed. Aguilar, Madrid, 1955, p. 577.

América”; a lo cual cabría agregar que la reacción fernandina, por su parte, traza la vía antiliberal que recorrerían muchos conservadores de América Latina durante el siglo XIX.

### *C. Las instituciones municipales en el Nuevo Reino de Granada*

a. El establecimiento colonial. Los primeros exploradores españoles tropezaron, en las tierras bajas de las costas y valles del Nuevo Reino de Granada, con culturas indígenas relativamente atrasadas, nómadas o seminómadas, cazadores y guerreros, quienes les presentaron enconada resistencia y asolaron incansablemente sus campamentos. Nunca pudieron ser sometidos pacíficamente, lo cual determinó su extinción masiva.

Entre 1502 y 1540 los conquistadores hicieron la “guerra justa” a caribes y guajiros, principalmente, en aplicación de un antiguo principio jurídico concebido para quienes desconocieron la soberanía del Rey o la supremacía de la religión cristiana. Se organizaron partidas militares para “practicar” esos territorios y los sobrevivientes fueron sometidos a esclavitud en las minas o en el transporte fluvial.

Al penetrar en el país y ascender por las cordilleras, los españoles encontraron, en cambio, culturas avanzadas (chibchas, arawaks, qumbayas), sedentarias y pacíficas, quienes conformaban los asentamientos más numerosos en el país. Se sometieron y fueron reducidos a la servidumbre.

Según el censo de 1778, el más completo de la época, la población de la Nueva Granada se distribuía de la siguiente manera: blancos y mestizos, cerca del 80%; indígenas 15%, negros esclavos 5%, sobre un total de 826,500 habitantes establecidos en 558 ciudades, villas, pueblos, sitios y parroquias.<sup>82</sup>

b. La administración neogranadina. En 1548 fue creada la Audiencia del Nuevo Reino en Granada, con sede en la ciudad de Santa Fe, dividida en seis provincias de españoles (Bogotá, Musos y Colimas, Tunja, Santa Marta, Cartagena y Popayán). Esta audiencia es, desde el comienzo, independiente. Se convierte luego en virreinato (1717 a 1723 y, después, a partir de 1739), cuando se le incorporan los distritos audienciales de Quito y Panamá.

Se llama provincia de españoles al territorio donde hay fundado algún pueblo español con autoridades civiles propias.

La población española se compone de: “vecinos”, quienes en rigor son los que tenían indios, es decir, los encomenderos (conquistadores fundadores o

<sup>82</sup> Guillén Martínez, Fernando, *El poder político en Colombia*, Bogotá, Ed. Punta de Lanza, 1979, p. 128.

descendientes de ellos; “estantes” o sea, los transeúntes; y “habitantes”, los demás que tenían morada fija en el lugar.<sup>83</sup>

Se distinguen los “pueblos de españoles”, fundados, habitados y regidos por españoles, y los “pueblos de indios”, quienes conservan su organización social y sus costumbres, aunque penetrados profundamente por las órdenes religiosas son conducidos por el cura doctrinero encargado de la evangelización, y son intervenidos por la administración española (Audiencia, Alcalde Mayor, Corregidor, Protector de Indios).

Según su importancia, los poblados pueden ser ciudades, villas y lugares. A mediados del siglo xvi ascienden a 636 los pueblos de indios, que carecen de toda autonomía en la esfera de lo local por estar enclavados en el término de pueblos españoles;<sup>84</sup> son todos “sujetos” a “anejos”, con mínima administración local (Cacique, Alcalde, Regidores, Mayordomo, Escribano).

La ciudad floreció rápidamente en la Nueva Granada. A mediados del siglo xvi había “diecisiete ciudades (de ‘españoles’) en un total de veinticinco poblaciones. Por lo que se ve que aquél es el tipo predominante, en especial en algunas provincias, como Tunja, en la que de once poblaciones, diez son ciudades... todas estas ciudades del Nuevo Reino de Granada tienen la misma organización y están regidas por tenientes de gobernación y dos alcaldes ordinarios.

