

APUNTES PARA LA HISTORIA DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

SUMARIO: I. *Introducción*. 1. *Consideraciones previas*. 2. *El municipio secular español en el Nuevo Mundo*. II. *El municipio Colonial*. 1. *Generalidades*. 2. *Etapas de la vida municipal*. 3. *Las instituciones municipales en el Nuevo Reino de Granada*. III. *El municipio en la República*. 1. *La Independencia*. 2. *Del Centralismo al Federalismo*. 3. *Restauración del Centralismo*. 4. *Situación actual*.

I. *Introducción*

1. *Consideraciones previas*

a) La legislación indiana en materia municipal es de una frondosidad abrumadora. Abundan los casos especiales y las excepciones a la regla general, ésta no fácilmente precisable, por haberse legislado en atención a muchos casos particulares.¹ Debe tenerse en cuenta que no sólo disponía para lo municipal 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 costumbres locales prevaleció con frecuencia sobre las cédulas reales, instrucciones y demás disposiciones concebidas en los gabinetes de la metrópoli.² La práctica inveterada del "se obedece y no se cumple", institución de prudente y buen gobierno consagrada

¹ García-Gallo, Alfonso, "Manual de Historia del Derecho Español I" (El origen y la evolución del Derecho), Madrid, 1971, pp. 103-104, 415.

² 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.

por las leyes de Castilla,³ hace que la realidad de la vida municipal, como de la vida colonial en general, se aparte considerablemente de las simples disposiciones legales y deba, por tanto, consultarse en otras 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.⁴ Es más, se trata de un fenómeno crónico no desarraigado aún hoy día.

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

El presente estudio tiene como propósito identificar, ordenar e interpretar los elementos de mayor importancia en la evolución de las instituciones municipales del Nuevo Reino de Granada y la República de Colombia.

Por razón de la especialidad del autor, se hará énfasis en el aspecto jurídico, procurando no descuidar excesivamente el marco socio-económico en que dicho aspecto se desarrolla.

2. *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, y entre la población que profesaba la fe cristiana rigieron 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".⁵

Son múltiples las influencias que le benefician, en un país donde,

³ "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, S. A. de Ediciones, Madrid, 1952, p. 125; ver también nota en la p. 771.

⁴ Lalinde Abadía, Jesús, "Iniciación histórica al Derecho Español", Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 79.

⁵ "El segundo periodo de la alta Edad Media, 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 Capdequí, 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.

en forma excepcional, han arraigado muchas culturas a través de milenios, y donde el mestizaje racial e institucional es muy antiguo y reiterado, pero predomina entonces el derecho germánico. Florece, así, el "derecho viejo" que, por coincidir con el importantísimo renacer urbano iniciado en el siglo XI,⁶ tiene su más característica expresión en 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".⁷

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 obtener el auxilio militar de ciudades y villas en las campañas contra los moros.⁸

En León y Castilla la autonomía local se desarrolló antes que en otros territorios⁹ y sus instituciones ejercieron una influencia decisiva en el proceso de integración territorial y política que conduce al estado nacional español.

Aunque presentan características muy especiales los municipios navarros, aragoneses y catalanes, para los objetos de este trabajo nos interesa especialmente el régimen municipal castellano-leonés, pues en éste se fundamenta el implantado finalmente en las Indias.¹⁰

La unificación política de España, iniciada en firme con el matrimonio de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, continuada con la incorporación de los reinos de Granada (1492) y Navarra (1513) y con-

⁶ Valdeavellano, Luis G. de, "Curso de Historia de las Instituciones Españolas de los orígenes al final de la Edad Media". Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1970, p. 530.

⁷ Lalinde Abadía, Jesús, *op. cit.*, p. 85.

⁸ "... 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.

⁹ Valdeavellano, Luis G. de, *op. cit.*, p. 536.

¹⁰ "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.*, p. 143. Ver también p. 42.

