

REPUBLICA DE COLOMBIA

La división departamental
y los orígenes del municipio
en Colombia

POR

NICOLAS GARCIA SAMUDIO

Lectura histórica en la sesión del 1.º de marzo de 1933 de la Academia Nacional de Historia. (Reproducida del "Boletín de Historia y Antiquidades" número 227 de febrero de 1933).

M396 Pen 12
82

BOGOTÁ — IMPRENTA NACIONAL — 1933

REPUBLICA DE COLOMBIA

La división departamental
y los orígenes del municipio
en Colombia

POR

NICOLAS GARCIA SAMUDIO

Lectura histórica en la sesión del 4.º de marzo de 1933 de la Academia Nacional de Historia (Reproducida del "Boletín de Historia y Antigüedades" número 227 de febrero de 1933).

BOGOTÁ — IMPRENTA NACIONAL — 1933



LA DIVISION DEPARTAMENTAL

Y LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA

I

El origen y formación de un Estado constitucional es esencialmente un proceso histórico, en el cual desde sus principios se pueden observar los factores y tendencias que más tarde han de presentar el fenómeno de la organización del mismo Estado como centralista o como federalista, ya sea que la integración de las partes se haya verificado por absorción o por federación. En todo caso la historia es la fuente principal del estudio constitucional, y sin referencia a ella no pueden entenderse los sucesos políticos ni la organización actual de los Estados, pues la investigación debe extenderse no sólo a las instituciones mismas, sino también a la historia de las ideas políticas que han contribuido a la creación común y a la formación de la base esencial, o como llaman los expositores ingleses, del *bulk* de la filosofía política.

Precisa, pues, estudiar la historia de Colombia para encontrar si los Departamentos en que se halla dividida la República «no obedecen a ningún postulado histórico,» como lo ha anotado el distinguido historiador doctor Tulio E. Tascón en sus exposiciones sobre el proyecto reformativo de la división territorial del país, y si por lo tanto esos Departamentos son divisiones simplemente caprichosas, sin ninguna vinculación con el pasado nacional, que pueden mantenerse o suprimirse indiferentemente, o si, por el contrario, su

origen y formación se debe a un proceso histórico o a una evolución que ha venido a constituir uno de los fundamentos del Estado colombiano.

Si se estudia el desarrollo del territorio nacional saltan a la vista, desde las primeras fundaciones de la Conquista, las células, podríamos llamar, de las secciones en que el país ha estado dividido desde el descubrimiento, células que fueron ensanchándose con la dominación de las tribus indígenas, la fundación de ciudades, el establecimiento de gobiernos y la aprobación posterior de la Corona de España, que por medio de reales cédulas señalaba límites de jurisdicciones y reconocía hechos que con el curso de la vida administrativa iban consolidando la existencia nacional. Es de notar que en muchas de las disposiciones españolas se trataba de armonizar los distintos elementos dentro de cada sección, y fijar en lo posible límites naturales entre ellas. Esas secciones, durante los siglos coloniales y durante la República, ya se hayan llamado Provincias, Estados o Departamentos, se han mantenido casi iguales, con diferencias poco importantes desde entonces hasta hoy. Entre ellas se verificó espontáneamente el fenómeno de absorción para integrar la nacionalidad y para hacer de Colombia una nación dividida en secciones o grupos determinados de poblaciones similares, por razones de raza, de climas o de costumbres, y al mismo tiempo de régimen unitario. Casi todo lo que en el curso de un siglo se ha tratado de hacer en contra de esa formación natural que busca un desarrollo espontáneo para esas secciones, ha sido preciso rectificarlo.