Se exceptúa la ciudad de Santa Fe de Bogotá, que es cabeza de este Reino, una de las primeras en la fundación (1538) y en la que residen la Audiencia y otras autoridades generales (Oficiales de la Real Hacienda, Caja Real, Fundición). Cartagena y Santa Marta también resaltan como cabezas de gobernación... en número de ciudades sólo la supera en el Nuevo Mundo el virreinato del Perú”.<sup>85</sup> A propósito de esto último debe tenerse en cuenta que el virreinato del Perú comprendía entonces todas las provincias de la costa pacífica de Sudamérica, incluida buena parte del territorio que hoy corresponde a Colombia, como la provincia de Popayán, rica en ciudades (nueve entonces, y cuatro villas).

En 1804 escribe el Virrey Mendinueta: (tiene el Reino) “treinta y más ciudades, que no desmerecen este nombre; porción de villas florecientes, como Mompós, Honda, San Gil, Socorro, Medellín, San José, el Rosario de Cúcuta

<sup>83</sup> Bayle, Constantino, *op. cit.*, p. 55.. Valdeavellano, Luis G. de, *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>84</sup> Vas Mingo, Marta Milagros del, “Instituciones Jurídicas en la ‘Geografía’ de Juan López de Velasco”, en *Actas y Estudios del III Congreso...*, *op. cit.*, p. 507.

<sup>85</sup> *Ib.*, p. 504.

y otras varias; un número considerable de parroquias y pueblos de españoles e indios; un caserío regular en la mayor parte de estos lugares...".<sup>86</sup>

c. El Cabildo.<sup>87</sup> En la institución del Cabildo se funden todos los órganos de la administración municipal. Es una corporación compuesta de un número variable de miembros, que consta sustancialmente de Alcaldes y Regidores, y como miembro integrante que dé fe, el Escribano. Se le define como "ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república (municipio), como son Justicia y Regidores".

En primer lugar ha de mencionarse a los miembros sin los cuales no puede haber Cabildo (quienes lo constituyen, deliberan y votan los asuntos de gobierno interior en las poblaciones, y son por tanto los principales): Alférez Real; Alcaldes, generalmente en número de dos; Regidores, cuyo número oscilaba según la importancia de la población entre 6 y 12, a veces sólo 4 y en ocasiones hasta 24; Alguacil Mayor.

Otros funcionarios del Cabildo, pero que no lo constituían, fueron el Procurador del Cabildo, el Fiel Ejecutor y los Escribanos, el Mayordomo, el Depositario general, el Tenedor.

Finalmente están los oficios menores, que complementan el aparato concejil y ejecutan sus acuerdos en diversas materias: pregonero, verdugo, portero, macero, alarife, carcelero y muchos otros creados según la necesidad local.

Las funciones del Cabildo consistían en "regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes u oficiales; reconocimiento de cargos, desde el Gobernador y obispo hasta pregonero y verdugo; salud pública, llamada o admisión de médico y boticarios; defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los Gobernadores: cuanto constituía el haber temporal y espiritual de la ciudad".<sup>88</sup> La responsabilidad por estas actividades recae fundamentalmente en los Regidores.

"El Cabildo nacía por nombramiento y se perpetuaba por elección... no popular, sino de los cesantes", salvo rarísimas excepciones. Los primeros Regidores fueron generalmente encomenderos, de manera que el Cabildo en su composición es oligárquico y aristocrático.<sup>89</sup>

d. Cabildo y democracia. Se ha tendido a ponderar excesivamente la influencia de los cabildos en la formación de una conciencia democrática.

Ciertamente, el Cabildo en América creó hábitos de autogobierno y aglutinó a las fuerzas sociales más importantes de las provincias, contribuyendo

<sup>86</sup> Nieta Arteta, Luis Eduardo, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Ed. Tiempo Presente, Bogotá, 1975, p. 27.

<sup>87</sup> Bayle, Constantino, *op. cit.*, capítulos V a VIII.

<sup>88</sup> *Ib.*, p. 175.

<sup>89</sup> *Ib.*, p. 120.

a darles una personalidad propia. Pero, por los procedimientos de su conformación interna, que con mucha naturalidad hermanaban el poder económico y el poder político, sólo dio acceso a una minoría privilegiada y prepotente, a los grandes propietarios y comerciantes (conquistadores, encomenderos, hacendados, esclavistas y quienes tuvieran suficiente fortuna para comprar en remate las dignidades concejiles). Están, además, los vicios de que con frecuencia fue escenario: enriquecimiento con el cargo público, nepotismo, tráfico de influencias, caciquismo, concentración del poder en unas pocas familias.