"Al planear el descubrimiento de las Indias y aún a raíz de este, 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.

solidada por Carlos V (1518-1558) no condujo, sin embargo, a la completa unificación jurídica de estos territorios.

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.¹¹

Al advenir la hegemonía del estado nacional se impone el Derecho nuevo o común, pero respetando el Derecho "singular", "especial" o "municipal" de las regiones con más fuerte tradición jurídica local.¹²

El Derecho castellano se llamó en adelante español, y los derechos de las regiones "forales". 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 se olía a pólvora en la recién ocupada Granada, se disponía a adelantar la conquista del Nuevo Mundo.

No obstante tratarse de un proceso muy complejo, esta serie de conquistas presenta ciertas constantes de interés para nuestro estudio de la administración local. La más notable de ellas es la política de población como estrategia fundamental de la expansión.

Desde principios del siglo IX las naciones cristianas iniciaron un vigoroso movimiento para colonizar la península ibérica y asentarse en los territorios conquistados al Islam.

La repoblación adelantada en esta primera época fue en parte espontánea, por iniciativa de familias o grupos de individuos concertados para establecer granjas y fundar villas. A semejanza de otros movimientos colonizadores europeos durante la edad media (Países Bajos, costas del Mar Báltico y este de Alemania, v. gr.), surgieron urbes con estatutos autónomos, con fuero especial frente a los rigores de la servidumbre y el vasallaje generalizados en el agro feudal. Así se pobló en especial Castilla la Vieja.

La Iglesia también participó con la fundación de abadías y monasterios, que estimularon la formación de villas en sus alrededores.

Los reyes leoneses y francos, los condes catalanes, pirenaicos y castellanos promovieron la repoblación, y para hacerla atractiva dados los riesgos de irse a vivir en zonas de frontera sujetas a constantes ataques y contraataques, los señores feudales liberaron de la servidumbre a los campesinos, les dieron tierras bajo el compromiso de servirles como soldados en la guerra contra el infiel y les permitieron fundar ciudades y villas con privilegios especiales (fueros, franquicias, exen-

¹¹ García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 90.

¹² García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 92.

ciones), mediante una especie de pacto representado en las llamadas "cartas puebla" o "de población".¹³

Así se desarrollan durante la reconquista, entre otros, los municipios agrarios castellanos, donde habitan labriegos organizados militarmente, quienes tienen en gran estima ser cristianos. Están comprometidos a luchar contra los infieles y a promover la verdadera fe; gozan de la libertad civil derivada del fuero municipal y sólo reconocen obediencia al rey. La apropiación de tierras, siervos y esclavos, como también el fruto del saco de las ciudades moras, es la compensación de sus esfuerzos. La población de labriegos soldados aumenta vertiginosamente con la liberación de millares de cristianos mozárabes, al avanzar hacia el sur la raya de la frontera.¹⁴

Las convulsiones sociales de este periodo refuerzan la formación de castas por razones de fe, raza y propiedad, y un encarecimiento del estilo de vida señorial.

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) y por iniciativa privada (inmigrantes que obran por cuenta propia y, principalmente, la Iglesia).¹⁵

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".¹⁶

¹³ "La 'carta de población' (charta populationis) es el conjunto de normas que regulan el establecimiento de determinado número de personas o de familias en un lugar sin poblar o deficientemente poblado, para su colonización. El otorgante puede serlo el rey, un conde, un señor laico o eclesiástico o un consejo. Los destinatarios son las personas o familias que acuden al lugar, señaladas, a veces, en forma indefinida, y, a veces, con designación concreta de sus nombres. La forma suele ser imperativa y a modo de acto otorgado o unilateral, pero, a veces, adopta la forma de 'pacto' (foedus). El objeto es la constitución de un poblado y el cultivo de los campos por lo que su contenido se concreta en la atribución de la propiedad de las tierras y derechos complementarios, así como en la garantía de la tranquilidad de los colonos y de sus familias". Lalinde Abadía, Jesús, *op. cit.*, p. 83.

