
HISTORIA DE LA "CONSTANTE ESTRUCTURAL CENTRALISTA" DE LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA, VISTA DESDE EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO*

HISTORY OF THE CENTRALIST STRUCTURE CONSTANT OF THE COLOMBIAN TERRITORIAL CONSTITUTION, LOOKED FROM THE INTERMEDIATE GOVERNMENT LEVEL

Liliana Estupiñán Achury**

Universidad del Rosario Bogotá. Colombia

liliana.estupinan41@urosario.edu.co

En la oscilación entre las formas de organización espacial del Estado, el centralismo y el federalismo, intervienen las relaciones productivas y las pugnas políticas. Dicho de otro modo, la opción por una forma predominante de organización de los sistemas políticos, las finanzas públicas y las instituciones es el resultado de la expresión espacial de la fuerza de las clases sociales y de sus organizaciones políticas en condiciones específicas del desarrollo del sistema capitalista.

Darío Restrepo¹.

RESUMEN

Se hace un análisis en torno de la constante centralista que ha configurado la forma de Estado en Colombia. A partir de dicha idea se reconstruye parte de la historia constitucional de la organización territorial colombiana, la cual ha estado dada alrededor de las lógicas centralistas y de una marcada tendencia hacia la forma de Estado unitario. Los trescientos años de dominación colonial y la historia republicana, dan cuenta del marcado enfoque de administración y dominación territorial. Sin duda la colonia, la etapa republicana, con pequeños interregnos federales, y los últimos veinte años de vigencia de la Constitución Política de 1991 reflejan la construcción de un modelo de arriba hacia abajo, donde poco o nada cuentan las lógicas territoriales o autonómicas.

PALABRAS CLAVE

Centralismo, autonomía, modelo unitario, modelo federal, descentralización, colonia, república, Colombia, constitución, nivel local y nivel intermedio de gobierno.

Fecha de recepción del artículo: 15 de Marzo de 2011.

Fecha de aprobación del artículo: 26 de Marzo de 2011.

* Resultado del Proyecto de Investigación Terminado: La Constante Estructural Centralista de la Forma de Estado Colombiana. Proyecto adscrito a la Línea de Investigación en: Territorio, Descentralización y Democracia del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Categoría A1.

** Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Master, Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo y abogada de la Universidad Libre. Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. *lilianaea@hotmail.com*

¹ RESTREPO, Darío I. "Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia". En: RESTREPO, Darío I (comp.). *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Prodepaz, gtz, USAID y la Agencia colombiana de cooperación, 2006. p. 326.

ABSTRACT

The continuous centralized government that has defined the Colombian State is analyzed. The constitutional history of Colombian territorial organization is partially reconstructed based on the aforesaid idea. Said organization is the result of a centralized logic and a constant trend towards a unitary state. Three hundred years of colonial domination and republican history evidence a marked approach to administration and territorial dominance. Doubtlessly, the colonial times, the republican age, some federal interregnums and the last twenty years of the Political Constitution of 1991 reflect the construction of a top-to-bottom model in which either territorial or autonomous logics is little or no important.

KEY WORDS

Centralized Government, Autonomy, Unitary Model, Federal Model, Decentralization, Colonial Times, Republic, Colombia, Constitution, Local Government and Intermediate Government.

INTRODUCCIÓN

Se observa en la historia constitucional colombiana que las relaciones centro periferia han sido transformadas cada vez que se ha expedido una nueva “*carta de batalla*”² o ha actuado en el poder alguna tendencia de carácter liberal o autoritaria, es decir, que dicha relación ha estado a merced del gobernante de turno, de su concepción sobre la conexión entre dichos extremos y de las imposiciones y las tendencias externas e internas dadas en asuntos de modelo territorial. Generalmente, una historia desequilibrada que ha beneficiado al Estado centro en detrimento de la periferia, todo ello bajo el argumento de la “minoría de edad”.