Basta abrir el Atlas del Coronel Codazzi y ver las primeras fundaciones para divisar las raíces de los actuales Departamentos y para observar la manera como se han desarrollado a través de los siglos: la actual Intendencia del Chocó, por ejemplo, comenzó a formarse con los descubrimientos de Andagoya, en 1522, y que fueron el origen de la fundación del gobierno de San Juan por la Corona Española en 1540. Esa sección comprendía desde el golfo del Darién hasta las bocas del río San Juan, extensión dentro de la cual vivían los indios chocoes. Aunque el gobierno de Andagoya fue de corta duración, aquellas providencias fueron la iniciación de la Provincia del Chocó, y cuantas veces durante la Colonia y la República se ha suprimido esa sección para agregarla al Cauca, ha sido necesario volverla a separar, pues en su vida y administración no

sólo han influido los factores históricos, sino también las condiciones naturales, los climas, etc., que han obligado a mantener allí un gobierno especial. Quizá el día en que la higiene y la civilización hayan saneado por completo la región y la hayan vinculado más al resto del país por vías de comunicación eficaces para los intercambios de todo orden, pueda ser otra la organización administrativa del Chocó, o podría también pensarse que esos elementos de progreso contribuirían a afianzar las tradiciones y costumbres en virtud de las cuales siempre ha sido aquélla una sección gobernada de modo independiente de las secciones limítrofes.

En 1510 la Corona creó *La Nueva Andalucía*, que comprendía desde el Cabo de la Vela hasta el golfo de Urabá; concedió el gobierno al descubridor Ojeda, y se extendió a toda la región donde se había fundado a San Sebastián y habían sido batidos los turbacos. Ojeda tuvo que abandonar la Colonia, pero dejó las bases que sirvieron como norma al Gobierno español para posteriores adjudicaciones, con cuya división vinieron a crearse las secciones que hoy son los Departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena. En efecto, en 1525 Bastidas fundó a Santa Marta, venció a los indios gairas, tagangas y dorsinos, a cuyos territorios extendió su gobierno, el cual llegó a tocar los límites de Popayán, y después de la lucha con los chimilas se creó el Obispado de Santa Marta con territorio determinado. En 1532-33 llegó Heredia, fundó a Cartagena, recorrió el valle del Sinú y organizó su gobierno desde las bocas del Magdalena hasta el Darién. En 1535, al nombrar a Fernández de Lugo Gobernador de Santa Marta, la Corona, como buscando un límite natural, señaló el río Magdalena para separar tales gobiernos, con lo cual fijó las dos secciones, que salvo la moderna creación del Departamento del Atlántico, se han conservado iguales hasta hoy.

Circunstancias de orden natural, así como razones para la mejor administración que se pusieron de presente a mediados del siglo XVI, en virtud de disputas de jurisdicción entre los gobiernos de Cartagena y Santa Marta, decidieron al Gobierno a crear, en 1756, la Provincia de Antioquia, que desde entonces comenzó a delinearse como en forma de una hoja en el mapa del centro del país y que luego se prolongó con la faja que se le agregó hasta la Costa Atlántica.

Ampudia y Añasco, que encabezaban las avanzadas de Benalcázar, al descubrir el *pais de los pastos*, encontraron que éste limitaba con el *Cacicazgo de Payán*. La Real Cédula de 10 de marzo de 1540, por la cual se nombró a Benalcázar Gobernador de Popayán, podría citarse como modelo de los documentos emanados del Gobierno español destinados a reconocer servicios de los conquistadores y a fijar los derechos que se les concedían, las atribuciones que se les fijaban, las obligaciones que se les imponían, la jurisdicción que se les señalaba y el carácter seccional o provincial que se daba a la nueva organización territorial. En aquella Real Cédula, después del encabezamiento ordinario con todos los títulos del Monarca, se encuentran las disposiciones primitivas que crearon el que más tarde fue el Departamento del Cauca grande, disposiciones fundadas en los actos de conquista realizados por Benalcázar y ajustadas a la naturaleza y condiciones de la región descubierta. Dice así la parte relativa al nombramiento de Gobernador y a la extensión del territorio que comprendía el nuevo gobierno:

«Es nuestra merced y voluntad que ahora y de aquí en adelante por todos los días de vuestra vida seáis nuestro Gobernador y Capitán General de dichas ciudades de Popayán y Cali y Villas de Anserma y Guacacallo, Neiva con todos los términos, ejidos que por vos y por los Tenientes y Capitanes que en dichas Provincias han estado señalados, con tanto que no éntre en ello la villa de San Francisco de Quito ni sus términos, que por vos le fueren señalados, y los Alcázares que dicen del Nuevo Reino de Granada...» La enorme extensión de la Provincia de Popayán dio lugar a posteriores divisiones, pero desde aquellas primeras fundaciones, y con el curso de las modificaciones que se hicieron necesarias se encuentra el origen de los actuales Departamentos del Pacífico.