¹⁴ Guillén Martínez, Fernando, "El poder político en Colombia". Ed. Punta de Lanza, Bogotá, 1979, p. 52.

¹⁵ "... 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.

¹⁶ Bayle, Constantino, S. E., *op. cit.*, p. 18-19.

Llegó a formarse todo un código de población, en el que se expidieron hasta 104 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.¹⁷

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 al irse adaptando a las nuevas circunstancias), sino de la legislación indiana criolla (derivada de la legislación de las autoridades coloniales y 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.¹⁸

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 vnos y de los otros deue ser lo más semejante y conforme que pueda".¹⁹

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 aquella";²⁰ en materia municipal difiere notablemente.

II. El municipio colonial

1. 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.²¹ Entre las muchas causas de este fenómeno pueden incluirse las siguientes:

¹⁷ Solano, Francisco de, "Urbanización y municipalización de la población indígena", en Estudios sobre la ciudad Iberoamericana, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, Madrid, 1975, p. 241 y siguientes.

¹⁸ García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 104.

¹⁹ Cédula de 1575, cit. por Bayle, *op. cit.*, p. 238.

²⁰ García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, p. 414.

²¹ Ver, entre otros, a Tau Anzoategui, Víctor: "La costumbre como fuente del Derecho Indiano en los siglos XVI y XVII". Actas y Estudios del II Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, *op. cit.*, p. 115 y 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 en 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.

2. Etapas de la vida municipal.

a) Periodo insular y continental.²²

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 transplanta el viejo régimen municipal castellano; decadente ya en España, con un vigor sorprendente y personalidad propia. El cabildo juega un papel tan destacado como en el antiguo municipio de Castilla, en defensa de la autonomía local y sirviendo como contrapeso frente al poder aristocrático y burocrático tanto de la localidad como de la corona.

a.2. Aproximadamente a partir de 1580 comienza la decadencia del cabildo, en lo cual tiene que ver: el perfeccionamiento de la administración colonial (legislación, virreinos, 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;

Ots y Capdequí, José María, "Sobre la historia de la colonización española", X Congreso Internacional de Ciencias Históricas, Roma, 1955, pp. 169-186.
"Las instituciones que configuran los reinos indios no 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.

²² Ots y Capdequí, José María, "Historia del Derecho Español en América..." *op. cit.*, pp. 143-145.

Bayle, Constantino, *op. cit.*, p. 143.

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 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, el Alguacil Mayor; intromisiones de los oficiales de Hacienda (contadores, factores, veedores, tesoreros).²³

b. Reformas municipales de Carlos III.²⁴

El paso de la corona española a la Casa de Borbón estimuló muchas innovaciones de estilo francés y 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.

b.1. Los nuevos cargos electivos fueron: el síndico personero, encargado de la defensa de la comunidad ciudadana ante el Ayuntamiento, y los diputados del común (1766), con amplias facultades para fiscalizar los servicios de abastos.

b.2. La concepción de gobierno absolutista y centralizado introducida por los borbones se plasma elocuentemente en las intendencias. Nombrados los intendentes por el rey, debido a sus amplísimas facultades (de las cuales se resintieron los mismos virreyes y gobernadores) los cabildos vieron recortadas muchas de sus atribuciones.

c) Reformas municipales de las cortes de Cádiz.²⁵

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 preveía hasta los de menos de 200 habitantes) consagra la elección indirecta de regidores y la desaparición de los regimientos perpetuos; aumentaban ligeramente los bienes y rentas municipales.

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

²³ “Al principio del siglo XVII la mayoría de los oficios municipales habían flegado a ser 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.

²⁴ Ots y Capdequí, José María, *op. cit.*, p. 197.

²⁵ *Idem*, p. 318.

Sin embargo, el tratadista Fernando Albi percibe su influjo en los regimenes municipales de México, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Perú.²⁶

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, etc.