Las oscilaciones han confluído a favor del modelo territorial unitario. Una constante que se lee en la historia constitucional a partir de los rasgos básicos que caracterizan las relaciones entre poder y territorio en Colombia. Así, la investigación se orientó a responder el siguiente problema: ¿Por qué el modelo unitario ha sido la constante histórica de la forma de Estado que ha tenido Colombia?

1. SOBRE LA PREGUNTA PROBLEMA

¿Por qué el modelo unitario ha sido la constante histórica de la forma de Estado que ha tenido Colombia?

Esta pregunta se inspiró en los planteamientos realizados por Hernando Valencia Villa acerca de las constantes constitucionales estructurales del Estado colombiano, entre las cuales, además del republicanismo, presidencialismo, confesionalismo y libertades públicas, se incluyó al centralismo como una de las égidas sobre las cuales se ha construido el Estado nacional³. Varias de estas constantes se han alterado en las últimas décadas muy a tono con los procesos de transformación del Estado nación, la globalización, la integración, la regionalización y la descentralización. La afirmación de Valencia Villa, como reto y antecedente sirvió para guiar, a manera de hipótesis, la investigación, y por lo tanto, como idea básica para comprender la historia constitucional del modelo territorial en Colombia.

² VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. 2 ed. Bogotá: CEREC, 1997. La expresión hace referencia al origen de los textos constitucionales. Para Valencia Villa las constituciones en Colombia han sido el final de una batalla o conflicto y el comienzo de otro; igualmente, han sido el producto de sendas negociaciones políticas o, en el peor de los casos, de las imposiciones de las elites de turno.

³ *Ibid.*, p. 36 y ss.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La forma unitaria de Estado comprende infinidad de elementos, por eso, de manera metodológica, se redujo la investigación a la relación Estado centro y nivel subnacional o nivel intermedio de gobierno, que para el caso colombiano ha tenido diversas denominaciones, como provincia, estado o departamento. Esta apuesta metodológica fue fundamental para comprender la relación tensa, armoniosa o equilibrada entre el centro y la periferia. Relación que se ha transformado de forma contundente en los nuevos o renovados Estados unitarios, hoy sometidos a las modernas reglas de los Estados nacionales y a la inserción de novedosos principios, como autonomía, descentralización, y flexibilización que han relativizado el alcance simplemente centralista de los tradicionales Estados unitarios.

Ya sean unitarios, regionales o federales, los modelos territoriales depositan parte del poder en las instancias territoriales o sencillamente las desconocen y las abandonan; en éste último caso, se favorece el Estado centro e incluso a las perspectivas autoritarias de ejercicio del poder. En el tratamiento al nivel subnacional se puede encontrar parte de las diferencias entre modelos territoriales más o menos descentralizados.

Para el caso colombiano, si la constante ha sido el centralismo, también es cierto que una de sus estrategias ha sido la deslegitimación y el abandono del nivel intermedio de gobierno. Varios argumentos se exponen alrededor de esta idea. Por ejemplo, su débil origen, producto del desmantelamiento al que fueron sometidos los viejos Estados federados con la expedición de la Constitución centralista de 1886, mediante la cual se ratificó el modelo territorial unitario, ligeramente atemperado por la Constitución Política de 1991, o el abandono del centro a estos territorios por más de cien años. Hecho fundamentado en el temor por la reinstauración de un modelo federal, la fragmentación, la nefasta corrupción, el conflicto armado, social y político, las dificultades económicas, y en el peor de los casos, por el protagonismo del gobernante de turno. Sus detractores le han formulado críticas constantes, algunas veces calificándolo como aliado del centro, “elefante blanco”, factor de peligro latente de secesión o fraccionamiento; al final, un fortín político necesario para el sostenimiento de la maquinaria electoral.

El nivel local, para desventura del departamento, ha sido objeto de una mayor atención, quizás por la influencia francesa e incluso “colonial” española. Por ejemplo, en los años ochenta del siglo XX la palabra descentralización era sinónimo de la expresión municipalización; entonces, ¿dónde quedó el departamento? Es evidente, que no desapareció formalmente del texto constitucional e incluso de la intervención normativa, pero ha estado relegado a un segundo plano en materia de formulación de políticas, y en caso de existir éstas, ha quedado al albur de la voluntad de la clase política para desarrollarlas.