El hecho, por ejemplo, de que el Departamento de Cundinamarca se extienda por el norte hasta Chocontá y más adelante de esta población se encuentre el límite con Boyacá, no obedece a capricho alguno legislativo. Quesada, en el descubrimiento y fundación del Nuevo Reino de Granada, halló perfectamente separado el país de los Chibchas, pues el dominio del Zipa de Bogotá iba hasta Chocontá, y allí comenzaba el feudo del Zaque de Tunja. Entre las tribus que dominó Quesada se contaron las de los indios de Usa-

quén, Guasca, Guatavita, Chocontá y otras, que vinieron a constituir los elementos del Departamento de Cundinamarca. El gobierno de Tunja quedó desde entonces precisado, y en 1542 Hernán Pérez, en su viaje en busca de *El Dorado*, atravesó toda la región de los Chibchas hasta los límites del *Cacicazgo del Tundama*, hacia el Norte, o sea hasta donde se extiende el Departamento de Boyacá y comienza Santander del Sur.

Muchas otras citas históricas podrían copiarse para demostrar que las secciones del país se fueron formando con ajustamiento a divisiones que ya existían en gran parte a la llegada de los conquistadores, quienes para organizar sus gobiernos, aun en medio de su ambición, tuvieron que amoldarse en materia de jurisdicciones a la tradición indígena, no de un modo absoluto, es cierto, porque la conquista significó ante todo guerra y destrucción, pero sí se puede estimar, con fundamento, que sobre toda aquella hecatombe flotaron reminiscencias, límites, separaciones y causas naturales que fueron como el molde para vaciar la estructura del país.

En el segundo mapa del Atlas de Codazzi, relativo a las primeras divisiones coloniales, se señala ya con bastante precisión la delimitación de las secciones. Vinieron luego las Presidencias de Quito y del Nuevo Reino de Granada (1563 a 1564), y dentro de la enorme extensión que comprendían subsistieron las *Provincias* cuya formación hemos visto. En 1719 se creó el primer Virreinato, bajo el cual se dio el nombre de *Corregimientos* a algunas secciones como el Socorro, Neiva, Mariquita, Pamplona, y como Provincias se denominaron a Popayán, Santafé, Antioquia, Cartagena, Santa Marta, Chocó, Ríohacha, en todas las cuales se nota la influencia de las fundaciones de la Conquista, y se demarcaron ya los Departamentos actuales. En 1722 se volvió a crear la Presidencia, y en 1740 se erigió de nuevo el Virreinato, que duró hasta 1810, habiéndose segregado desde 1731 y 1777, por poderosas razones administrativas, las secciones que constituyeron la Capitanía General y luego la República de Venezuela.

A mediados del siglo XVIII pretendió el Gobierno rectificar algunas divisiones territoriales que existían desde la Conquista, por hallar en ellas dificultades para la administración, pero las mismas razones o causas que habían dado nacimiento a esas secciones, impidieron el que esos esfuerzos oficiales lograran llegar a una com-

pleta realización. El señor Virrey Caballero y Góngora en su Relación de Mando confirma el concepto que venimos sosteniendo sobre la división del país, y se refiere a la labor que hizo el ilustre señor Moreno y Escandón para proponer y realizar otra división territorial. Dice así el señor Caballero y Góngora en su capítulo sobre los tribunales de justicia:

«Aun es mucho mayor y más urgente la necesidad del arreglo general de límites de los Corregimientos y Gobiernos del Reino, no bien determinados y tan desigualmente distribuidos, que he llegado a creer permanecen los mismos que al tiempo de la Conquista, cuando se acostumbraba conceder a los Adelantados, por ciertas vidas, el mando de la tierra que a su costa habían conquistado y conquistasen en adelante, y así los límites de las jurisdicciones vinieron a ser tan desiguales como la fortuna de los Adelantados, cuya suerte corrían. Ni es fácil explicar de otro modo cómo el Corregimiento de Tunja comprende siete Cabildos en una inmensa y bien poblada extensión, mientras que el Gobierno de Girón sólo alcanza a tres cortas poblaciones; cómo el Corregimiento de Sogamoso, a cortísima distancia de la capital de Tunja y enclavado en el centro de su jurisdicción, no le está sujeto, al mismo tiempo que lo está la ciudad de Pamplona, limítrofe de la Gobernación de Maracaibo; cómo la ciudad de Salazar de las Palmas pretende estar independiente del Corregimiento de Tunja pero que tampoco quiere reconocer jurisdicción alguna; cómo el valle de Guaduas, afectando los derechos de villa, rehusa comprenderse en la jurisdicción de los Cabildos de Santafé y Honda, mientras que éstos litigan a cuál de los dos corresponde.

«Don Francisco Antonio Moreno y Escandón, siendo Fiscal de la Audiencia de Santafé, representó los inconvenientes que se seguían de esa desigualdad, y en consecuencia determinó Su Majestad que los protectores saliesen a visitar las Provincias de ambas Audiencias, y según lo que resultase se arreglasen más convenientemente las jurisdicciones, agregando los Corregimientos tenues y dividiendo los demasiado grandes. En su cumplimiento el señor Flórez erigió tres Corregimientos de la Provincia de Cartagena, Mompós, Piletu y partido de Tierradentro, que se desvanecieron por las razones y causas que ya tengo expresadas.

«A pesar de los esfuerzos del Fiscal Moreno y deseos del señor Flórez, halló el Regente Visitador graves inconvenientes que embrazaban la ejecución de la nueva demarcación proyectada para los demás Corregimientos del Reino, por haberse omitido en la visita practicada ciertos requisitos sustanciales que expuso en un difuso parecer a que quiso dar satisfacción el señor Flórez en la representación que sobre la materia hizo a Su Majestad, haciéndose cargo de cada uno de los reparos con que por esta rivalidad de opiniones se vino a frustrar un pensamiento apoyado por el mismo Consejo y para cuyo logro se había trabajado tanto, mandando Su Majestad suspender la visita.»

El Virrey señor Ezpeleta hizo también alusión en este asunto en su Relación de Mando, y conceptuó que un cambio en las jurisdicciones era casi imposible, no obstante los defectos que eran visibles. «Aunque es cierto, decía, que los límites o jurisdicciones de muchos Gobiernos y Corregimientos del Reino no se hallan bien determinados y permanecen desigualmente distribuidos, como lo dejó dicho el señor Arzobispo Virrey, también lo es que la operación de agregarlos es difícil y aun imposible. Si se intentase de una vez, sería una empresa de las más costosas que pudieran meditarse, y necesitaría ella sola de casi toda la atención y providencias del Gobierno, que debe cuidar de otras muchas cosas, según el orden establecido.» Refiere en seguida el señor Ezpeleta que la única determinación que pudo tomar en el particular fue la de dividir la Provincia de Tunja, cuya extensión calificó aquel gobernante de *monstruosa*, y creó entonces los Corregimientos del Socorro y de Pamplona, que luégo vinieron a formar el Departamento de Santander. Para la labor de tal segregación material nombró el Virrey al Teniente Coronel de Ingenieros Carlos Cabrer, quien quedó también encargado del levantamiento de un mapa de esas regiones; pero ya adelantados los trabajos satisfactoriamente, tuvo que dedicarse a reparar el camino de Honda a Guaduas, en 1796, y a otras labores determinadas por el Virrey Mendinueta, que dejaron por entonces en suspenso la labor en dichos territorios. Aquella era la situación en el Virreinato en esta materia al iniciarse el siglo XIX y al comenzarse a sentir los movimientos de independencia de las colonias americanas.