Según Demetrio Ramos, la constitución de Cádiz, "a pesar de no ser un remedio a los problemas planteados, señaló un camino al liberalismo de América"; a lo cual cabría agregarse que la reacción fernandina, por su parte, traza la vía antiliberal, que recorrerían muchos conservadores de América Latina durante el siglo XIX.

La posterior evolución del municipio será analizada en el capítulo tercero.

3. *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, 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 se hayan negado a reconocer la soberanía del rey o la supremacía de la religión cristiana.²⁷ Se organizaron partidas militares para "pacificar" 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, quimbayas), sedentarias y pacíficas, quienes conformaban los asentamientos mas numerosos en el país. Se sometieron y fueron reducidos a la servidumbre.

El sociólogo colombiano Fernando Guillén Martínez atribuye el origen de la encomienda a las necesidades psicoeconómicas de la conquista, la ley ibérica y las formas estructurales de la cultura indígena.²⁸

²⁶ Albi, Fernando, "Derecho municipal comparado del mundo hispánico". Ed. Aguilar, Madrid, 1955, p. 577.

²⁷ Guillén Martínez, Fernando, *op. cit.*, pp. 107-118.

²⁸ Idem, p. 35.

Se trata de la aplicación con caracteres propios, de una figura político social desaparecida ya en España.²⁹ No obstante que los indios pacíficos, por ser aptos para la fe, se consideraron jurídicamente libres, en especial a partir de 1542, resultó inútil todo esfuerzo para eliminar el trabajo personal de los indígenas.³⁰

Guillén Martínez resume así la suerte de los indígenas del Nuevo Reino de Granada: "El fenómeno social más importante a lo largo de los siglos XVII y XVIII en el Nuevo Reino de Granada es la extinción acelerada de la población indígena pura y el paralelo aumento del mestizaje".³¹ El visitador Fernando Bustillos informa en 1755: "El rey ha perdido sus tributos y los indios se han desaparecido de modo que no es posible hoy reducirlos a sociedad y pueblo".³²

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.³³

b) La administración neogranadina.

En 1548 fue creada la Audiencia del Nuevo Reino de 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 (1717-1723 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

²⁹ "Formando parte de la servidumbre territorial existen grupos sociales a quienes caracteriza la "encomendación" (commendatio), lazo o vínculo por el que una persona otorga bienes o presta servicios o reverencia a otra más poderosa para que esta le dispense protección. El tipo más simple de encomendación lo constituye la clientela romana, por la que la parte más débil o 'cliente' (cliens) presta obediencia (obsequium) a otra más fuerte o patrono (patronus) que, generalmente, ejerce un alto cargo político o militar... La encomendación política con base territorial aparece muy desarrollada en el reino de León y en Castilla, al norte del Duero". La linde Abadía, Jesús, *op. cit.*, p. 275.

Ramos Pérez, Demetrio: *op. cit.*, p. 310-314.

³⁰ "Los Cabildos todos repugnaron provisiones enderezadas a la libertad absoluta, personal y social de los indígenas, como la abolición de las encomiendas o de las mitas, que derrocaba de un golpe el tinglado donde se sostenía el régimen económico, y anulaba derecho, firmes o caedizos, pero que la Corona reconoció, y con cuyo señuelo animó a la conquista...". Bayle, Constantino, *op. cit.*, p. 772.

Castañeda Delgado, Paulino, "Un problema ciudadano, la tributación urbana", en Estudios sobre la ciudad iberoamericana... *op. cit.*, pp. 493 y siguientes.

³¹ Guillén Martínez Fernando, *op. cit.*, p. 107. Ver p.121 y siguientes.

³² Cit. por Guillén Martínez, *op. cit.*, p. 125.