La historia constitucional corrobora la insistente idea de la constante constitucional del modelo unitario colombiano. En ella, se encuentra respuestas a la pregunta problema. Interesantes debates en la etapa colonial, de por sí contradictorios entre lecturas centralistas, jerárquicas e incluso autoritarias, pero, del mismo modo, se encuentran otros enfoques históricos que afirman una esfera autónoma y de mestizaje territorial en el mundo colonial. Por su parte, el siglo XIX fue grabado por la impronta española y los vientos franceses y norteamericanos, además, del leve interregno federal, para luego renacer la constante histórica bajo la regeneradora y centralista Constitución de 1886. Al final, un siglo de lo mismo: un modelo territorial unitario, escasamente intervenido en las últimas décadas del siglo XX.

3. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Colonia, centralismo y autonomía

El proceso de poblamiento de América por la Corona Española dio origen al progresivo diseño de una forma particular de organización del territorio para su gobierno, que puede decirse que sólo se aplicó en el Nuevo Mundo, pues fue establecido particularmente para América, y sin la cual, por supuesto, la Corona no habría podido manejar centralizadamente los asuntos de las Indias. Surgieron, así progresivamente, provincias, audiencias y virreinos, las cuales fueron las instituciones territoriales claves que se implantaron en el Nuevo Mundo.

Allan R. Brewer-Carias⁴.

Sin duda, la tendencia centralista ha marcado la peculiar forma territorial del Estado en Colombia, ésta además de la influencia francesa, tuvo alguna impronta de los trescientos años de administración colonial. Un mero acercamiento a dicho proceso conduce a dos clases de lecturas: la primera, construida a partir de una perspectiva institucional de lógica centralista, unitaria y jerárquica⁵, liderada por la península en los territorios americanos, sin desconocer algunos visos precarios de autonomía local⁶; la segunda otorga prevalencia al concepto de autonomía local *un papel preponderante* en la construcción del ordenamiento territorial. Este enfoque, destaca el rol de los colonos, los indios, los negros, los mestizos y los mulatos, en la configuración y ocupación de espacios⁷. Además de la resistencia territorial⁸ que dio al traste con los trescientos años de dominación en América. Se trata de una lectura generosa del papel local, suscitado en el interior del proceso de dominación e imposición colonial.

La expresión: “trescientos años de dominación colonial y centralista”, obedece al necesario imaginario de control y dominación peninsular ejercido sobre los territorios coloniales. Bajo esta perspectiva, “El centralismo fue una herencia del período colonial, caracterizado por un sistema político burocratizado y jerarquizado impuesto como una camisa de fuerza a la realidad heterogénea y volátil de las colonias”⁹. Una constante disputada por la elites, según Valencia Villa¹⁰, durante los posteriores períodos históricos: la denominada “Patria Boba”, dada entre 1810 y 1815; la Gran Colombia, desarrollada entre 1819 y 1830; la tildada época federal de 1858 a 1886; el proceso de

⁴ BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008. p. 50.

⁵ La siguiente frase da cuenta de la lectura centralista y jerárquica del proceso de administración y organización territorial: “El imperio será dirigido desde Madrid y administrado desde Madrid, a través de los órganos especialmente creados para el ejercicio del control político y económico centralizado, auxiliados por una legislación unitaria en sus principios, instrumentada por una burocracia de organización jerárquica, hasta cierto punto especializada en sus funciones y en última instancia controlada desde la dirección central del Imperio”. JARAMILLO URIBE Jaime. “La administración colonial”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. p. 175 y 176.

⁶ Varios autores describen y analizan las instituciones coloniales, altamente centralistas y jerárquicas, entre otros: Claudio Véliz, en la obra ya citada; OTS CAPDEQUI, José María. *España en América. Las instituciones coloniales*. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1952; del mismo autor: *Historia del Derecho Español en América y Derecho Indiano*. Madrid: Aguilar S.A., de Ediciones Juan Bravo, 1969. JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. Op. cit.