Pero fue sin duda en su recinto donde se hizo la política regional, donde se prepararon las clases dirigentes y donde se gestó y consumó la emancipación.

### 3. *El municipio en la República*

#### *A. La independencia*

En el año de 1810 los cabildos de las ciudades de Nueva Granada, en unos casos, y en otros juntas de notables, declaran su independencia respecto de España, primero con moderación y luego (1811-1812) en forma rotunda.

Las provincias, una por una, tomaron esta decisión por propia cuenta y riesgo y para su propio beneficio (Santa Fe de Bogotá, Cartagena, Tunja, Mompós, Antioquía, Mariquita...). Nombraron Juntas de Gobierno y luego de levantar acta solemne de todo lo ocurrido, procedieron a la redacción y expedición de sus propias constituciones. En todas estas cartas se prevé la posibilidad de federarse con otros estados de la "tierra firme", según expresión de la primera Constitución de Cundinamarca (1811).

El acta de Independencia del 20 de julio de 1810 aboga por un "sistema federativo".

La Junta de Santa Fe, que se denominaba "Central", fracasó en el intento de organizar un poder central por medio de la reunión de un Congreso de las Provincias, convocado para 1811.

Entonces el gobierno de Cundinamarca decidió provocar anexiones de las provincias para unificar el territorio bajo su control.

Los celos localistas, vigorizados por la súbita ausencia de oidores, gobernadores e intendentes y la desaparición de los impuestos coloniales confiscatorios, se enfrentaron al proyecto unitarista de Cundinamarca en guerra civil que se prolongó de 1811 a 1815.

Las necesidades de la defensa militar ante el esfuerzo de reconquista por

parte de España, impusieron la solución centralista. Sin embargo, la diferencia entre centralistas y federalistas, lejos de haberse resuelto, ocupará buena parte de la historia política y militar del siglo XIX.

### *B. Del centralismo al federalismo*

Al contrario de lo que unánimemente se afirma, durante los primeros años de la República sí se registró un notable cambio en el régimen municipal.

La República de la Gran Colombia (1821), como ya antes lo habían hecho las provincias que la integraron, optó por el modelo presidencialista siguiendo muy de cerca, como es natural, el prototipo norteamericano. Sólo que dentro de una concepción unitaria del Estado.

La tridivisión de poderes consagrada al nivel nacional se trasladó también al nivel de departamentos, provincias, cantones y distritos parroquiales, donde se nombraron funcionarios con facultades ejecutivas (alcaldes y jefes políticos), que trabajarían conjuntamente con las diputaciones locales, similares en su composición interna a los cabildos (aunque, en lugar de “alcaldes”, habrá “jueces”; y en lugar de “regidores” habrá “vocales” electos popularmente).

La Constitución de 1832, en el título VIII, reglamentó el funcionamiento “De las Cámaras de Provincia y Consejos Municipales”, con algunas atribuciones para el nombramiento de funcionarios locales y otros nacionales.

Entre 1820 y 1822 se habían creado como cuerpos consultivos unas Cámaras Provinciales, carentes sin embargo de toda autonomía.

La Ley de mayo 19 de 1834, “sobre la organización y régimen de las provincias, cantones y distritos parroquiales”, fue “una especie de código breve reglamentario de la actividad administrativa de las entidades seccionales”.<sup>90</sup> La Constitución de 1843, con la que se instaura la “Primera República Conservadora”, autoritaria y centralista a ultranza, se limita a señalar en el artículo 131, sobre el Régimen Provincial y Municipal: “La ley dispondrá todo lo que sea conveniente para el régimen municipal de la provincia, cantón y distritos parroquiales”.

Para entonces ya se habían deslindado con claridad las dos principales fuerzas políticas del país. Los conservadores se comprometieron con una concepción unitaria del Estado y los liberales con el federalismo.