³³ Idem. p. 128.

española se compone de: "vecinos", quienes en rigor son los que tenían indios, los encomenderos (conquistadores fundadores o descendientes de ellos); "estantes", o sea los transeúntes; y "habitantes", los demás que tenían morada fija en el lugar.³⁴

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, pero penetrados profundamente por las órdenes religiosas y el cura doctrinero encargados de la evangelización, e 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 de españoles.³⁵ Son todos pueblos "sujetos" o "anejos", con mínima administración local (Cacique, Alcalde, Regidores, Mayordomo, Escribano).

La ciudad floreció rápidamente en la Nueva Granada. A mediados del siglo xvi hay "diecisiete ciudades (de 'españoles') en un total de veinticinco poblaciones. Por lo que se ve que aquí 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".³⁶ A propósito de esto último debe tenerse en cuenta que el virreinato del Perú comprendía entonces todas las provincias de la costa pacífica de Suramérica, 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 y otras varias; un número considerable de parroquias y pueblos de españoles e indios; un caserío regular en la mayor parte de estos lugares...".³⁷

³⁴ Bayle, Constantino, *op. cit.*, p. 55.

Valdeavellano, Luis G. de, *op. cit.*, pp. 53-54.

³⁵ 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.

³⁶ Idem, p. 504.

³⁷ Nieto Arteta, Luis Eduardo, "Economía y cultura en la historia de Colombia". Ed. Tiempo Presente, Bogotá, 1975, p. 27.

c) Autoridades Municipales

c.1. Cabildo.³⁸

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 de 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 (las que lo constituyen, deliberan y votan los asuntos de gobierno interior en las poblaciones, quienes 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, mayordomo, depositario general, 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 médicos y boticarios; defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los gobernadores: cuanto constituía el haber temporal y espiritual de la ciudad”.³⁹ 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.⁴⁰

c.2. Regidores.

Ya se ha dicho todo lo principal sobre los regidores, quienes personificaban a la ciudad ante el rey y ante los vecinos. La generalización de la venta de regimientos y el otorgamiento por el rey de regimientos perpetuos, debilitaron gravemente la importancia del cabildo.

“Los oficios municipales llegaron a ser (en especial después de la

³⁸ Bayle, Constantino, *op. cit.*, capítulos V a VIII.

³⁹ Idem, p. 175.

⁴⁰ Idem, p. 102.

real cédula de 14 de diciembre de 1606) un objeto de 'propiedad privada' que pasaba libremente por venta de una persona a otra, o entre miembros de una misma familia".⁴¹

c.3. Alcaldes.

"En las ciudades y villas españolas de realengo la costumbre fue elegir un alcalde de la nobleza y otro del estado llano; en Indias no se guardó ese estilo ni convenía se introdujese, porque no hubo separación social (entre los conquistadores, claro está): todos hidalgos, hijos de sus hechos; ninguno noble, ni aún los nacidos en cuna de tales... los hechos heroicos, que eran el pan de cada uno, y las riquezas caídas a voleo sobre las huestes igualaron a los conquistadores".⁴²

La prerrogativa principal y característica de los alcaldes era la de presidir el cabildo en ausencia del gobernador o su teniente, pero no tenían voto. Alcaldes no tenían sino ciudades y villas; son los también llamados "ordinarios" o "justicias ordinarias".

Su función privativa fue la de administrar justicia; sentenciaban en causas civiles y criminales asistidos por el letrado del cabildo.

La reelección de los alcaldes no obstante las prohibiciones legales ("ley del hueco"), como más tarde la compra de tales cargos, propició la concentración del poder político en unas pocas familias y el nepotismo.

Los corregidores, cuña del poder real en el gobierno local, desplazaron a los alcaldes en muchas de sus funciones.

c.4. Alférez real.

Tenía voz y voto en el cabildo y tenía prelación jerárquica sobre todos los regidores. El oficio termina siendo de mera honra y vendible.

c.5. Alguacil mayor.