⁷ Aportan al debate: HERRERA ANGEL, Martha. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos Siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Academia Colombiana de Historia, 1999. Igualmente, de la misma autora: *Poder Local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII*. Serie Historia No 2. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1996; también, COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. En: *Manual de Historia de Colombia*. Tomo I. Tercera edición. Bogotá: Procultura – Colcultura, 1984.

⁸ Germán Colmenares, señala: “En el siglo XVI..., la preexistencia de sociedades autóctonas en América presentaban resistencias, que sólo podían vencerse muy lentamente, a los arreglos sociales europeos. Por esta razón, la organización social tuvo que adaptarse a las condiciones existentes, en vez de imponerse como sobre una tabla rasa”. *Ibid.*, p. 120.

⁹ VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Op. cit., pp. 39 y 40.

¹⁰ *Ibid.*

regeneración y su constitución de 1886, la cual estuvo vigente hasta la expedición de la última “carta de batalla”, en el año 1991, que contiene el sello centralista como impronta histórica y constante constitucional estructural del Estado colombiano.

Los trescientos años de dominación colonial estuvieron cifrados bajo la lógica pretensión de dominio desde la distancia y la correspondiente burocracia necesaria para el logro de tamaño propósito, la sujeción ideológica a partir del proceso de evangelización como instrumento preponderante de sometimiento y subyugación, la imposición de instituciones peninsulares, y el inicial deseo de uniformidad legal y de aplicación de la legislación castellana. Éstas son parte de las herramientas que dan cuenta de una administración con pretensión de centralista. Se resalta la palabra pretensión, en razón de las transformaciones que tendrán las políticas peninsulares en el contexto americano, dadas ante la realidad caótica y diversa, la geografía loca y alucinante del nuevo mundo, la distancia, el sometimiento o rebeldía de los nativos, los negros, los mestizos, los mulatos, e incluso de los mismos peninsulares y, en general, del ambicioso proceso de poblamiento y de explotación.

El descubrimiento, identificado por Enrique Dusell¹¹ como una “aventura” de exploración de un mundo desconocido para los europeos, generó una sucesión caótica de exploración, explotación y poblamiento¹²; una organización institucional, político-administrativa y jurídica, de la mano de la religión católica, la cual brindó una justificación a la empresa conquistadora no sólo de un espacio geográfico, sino de sus pobladores y sus recursos.

La fe, la religión y la política estuvieron presentes en los procesos de legitimación de la dominación territorial. En pleno renacimiento y “bajo la idea - contradictoria - de que Dios gobierna el mundo en todos sus aspectos”¹³, los papas, como fieles representantes del designio divino, por medio de la bula *Inter Ceterae*, concedieron a los españoles y los portugueses absoluto poder, autoridad y jurisdicción sobre las colonias:

Por la autoridad del omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida, y del vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra con todos los señoríos de ella, Ciudades, Fortalezas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes les damos, concedemos y asignamos a perpetuidad a Vos y a nuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, con libre y absoluto poder, autoridad y jurisdicción. Y además os mandamos, en virtud de santa obediencia, que así como lo habéis prometido y no dudamos de vuestra gran devoción y recia magnanimidad que lo dejaréis de hacer, procuréis enviar a las dichas tierras firmes e islas, hombres buenos, temerosos de Dios, doctos, sabios y expertos, para que instruyan a los susodichos naturales en la fe católica y les infundan buenas costumbres¹⁴.