El mapa de 1810, que también trae el Atlas de Codazzi, guarda, si bien se le observa, la más completa analogía con el actual: las entonces Provincias de Riohacha, Chocó y Casanare son hoy las Intendencias de La Goajira, el Chocó y Arauca, y las Provincias que entonces llamaban de Santa Marta, Cartagena, Antioquia, Socorro, Neiva, Tunja, Mariquita, Santafé, Popayán son hoy los Departamentos que tienen por capitales las ciudades de los mismos nombres. Arraigados en la vida del país los factores que habían creado tal organización, se hicieron sentir notoriamente al estallar la revolución de independencia, y al discutir desde el primer momento la forma de gobierno que convendría adoptar, se basaron los patriotas en el hecho fundamental de la división administrativa provincial que entonces tenía el país y que venía evolucionando desde antes de la Conquista. Es de observarse, y ello sería tema de detenido estudio, el que los movimientos separatistas o federalistas que surgieron a raíz del 20 de julio de 1810, no fueron de ciudades aisladas que alegaran títulos de independencia o fueros municipales únicamente, sino que esos movimientos fueron más bien, en la generalidad de los casos, de regiones o grupos de poblaciones encabezadas por la principal de las secciones, que no querían pertenecer o depender de Santafé. Así se vio que surgió el Estado de Cundinamarca, la República de Tunja, la República de Mariquita, el Estado de Antioquia, y otras pretensiones regionales que no eran otra cosa que la organización por Provincias o Departamentos que tenía el país. Estallaron entonces los defectos que habían notado los Virreyes desde el señor Caballero y Góngora, pero que no estaba en manos o poder del Gobierno de ellos, ni de la nueva patria, modificar sin tener en cuenta los poderosos elementos nacionales que daban y dan todavía existencia a esos sentimientos.

Vino más tarde el triunfo definitivo y la organización de la República. La Gran Colombia quedó dividida en tres grandes Departamentos, y de ellos el de Cundinamarca lo dividió provisionalmente la Ley de 8 de octubre de 1821 en cuatro Departamentos: Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Magdalena, los cuales a su vez se componían de Provincias, y éstas de Cantones. La Ley de 25 de junio de 1824 dio ya una organización definitiva a la gran República y la dividió en doce Departamentos, quedando en la Nueva Granada los mismos cuatro citados bajo el gobierno de un Prefecto, y tales De-

partamentos quedaron subdivididos en Provincias regidas por un Gobernador. Dicha Ley de 1824 puso de presente en sus considerandos por qué razones dividía el territorio del país en Departamentos y Provincias, pues bien comprendían nuestros primeros legisladores que el cambio de forma de gobierno no podía romper con organizaciones tradicionales a que estaba amoldada la Nación. Dice esa Ley «que el territorio de la República debe tener una división regular en sus Departamentos y Provincias con respecto a su extensión y población, como conviene para la fácil y pronta administración pública en todos sus ramos, de que dimana la felicidad de los pueblos; que la división debe ser cómoda y proporcionada a las circunstancias locales para el logro de la pronta y buena administración gubernativa, económica y de justicia.» Así, pues, a raíz de la fundación de la República, se reconoció el hecho tradicional de la división provincial. Algunos inconvenientes que en la práctica se presentaron, como era natural, originaron algunos cambios posteriores, según se ve en la Ley de 18 de abril de 1826, que señaló algunas capitales, fijó límites entre Neiva y Popayán y dictó otras disposiciones para facilitar la administración y para contestar varios reclamos que se hicieron a la Ley de 1824.