La ley de junio 3 de 1848, “orgánica de la administración y régimen municipal”, es un avance liberal, dentro del régimen conservador, en el camino

<sup>90</sup> Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-1856*, dos tomos, Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1979, pp. 37 y 38.

hacia las “libertades municipales” y el desarrollo ulterior del Poder Municipal. Con la Constitución de 1853 se inaugura la “Primera República liberal”, en que se plasman con generosidad los conceptos de libertades individuales y libertades municipales. El artículo 10 dispone: “La República reserva a la Provincia el poder municipal en toda su plenitud”; y el 48: “Cada provincia tendrá el poder constitucional bastante para disponer de lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior”. De esta manera, las provincias quedaron facultadas para expedir sus propias constituciones. Aún más, algunas de las constituciones provinciales reconocieron a los cabildos o a los distritos el derecho de “constituirse” (Socorro, Casanare), con amplísimas competencias en lo relativo a su gobierno interno.<sup>91</sup>

La euforia liberal es desbordante. Las siguientes son frases de importantes hombres públicos de la época, que registran la atmósfera reinante: “el elemento vital de un Estado es el poder municipal” (Rafael Núñez); “el modo de acelerar la educación administrativa de los pueblos es dándoles la práctica de los negocios” (Rafael Murillo Toro); “Ningún pueblo aprende la costumbre de las instituciones municipales en donde las instituciones municipales no se establecen. Todo lo que el pueblo aprende, lo aprende practicándolo” (Florentino González).

La vigorosa descentralización iniciada con la Constitución de 1853, se complementa con la Constitución de 1858 y desemboca en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, de 1863, federal. (Artículo 16: “Todos los asuntos del gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa y claramente al Gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados.”)

Las constituciones provinciales, redactadas con sorprendente celeridad, pusieron en práctica los más caros principios del liberalismo, a veces con audacia no exenta de romanticismo.

Las provincias organizaron vertiginosamente sus legislaturas y, por voto secreto, directo y universal, eligieron a sus gobernadores y alcaldes. Los magistrados y fiscales de los tribunales eran nombrados por el voto popular de los ciudadanos de los respectivos distritos judiciales, y por voto igualmente popular se elegían los tres magistrados de la Suprema Corte de la Nación.

En general, el poder legislativo se entendió como propio de las legislaturas provinciales y los cabildos parroquiales. La constitución del Cauca lo extendió a las aldeas.

Las de Buenaventura y Azuero instituyeron los cabildos abiertos o “generales”.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> *Ib.*, pp. 42 y 52.

### *C. Restauración del centralismo*

Al abrigo de la constitución de 1863, la federación se componía de nueve Estados soberanos, que tenían constitución, legislación, administración, justicia y hasta ejército propios, y gozaban de plena soberanía fiscal. En tales circunstancias el gobierno central se debilitó dramáticamente. El periodo presidencial se había recortado a dos años, sin posibilidad de reelección inmediata. Los caudillismos locales prosperaron y eclosionaron en varias guerras civiles. La última de éstas, en que se enfrentaron liberales (defensores del federalismo) y conservadores (centralistas) concluyó en la derrota del sistema federal y el fin de la Constitución de 1863. Concluían así 33 años de febril experiencia federal.

La consigna de Rafael Núñez, “centralización política y descentralización administrativa”, orienta la redacción de la Constitución de 1886 (frontal réplica a la federalista), que en su primer artículo proclama: “La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”. Los estados pierden sus atributos políticos; las autoridades departamentales y municipales, cuyos ejecutivos serán nombrados por el gobierno nacional, solo tendrán competencias administrativas reglamentadas por la ley; la capacidad impositiva pasará a ser monopolio del Congreso, que con el tiempo delegará en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales el manejo de algunos de tales recursos.

<sup>91</sup> *Ib.*, pp. 45-46.

## CAPÍTULO II

### EL FENÓMENO URBANO EN COLOMBIA

SUMARIO: 1. *Urbanización intensa*. A. *Estrategia para el crecimiento económico*. B. *Los problemas sociales*. 2. *Urbanización y demografía*. 3. *Geografía urbana*.