Únicos árbitros reconocidos e iluminados¹⁵, proyectan dos imperios: Todo lo ubicado hacia el oeste, propiedad de Castilla y todo lo ubicado al este, de los portugueses. “El mundo, sin saberlo ellos, les ha sido repartido así: América, para España; Brasil, África y Asia, para Portugal”¹⁶. “El papa Alejandro VI, que era valenciano, convirtió a la reina

¹¹ Enrique Dusell presenta una detallada caracterización sobre la figura del descubrimiento: “Llamo “descubrimiento” (...) a la experiencia también estética y contemplativa, aventura explorativa y hasta científica de conocer “lo nuevo” (...) aunque al mismo tiempo comercial, en el sentido mercantilista del mundo Mediterráneo, anterior a la expansión atlántica.” DUSELL, Enrique. *1492 El Descubrimiento Del Otro. Hacia el origen del “mito de la modernidad”*, Colección Academia. La Paz: Plural editores - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Mayor de San Andrés, 1992.

¹² Una pormenorizada caracterización de esta sucesión caótica se encuentra en la obra de Eduardo Galeano. Ver GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas De América Latina*. 7 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

¹³ ARISTIZABAL ARBELAEZ, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993. p. 32.

¹⁴ Trascrita en: LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás – Colección Fray Anton de Montesinos, 1983. p. 69.

¹⁵ ARISTIZABAL ARBELAEZ, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Op. cit., p. 32.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 33.

Isabel en dueña y señora del Nuevo Mundo. La expansión del reino de Castilla ampliaba el reino de Dios sobre la tierra”¹⁷. A propósito de esta distribución, López Michelsen anota que la omnipotencia y arbitraje papal permitió la construcción de un continente americano uniforme, en tanto, “Dejados estos vastos territorios a merced de los exploradores de todas las latitudes, posiblemente tendríamos hoy repúblicas de origen italiano, ruso, francés, alemán, etc., que periódicamente reproducirían en pequeño las guerras europeas”¹⁸.

Ahora bien, sobre el carácter de los nuevos territorios, se presenta la siguiente pregunta: ¿Una provincia más, es decir, una extensión del territorio de la metrópoli o meras factorías comerciales o depósitos de esclavos? Para Ots Capdequi¹⁹, los nuevos territorios soportaron la soberanía del imperio, el traslado de instituciones y de autoridades; por ello “no se produjeron desmembraciones de la soberanía”²⁰. Por su parte, Germán Colmenares desde una lectura vinculada a la denominada “economía del oro”, opina que los territorios americanos apenas fueron una factoría “o enclave destinado a canalizar ganancias comerciales a favor de una metrópoli”²¹. Así, toda forma de administración condujo al mismo resultado: extracción, control, dominación y explotación.

Ya sea como mera factoría o en calidad de extensión del territorio, el proceso de exploración y población fue llevado a cabo por la corona y el capital privado; sin embargo, esta primera controló e institucionalizó la dominación, a pesar del caos y la distancia predominantes. Se anota que la corona monopolizó inicialmente la empresa descubridora; para ello incurrió en deudas y gastos, “pero los medios financieros de que disponía no eran suficientes”²². Por ello, se abrieron “las puertas de América a la emigración general mediante aquellas “capitulaciones”²³ con personas particulares”²⁴. La puerta abierta llevó al predominio del capital privado sobre “la acción oficial del Estado”²⁵, además de la crisis, la “anarquía y la falta de planeación que caracterizaron la conquista de América y la casi inmediata ocupación de las islas y tierras que iban descubriendo”²⁶.

Si bien “la dominación española bien pudo ser en un principio la imposición de la fuerza física, la superioridad de los arcabuces sobre las flechas, la imposición de la caballería peninsular sobre la infantería indígena”²⁷, con el tiempo, tal como lo anota López Michelsen, el proceso “se trocó en la fuerza casi invencible del mito de origen divino de la monarquía española a la que se obedecía ciegamente”²⁸. Un mito introducido a partir de las instituciones creadas e impuestas para llevar a cabo la función de control, dominación y poblamiento.

¹⁷ GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas de América Latina*. Op. cit., p. 12

¹⁸ LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. Op. cit., p. 70.

¹⁹ OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado Español en las Indias*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1946, p. 17.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. Op. cit., p. 125.

²² FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. p. 71.