Disuelta la Gran Colombia, la Convención de 1831, que organizó la Nueva Granada, suprimió los cuatro Departamentos y dejó sólo vigentes las Provincias regidas por un Gobernador, con lo cual se volvió a la división que venía desde 1810. La extensa Ley de 19 de mayo de 1834 reglamentó las funciones de las autoridades provinciales y cantonales, lo mismo que las Cámaras de Provincia, de elección popular, y las cuales vinieron más tarde a ser las Asambleas Departamentales.

La Constitución de 1843 mantuvo igual división, pues dejó veinte Provincias, catorce Departamentos y seis Intendencias y Comisarias. De 1850 a 1858 se crearon los Estados Soberanos, que constituyeron la Federación que existió bajo el régimen de la Constitución de 1863, Estados que vinieron luego a ser los Departamentos que creó la Constitución de 1886; pero la grande extensión de algunos de ellos ha obligado, desde 1904 para acá, a crear los de Nariño, Atlántico, Huila Caldas, Valle y a organizar y dividir las Intendencias y Comisarias actuales, como también a Santander, con todo lo que se ha hecho es volver a lo existente en 1843, que a su vez venía fundado en la tradición anterior a la Colonia.

Así, pues, no puede aceptarse que fue un error histórico del constituyente de 1886 haber dejado subsistentes con el nombre de Departamentos los anteriores Estados Soberanos, porque la división seccional con ellos establecida, llámese departamental o provincial, está en un todo de acuerdo con la organización del país. Si hubo algún error en 1886 fue el no haber creado desde entonces los nuevos Departamentos enumerados atrás, pero esas creaciones tienen que ser obra de la experiencia y van como imponiéndose poco a poco a la consideración del legislador, para lo cual éste señaló normas a que debía ceñirse la creación de nuevos Departamentos.

II

Los fueros municipales han constituido en Colombia un poderoso elemento en la formación de la nacionalidad, pues la institución del Cabildo la trajeron los conquistadores y la implantaron en las fundaciones en América. Esta importante materia ha sido estudiada por numerosos autores en los distintos países del Continente, pues los Cabildos defendieron siempre sus prerrogativas aun contra disposiciones de la Corona, que consideraban perjudiciales para los intereses del Común, actitud que se asumía de modo especial cada vez que se establecían nuevos impuestos o se aumentaban los existentes, como se vio, por ejemplo, entre nosotros, en Tunja, donde se protestó contra la alcabala que correspondió establecer al Presidente Antonio González; en el movimiento de los Comuneros del Socorro, y en otras ocasiones memorables desde la primera época de la Colonia, y luégo también en el período de la declaración de independencia de España. Pero esta institución del Municipio con sus fueros especiales, sólo se estableció en las ciudades principales donde se avicindaron los más conspicuos conquistadores, para cuyas fundaciones obtenían reales privilegios, escudos de armas y demás facultades ordinarias. Esos Municipios, por su importancia y desarrollo y por ser el centro, digamos, de una determinada sección de territorio, vinieron a ser las ciudades principales del país, en su mayor parte, y hoy capitales de los Departamentos. También es de observarse que algunas de las primeras fundaciones municipales de los conquistadores, a las cuales se habían concedido prerrogativas de cierta autonomía, fueron poco a poco

debilitándose por la pérdida de algunas de esas facultades que pasaban a las ciudades principales, las cuales iban como absorbiendo o dominando en lo administrativo a aquéllas, fenómeno muy explicable si se tiene en cuenta la condición natural de los países del Nuevo Continente, las distancias entre los lugares poblados, la minoría de población blanca, relativamente ilustrada, etc., que se acercaba en las ciudades principales. El señor Gil Fortoul, en su *Historia Constitucional de Venezuela*, al estudiar la organización del Gobierno Colonial y la autonomía municipal que ejercía el Ayuntamiento, anota la tendencia que había a disminuir el prestigio de esas autoridades municipales en favor de las de Caracas, citando el caso de lo que obtuvieron por Real Cédula de 1676 los Alcaldes de aquella ciudad, cuando por motivos de competencia con la Audiencia de Santo Domingo lograron que el Rey les concediera la atribución de gobernar toda la Provincia en los interinatos. Este privilegio lo mantuvo Caracas hasta fines del siglo XVIII, y sirvió para robustecer y aprestigiar la autoridad central, con mengua de los atributos municipales de las demás ciudades de Venezuela.