#### 1. *Urbanización intensa*

A partir de la década de los treinta el ambiente apacible, sencillo y adormilado de las poblaciones colombianas, cristalizadas, por sus dimensiones y limitadas actividades, en el estilo de vida decimonónico, comienza a experimentar una vertiginosa transformación. El éxodo del campo, el auge industrial y comercial, presionan sobre los gobiernos locales con un cúmulo de nuevas y mayores exigencias. Tensiones hasta entonces desconocidas o, mejor, no aparentes, hacen de las ciudades su principal escenario. La población colombiana, en su mayoría rural, se vuelca sobre los núcleos citadinos para convertir al país en predominantemente urbano en el lapso de unos escasos treinta años. En términos demográficos la nación asimila con enormes dificultades una auténtica revolución. El estilo de vida rural, y aldeano, que definió a la sociedad en su conjunto durante tantos siglos ve operar en los inicios del siglo veinte un vuelco a su esquema vital. En general, los países latinoamericanos sufren un proceso similar, por su magnitud y trascendencia, por la misma época.

El cambio se adelanta con graves traumatismos. La violencia en el campo proporciona un trágico telón de fondo a la acelerada urbanización, urbanización que, como en toda Latinoamérica, se produce sin concierto, sin preparación ni planeación, por agregación tumultuaria y espontánea de grandes masas al cuerpo continuo pero abigarrado de las ciudades principales. Las estribaciones de la ciudad crecen como un tumor caótico de miseria, hambre, necesidad y abandono a un ritmo desenfrenado.

Desde la independencia las repúblicas latinoamericanas han pasado por, al menos, dos procesos profundamente remodeladores de su concepción espa-

cial. El primero se desató con la desamortización de los bienes de manos muertas, cuando las considerables propiedades territoriales de la Iglesia fueron expropiadas por el Estado y rematadas a particulares con el objeto de incorporarlas a la economía. Este mismo principio económico determinó la disgregación de las tierras de los resguardos indígenas. La convulsión de la tenencia de la tierra bajo tales caracteres se extiende por el continente promediada la segunda parte del siglo XIX

La “revolución urbana”, en la primera mitad del siglo XX, obedece a otra política. En el siglo XIX se conmovió la propiedad de la tierra bajo el signo económico agropecuario, del monocultivo de exportación, de la hacienda.<sup>93</sup> En el siglo XX la consigna es industrializar. Se trata de dos movimientos culminantes de reajuste de los grupos económicos dominantes, de un cambio de la actividad productiva dominante por una renovación de la mentalidad empresarial.

#### *A. Estrategia para el crecimiento económico*

Aunque no es fácil establecer hasta qué punto la masiva migración del campo a las ciudades obedezca a un plan concebido por estratégicos grupos de dominación económica, lo cierto es que, súbitamente, el agro se hizo inhóspito para sus seculares habitantes, y la ciudad (una vez más) se mostró como el refugio providencial, prometedor de un futuro con nuevas posibilidades.

Se intensifica con la concentración demográfica, la concentración económica territorial. La disponibilidad de abundante mano de obra en los lugares dotados con adecuada infraestructura económica hace posible un despegue firme del esfuerzo industrializador. Si bien algunas casualidades y coincidencias pudieron conjugar en el comienzo de este fenómeno, el hecho es que la urbanización acelerada, a costa de la despoblación del campo, se convirtió en una política amparada por los gobiernos, racionalizada por las doctrinas económicas y compelida por las entidades de crédito internacional, como base para el desarrollo económico, que tendría como eje estratégico la industrialización.

Lefebvre hace a propósito la siguiente descripción: “...se da una masiva extensión de la ciudad y la urbanización en el sentido amplio del término, con poca industrialización... Ese es el caso general de las ciudades de Amé-

<sup>93</sup> “La empresa capitalista en la agricultura, surgió simultáneamente con la participación de las economías latinoamericanas en el comercio internacional y el auge de las exportaciones agrícolas durante el último cuarto del siglo XIX...” (“El proceso de asentamiento humano”, *Conferencia Latinoamericana sobre los asentamientos humanos*, CEPAL, México, noviembre de 1979, p. 77).