De nombramiento real, como el anterior, es muy honroso y provechoso. Le corresponde ser ministro de la justicia y promotor fiscal de el'a. Debían ejecutar los autos de mandamientos de los gobernadores, alcaldes ordinarios y demás justicias.

c.6. Procurador del cabildo.

Elegido por el cabildo, no forma parte de él. Equivale a lo que en España era el representante o personero del municipio contra las intrusiones reales. En Indias significa mucho más: es defensor de los derechos ciudadanos contra todos, de los derechos de la ciudad y del cabildo.

⁴¹ Tomás y Valiente, Francisco, *op. cit.*, p. 383 (cita de Haring).

⁴² Bayle, Constantino, *op. cit.*, p. 123.

Sobre este funcionario dice Constantino Bayle: "... no hubo en los cabildos actuaciones ni más frecuentes ni más provechosas que las del procurador...".⁴³

d) Cabildo abierto.

"Las reuniones de los cabildantes solos, alcaldes, regidores, escribanos y los demás que se les fueron añadiendo, llamábanse cabildo cerrado".

"Cabildos abiertos se decían a los que concurrían los vecinos, estantes y habitantes del lugar". (Bobadilla los define como "la congregación y universidad de todo el pueblo del lugar").⁴⁴

Constantino Bayle cita en su obra numerosos ejemplos de la actividad de los cabildos abiertos en el Nuevo Mundo.

En el Nuevo Reino de Granada se celebraron con frecuencia cabildos abiertos de vecinos en el sentido estricto de la conquista, juntas de notables y también cabildos abiertos plenos.

e) 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 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 él heredados: enriquecimiento con el cargo público, nepotismo, tráfico de influencias, caciquismo, concentración del poder en unas pocas familias.

Pero es en su recinto donde se hace la política regional, donde se preparan las clases dirigentes y la insurgencia, si bien no con la amplitud democrática que fuera de desear.

III. *El municipio en la República*

1. *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.

⁴³ Idem, p. 235.

⁴⁴ Idem, p. 433.

Las provincias, una por una, toman esta decisión por propia cuenta y riesgo y para su propio beneficio (Santa Fe de Bogotá, Cartagena, Tunja, Mompós, Antioquia, 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. Éste es el periodo denominado como "la Patria Boba" cuando, aún no consolidada la independencia, se enfrentan los insurgentes militarmente por la cuestión vital de si el nuevo Estado debería ser unitario o federal.

Como se ve, el municipio es el principal protagonista de estos episodios. Pero, ¿quiénes en el municipio? Guillén Martínez afirma que se inclinaban por el federalismo los grandes latifundistas, quienes por pertenecer a las familias antiguamente encomenderas y ahora hacendadas, controlaban los cabildos y formaron parte principal de las juntas de gobierno en la mayor parte de las provincias.

Pero en Santa Fe dominaba una clase que se había beneficiado de la centralización colonial que allí tenía su sede, compuesta de "empleados y comerciantes, españoles o hijos de españoles, y pequeños artesanos y pulperos".⁴⁵

Se observa en este episodio la curiosa contradicción de haber heredado las colonias españolas una tradición jurídica centralista, especialmente a partir de la creación de las intendencias, pero estar predispuestas, de facto, a la organización federal, por fuerza del aislamiento regional, la extensión del territorio y los fuertes intereses económicos que, bastante autónomos, se han desarrollado en las provincias.

Las necesidades de la defensa militar ante el esfuerzo de reconquista por parte de España imponen 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.

⁴⁵ Guillén Martínez, Fernando, *op. cit.*, p. 266.

2. *Del centralismo al federalismo.*

Al contrario de lo que unánimemente han afirmado los escasos comentaristas de las instituciones municipales en nuestro país, 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, que en su composición interna sigue siendo similar a la colonial (sólo que, en lugar de “alcaldes”, habrá “juces”; 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”.⁴⁶

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 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 p'asman con generosidad los con-

⁴⁶ Restrepo Piedrahita, Carlos: “Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-1856”, dos tomos. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1979, pp. 37 y 38.