En el curso de la vida republicana otras ciudades de importancia por su comercio, situación, habitantes, etc., han tenido semejante o superior desarrollo, pero gran número de poblaciones de segunda o de tercera categoría y de «pueblos,» tuvieron un origen y una formación muy distinta; casi todos fueron centro de «repartos de indígenas» y de «encomiendas» más o menos ricas y numerosas, gobernadas por encomenderos que habían obtenido del Gobierno español tales encargos, formación lógica si se tienen en cuenta las condiciones de las tribus indígenas, la naturaleza del territorio y las demás circunstancias que rodearon las fundaciones en América. Debe recordarse que Venero de Leiva, en su memorable Presidencia, dio impulso a esas encomiendas, hizo fundar otras, y obligó a los encomenderos a construir capillas para el culto religioso, a cuyo alrededor se fueron formando caseríos que han venido con el tiempo a ser las poblaciones del país. Entre esas poblaciones así fundadas se verificó podría decirse, el fenómeno de la integración espontánea, y vinieron a constituir las secciones que bajo el nombre de Provincias, Estados o Departamentos han dado una organización histórica y peculiar al país.

El concepto, pues, de nuestro distinguido colega el doctor Tascón, de que «lo único que responde entre nosotros a tradiciones históricas es el Municipio,» o sea la ciudad con su Cabildo, sus fueros, sus prerrogativas y su independencia local, desde los días de la Conquista y de la Colonia, no puede aceptarse como tesis general, pues como queda dicho, la institución municipal, con tales características, no existió sino en contadas ciudades, asiento de los principales conquistadores, pero no en los cientos de poblaciones de categoría inferior, que luégo, en la vida republicana, han venido a ser denominados por la ley «Municipios,» pero sin reunir quizá algunos de ellos las condiciones esenciales que la misma ley establece. Las divisiones departamentales y provinciales, bajo distintos nombres, siendo centros o capitales de ellas las ciudades más importantes, si es una organización que viene desde los primeros días de la Conquista y de la Colonia, y que ha mantenido la República por corresponder bajo todos aspectos a la tradición, a las costumbres, a la población y a la naturaleza misma del país y del territorio nacional. La institución del Municipio, agrega el doctor Tascón, «no es creación de los legisladores sino de la naturaleza.» Esta tesis es, desde luégo, evidente en el campo de las ciencias políticas, su análisis corresponde al derecho constitucional, y no siendo materia propia de estos apuntes, relativos sólo a la historia nacional, no nos detenemos a recordar el origen de las instituciones municipales o comunales que surgieron con caracteres definidos en Europa, a raíz de la caída del Imperio Romano y que contribuyeron a la formación de los países centrales y occidentales de aquel continente. Allí, en efecto, por razones de raza, de cultura, de geografía y de historia, el Municipio se impuso como entidad autónoma e independiente, alcanzó su desarrollo en la Edad Media y dio caracteres distintivos y peculiares a las poderosas naciones que surgieron a la civilización siglos después, y que hoy se consideran como modelos por su organización política y administrativa. Pero lo que es un postulado en la ciencia constitucional europea no puede aplicarse de manera absoluta a la formación de los países americanos, poblados por tribus incultas, no pocas con caracteres bárbaros, dominadas a sangre y fuego por una conquista que las diezmó, las dominó y las esclavizó. Lo que fueron la Conquista y la Colonia lo supo apreciar el mismo Gobierno español por medio de sus agentes en América, como, por

ejemplo, por boca de uno de los más ilustres Virreyes, el señor Caballero y Góngora, cuya veracidad e imparcialidad brillan en el siguiente párrafo de su Memoria de Gobierno, donde dice en el capítulo II:

«Arrebatados nuestros primeros conquistadores de la bizarria, aún dominante en el siglo de las conquistas, consultaron más a su gloria y ambición que a fundar unas colonias útiles a la metrópoli. A ese entusiasmo militar se debe aquella rapidez con que sujetaron tántos reinos y naciones, llevando gloriosamente el nombre español hasta los últimos términos de la tierra, que ha sido y será siempre la admiración de los siglos; pero no creyeron digno de su victorioso brazo, ni se componía bien con el ardor de que estaban inflamados, detenerse a utilizar su dominación fundando colonias bajo los conocimientos de una sana política y en aquellos lugares cuya fertilidad les asegurase la subsistencia y cuya situación les facilitase los socorros de la metrópoli; con reglamentos que perpetuasen el orden y la justicia en la sociedad, y con aquella discreta distribución de tierras, sostenida de ordenanzas, que las mantuviese siempre divididas en muchos propietarios y prohibiesen su fácil unión en una cabeza, para precaver los perjuicios que se siguen de la multiplicidad de feudos. El prudente Felipe II previno lo conveniente en esta materia en sus ordenanzas de población, pero lo he dicho ya: las pacíficas y lentas operaciones de la política se componían mal con la ardiente pasión de nuevas empresas y conquistas, alimentadas anteriormente con setecientos años de continuas guerras.»

Los conglomerados sociales que surgieron de aquel estado de cosas, y el cual analiza el Arzobispo Virrey en largos párrafos y por los más pesimistas aspectos, no podían considerarse desde un principio como entidades comunales hábiles para el gobierno propio, para el correcto uso de las libertades públicas, que desconocían, y para el fomento del progreso moral y material. Era preciso que el legislador republicano, que sucedió al Gobierno español, dividiera las poblaciones en distintas categorías, en atención a su importancia, población blanca, número de habitantes, situación geográfica, etc., y concediera a algunas de ellas, y no a todas, ciertas prerrogativas políticas para su administración particular. En efecto, puede considerarse como el primer paso hacia la organización administrativa

del país la Ley de 19 de mayo de 1834, dictada sobre «régimen de las Provincias, Cantones y Distritos parroquiales,» y que fue como un código de la materia, pues aunque desde 1825 se habían dictado leyes en igual sentido, habían dejado de regir, en parte, por decretos expedidos bajo la dictadura del Libertador y por la disolución de la Gran Colombia, y además no fueron tan completas como la de 1834. El país había quedado dividido entonces en Provincias, Cantones y Distritos parroquiales, pero no en todas ellas había Concejos Municipales, sino en las que reunían determinadas condiciones. El artículo 143 (Título VI) decía:

«Habrá Concejo Municipal en las capitales de Provincia y en aquellas cabeceras de Cantón en que puedan establecerse, a juicio de las Cámaras de Provincia.»

De suerte que las primeras providencias republicanas no tendieron a reconocer a todas las localidades como Municipios autónomos, con prerrogativas y fueros tradicionales, sino que, al contrario, señaló con buen juicio distintas categorías de poblaciones, concediéndoles a algunas Concejos Municipales y a otras no. Poco a poco la ley y las ordenanzas han venido a considerar como Municipios a numerosas poblaciones del país, pero esto no quiere decir que desde su origen exista en esas poblaciones autonomía, independencia y atribuciones que las hagan estimar como lo único que tiene raíces en el pasado de la nación.

Así, pues, estimamos que una organización departamental que cuenta con siglos de existencia no puede desconocerse ni estimarse como una creación artificial de la ley, porque ello equivaldría a negar la contribución de esenciales factores históricos en la formación constitucional del país, y consideramos que la institución municipal, con ciertos privilegios de autonomía de las ciudades, responde, en verdad, a un factor histórico que arranca desde las primeras fundaciones de la Conquista, pero no de una manera absoluta o general, con relación a todas las poblaciones, sino sólo a las principales ciudades o centros del país.

NICOLÁS GARCÍA SAMUDIO