rica del Sur..., cerradas por un contorno de suburbios. En estas regiones y países, las estructuras agrarias antiguas se disuelven y los campesinos desposeídos o arruinados huyen a las ciudades en busca de trabajo y subsistencia. Estos campesinos proceden de sistemas de explotación destinados a desaparecer por el juego de los precios mundiales que depende estrechamente de los países y 'polos de crecimiento' industriales. Estos fenómenos dependen a su vez de la industrialización".<sup>94</sup>

### B. Los problemas sociales

El fenómeno tiene dos caras: la del campo y la de la ciudad. El modo de vida rural se destruye; aquella organización de producción y de subsistencia, si bien precaria, era factor de moderación demográfica, aun cuando también de tradicionalismo y preservación de privilegios y desigualdades desmesurados. Pero viene la crisis rural y, como en la Edad Media europea, la gleba huye despavorida, en busca de refugio, protección y esperanza, hacia la urbe, promesa de libertad. El campo se empobrece irremisiblemente, "se hace más rural", se distancia aún más de la ciudad. La estructura agraria, inmovible desde la colonia española, recibe un golpe mortal. La violencia es el motor de este proceso social. En México, por ejemplo, la Revolución que se inicia en 1910 hace del sistema de las grandes haciendas su principal víctima. Las clases terratenientes se ven obligadas a optar entre una rápida evolución o su definitiva extinción. En los países latinoamericanos donde se inicia la estrategia urbanizadora, la actividad industrial, comercializadora y financiera asume el liderazgo de la economía. Países fundamentalmente agrarios, rurales y de hacienda, vienen agregándose con su particular fardo de conflictos sociales, a esta revolución de todo un estilo de vida. Los nuevos empresarios han convocado la mano de obra necesaria, al sitio donde se la necesita; no ya en el campo, sino en las ciudades.

Las ciudades crecen a un ritmo sin antecedente en toda su historia. Inclusive, entre ellas algunas con pocas decenas de miles de habitantes pasan, en veinte a treinta años, a tener varios millones.<sup>95</sup>

La problemática urbana toca hoy con tantos aspectos, que su sola enumeración viene a ser el inventario de todas las calamidades y, por contrapartida, de las más significativas aspiraciones de nuestra época.

<sup>94</sup> Lefebvre, Henri, *op. cit.*, p. 25.

<sup>95</sup> "El surgimiento de las metrópolis ha creado una nueva dimensión para la que las estructuras legales e institucionales no estaban preparadas" ("Políticas de Asentamiento Humano", en *Conferencia latinoamericana sobre los asentamientos humanos, op. cit.*, p. 141).

La crisis de la forma de vida rural precipita la crisis de la vida urbana, que desborda por completo las modestas previsiones del gobierno tradicional,<sup>96</sup> El crecimiento excesivo y desordenado de las ciudades es de tal magnitud, pues las instituciones municipales no se concibieron para asimilar una invasión, sino para organizar la vida de una comunidad estable, sujeta tan sólo a un previsible crecimiento vegetativo.

Los tugurios, la prostitución, la inseguridad, el desempleo, el analfabetismo, la contaminación ambiental, la desnutrición, la insalubridad, la mendicidad, el congestionamiento, la opresión física y moral que produce la molición urbana, son todos síntomas de una hecatombe ante la cual las atónitas administraciones municipales se nos figuran absolutamente incapaces, imprevisoras y negligentes. Pero no toda la responsabilidad es suya.

La ciudad amenaza convertirse en inhóspita para todos; desposeídos y acomodados. Ahora hay que huir de ella, o por lo menos, alejarse prudentemente de ese foco de contaminación y de tantos otros peligros para la salud, la integridad, el sosiego y la vida misma. Vivir la ciudad en toda su significación no es, como antaño, un privilegio para la gente civilizada, sino una terrible carga que oprime a quienes la necesitan para obtener de ella los medios de su subsistencia.<sup>97</sup>

## 2. Urbanización y demografía

En contraste con lo que ocurre en otros países de Latinoamérica, la explosión urbana y demográfica en Colombia se encauza por una distribución simétrica de la población. La población rural elige, para urbanizarse, entre varios puntos de atracción. Así, no se registra la tendencia hacia la concentración demográfica en un solo punto.