De esta importante obra, auténtica primicia bibliográfica, he obtenido la información necesaria para los numerales 2 y 3 de este capítulo.

ceptos 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.⁴⁷

La euforia liberal no tiene paralelo. 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).⁴⁸

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. Veamos:

Las provincias organizaron con autonomía 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, de la misma manera que los tres magistrados de la Suprema Corte de la Nación.

Algunas constituciones seccionales reconocieron la ciudadanía desde los dieciocho años de edad (Pamplona, Soto). La de Sabanilla dispuso: "La provincia garantiza a todos los ciudadanos granadinos, vecinos de ella, el derecho de elegir y ser elegidos, y a los extranjeros que residan en su territorio, sólo el de elegir" (art. 2). En sentido análogo la Constitución de Socorro.

El artículo 3 de la primera constitución de Vélez reconoció a las mujeres el derecho del sufragio (1853): "La provincia garantiza a sus habitantes: ... 8o. El derecho de sufragio en cualquier punto del territorio de la provincia... "La ordenanza No. 6 del 24 de noviembre

⁴⁷ Idem, pp. 45-46.

⁴⁸ Idem, pp. 42 y 52.

de 1853, sobre elecciones, reglamenta la elaboración de las listas de vecinos, hombres y mujeres, en que se distinga a quienes sepan leer y escribir. El derecho del sufragio, activo y pasivo, incluye a los extranjeros también.

“La provincia garantiza a sus habitantes: ... 7o. La elegibilidad, bastando por toda condición de ella, la confianza de quien haga la elección, sea el pueblo o la autoridad”.⁴⁹

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”.

3. 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 se manifestaron 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 experiencia federal.

La tesis del líder conservador Rafael Núñez, “centralización política y descentralización administrativa”, orienta la redacción de la Constitución de 1886, absoluta 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, sólo 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 algunos de tales recursos.

4. Situación actual.

No obstante las numerosas reformas introducidas a la Constitución de 1886, la parte relativa al régimen departamental y municipal sólo ha tenido superficiales adiciones, ya que no auténticas modificaciones.

La Constitución de 1886 despojó a las regiones de aquellas facultades que le daban palpable poder local (electoral, normativo, económico,

⁴⁹ *Idem*, pp. 171 y siguientes.

militar, judicial, político, administrativo), para concentrarlas en manos de la "Nación".

Pero este proceso se ejecutó tan súbita y radicalmente, que el traumatismo entonces inferido al municipio no le ha permitido recuperar sus signos vitales; y hasta el presente no ha tenido efectos prácticos la reiterada queja contra los "vicios" del centralismo, que ha sido tema constante en nuestra política durante este siglo.

La legislación municipal hoy vigente es anacrónica, asistemática y dispersa. La ley vertebral es la Ley 4a. de 1913, que derogó la Ley 149 de 1888.

La férrea centralización política que el esquema inicial sugiere, está parcialmente aliviada con el otorgamiento de una relativa autonomía administrativa a los departamentos y municipios.

Aunque los gobernadores y alcaldes se encuadran en una rigurosa jerarquía que culmina en el presidente de la República, existen corporaciones administrativas de elección popular, asambleas y concejos, que, con autonomía y competencia propias, comparten la dirección de la entidad territorial con los agentes del gobierno central.

Departamentos y municipios tienen personería jurídica y recursos propios que la constitución y las leyes les reconocen. En esta forma se integran los elementos que componen el régimen de descentralización administrativa (territorial), vigente en el país desde 1886.

La reforma constitucional de 1968 creó nuevas modalidades de organización municipal (áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, juntas administradoras locales, situado fiscal y otras figuras), modernas y novedosas pero de escaso efecto, porque el régimen municipal básico, que exige una remodelación, actualización y sistematización de sus normas, permanece inmodificado.