La estructura espacial del país tiene un reconocido carácter de privilegio y excepción en el marco latinoamericano: la regionalización, con dinámica local bien perceptible, es un hecho. En un documento de la CEPAL se lee: “El tamaño de la población condiciona las modalidades que asume su distribución en el territorio y el sistema de asentamiento. Países como Brasil,

<sup>96</sup> “...el extraordinario crecimiento urbano de la región ha creado la necesidad de instancias de gestión descentralizadas. Para ser efectivas, las políticas nacionales tienen que ser traducidas en respuestas específicas para la realidad geográfica, ecológica, cultural y económica de cada asentamiento. Dentro de las condiciones actuales, las autoridades municipales carecen por lo general de los medios para cumplir esta función de modo eficiente” (*Ib.*, p. 140).

<sup>97</sup> V. Terra-Gallinal, Juan Pablo, “Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina”, en *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*, México, Ed. Porrúa, 1977, pp. 233 y ss.

México, Colombia y Argentina, con extensos territorios y una población cercana o superior a los 25 millones de habitantes, están favorablemente pre-dispuestos para el establecimiento de subsistemas regionales de asentamiento dentro de una red nacional compleja y diversificada”.<sup>98</sup> “Colombia, no obstante el veloz incremento de tamaño que ha experimentado Bogotá, cuenta con Medellín y Cali como polos regionales de trascendencia nacional”.<sup>99</sup>

Otro comportamiento demográfico excepcional es el que se relaciona con la capital del país. Aunque Bogotá ha crecido más que otras ciudades importantes, no ha aumentado desproporcionadamente: “En la lista de las cien ciudades de crecimiento más rápido en el periodo 1950-1970 se puede observar que al inicio de éste, figuran 72 de las más pequeñas (entre 20 y 50 mil habitantes), y sólo dos de las categorías de más de 500 mil habitantes (Bogotá y Sao Paulo)”.<sup>100</sup>

Según estadísticas que figuran en el mismo estudio, Bogotá, para 1970, tenía el 28.9% del total de la población urbana del país (en 1950 tenía el 24.9% de ese total), y en el periodo analizado (1950-1970) obtuvo siempre el menor índice de “primacía” (demográfico-urbana) de las capitales de América Latina. Los índices correspondientes a otras capitales, en 1970, fueron por ejemplo: Buenos Aires, 54.4%; La Habana, 47.6%; Santiago, 51%; ciudad de México, 39.4%; Sao Paulo-Río de Janeiro (población acumulada de ambas metrópolis), 39%; Montevideo, 68.8%.<sup>101</sup>

Es interesante tener en cuenta, también, a propósito de los caracteres demográficos del país, que el territorio de la Colombia colonial era ya el más profusamente urbanizado del Nuevo Mundo en el siglo xvi, aspecto que se comentó en la introducción histórica al título segundo.

### 3. Geografía urbana

La mayor parte de los municipios está constituida por aldeas y poblaciones de carácter rural y semirrural, donde predominan las actividades agrícolas y pecuarias. Necesita profundizarse en el análisis y en el planteamiento de soluciones concretas y prácticas respecto de esta importante realidad, comúnmente soslayada al tratar de las cuestiones municipales.

Reparemos en que la vigorización de la aldea y de las redes de municipios

<sup>98</sup> *Población, urbanización y asentamientos humanos, situación actual y tendencias futuras (1950-2000)*, publicación CEPAL, cit., p. 32.

<sup>99</sup> *Ib.*, p. 45.

<sup>100</sup> *Ib.*, p. 41.

<sup>101</sup> *Ib.*, cuadro 6, p. 44.

menores es la clave para animar la vida regional y, por esta vía, medio para contribuir a la solución de la crisis del campo y aliviar la crisis propiamente urbana, que en buena parte aquélla ha patrocinado.

La geografía urbana del país muestra, por cierto, una variada tipología que permite concebir la adopción de múltiples diseños ciudadanos orientados hacia el desarrollo, la regionalización, la planeación económica, social y demográfica: existen importantes núcleos urbanos con características de áreas metropolitanas, número considerable de ciudades intermedias con irradiación importante en sus respectivas áreas de influencia, en fin, nuevos polos de desarrollo. No cabe duda que la realidad exhibe condiciones muy favorables para modernizar la estructura de la administración del país. Es más, su dinámica reclama con urgencia tales reformas.