²³ Contrato mediante el cual se llevó a cabo el proceso de descubrimiento, exploración y conquista. Dicho acto jurídico se celebró entre la Corona o las altas autoridades facultadas para ello (Casa de Contratación de Sevilla -península- y/o en las Indias: las Audiencias, los Virreyes y los Gobernadores) y los particulares (caudillo o empresario de la expedición), con el fin de autorizar en nombre de la realeza, el descubrimiento de territorios y la obtención de obligaciones y privilegios, tanto sobre el espacio geográfico concedido, como responsabilidades morales, políticas y económicas sobre la población allí asentada. Se considera a las capitulaciones como la primera fuente de derecho indiano seguida de las instituciones que ordinariamente se le daban a los expedicionarios o empresarios.

²⁴ FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. Op. cit., p. 71

²⁵ OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado Español en las indias*. Op. cit., p. 15.

²⁶ FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. Op. cit., p. 70.

²⁷ LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. Op. cit., p. 81.

²⁸ *Ibíd.*

La legislación emitida por la metrópoli fue una de las herramientas fundamentales para llevar a cabo dicho proceso. “Respeto dentro de lo posible por los fueros e instituciones autóctonas, de incorporación y no de sumisión al imperio, de descentralización administrativa y judicial”²⁹. “Supuestas” bondades literales fueron contradictoriamente afectadas en la práctica.

Así, a lo largo de los trescientos años predominó la imposición de instituciones, de una legislación y de corrientes ideológicas europeas. No exentas de padecer la inclemencia lógica del choque de dos culturas y las necesarias dificultades del proceso de administración, dadas en un territorio bastante complejo y disímil de las costumbres “occidentales”. Apuros propiciados, entre otras razones, por la misma ambición de la burocracia española instaurada en América y, otras veces, por la rebeldía o presión de los criollos, los indios, los mestizos y los negros.

El imaginario centralista español, según Claudio Véliz³⁰, fue originado en tres períodos que reflejan las oscilaciones propias que tuvo la administración centralista en los territorios americanos. El primero de ellos, extendido desde la segunda mitad del siglo XV, época en la cual los Reyes Católicos iniciaron el proceso de centralización castellana en las Cortes de Madrigal de 1476, hasta los últimos años del siglo XVI. El segundo, es ubicado desde el ascenso de Felipe III hasta la muerte del último monarca Habsburgo en 1700, caracterizado por la decadencia y la relajación del modelo central propiciado por los Habsburgos y, un tercer período, contado desde la entronización de Felipe V, quien impulsó la vía centralista de la política castellana e imperial y forjó las reformas centralizadoras borbónicas con tinte de influjo francés³¹. El autor citado señala que “La política de centralización más particularmente relevante para América Latina fue la del reinado de Isabel. Que el resto de España estuviera o no completa y uniformemente integrado a todos los niveles políticos y administrativos, no afectó las disposiciones para las Indias, que tenían su origen en Castilla”³².

Por su parte, Jaramillo Uribe³³, identificó tres etapas de la administración colonial en América. La primera, coincidente con la fase de choque de las dos culturas y la correspondiente conquista, caracterizada en el campo administrativo por una falta de estructura institucional, imperando el criterio personal de la corona; en general, “un período de experimentación y tanteos, representado por las capitulaciones entre la Corona y los primeros conquistadores que con título de adelantados impusieron su voluntad personal en un proceso de explotación y rapiña que poco tenía que ver con una organización institucional”³⁴. La segunda, ubicada a partir de la fundación de las primeras audiencias y la promulgación de las primeras leyes de Indias, particularmente las de 1542, expedidas por Carlos V, momento en que la monarquía del Estado español asumió el control total sobre los nuevos territorios. Según Jaramillo Uribe sólo hasta los siglos XVII y XVIII se puede vislumbrar el surgimiento de una estructura político-administrativa del imperio sobre las Indias³⁵. Finalmente, el historiador identifica la tercera etapa, la cual está definida a partir de Felipe V, en los comienzos del siglo XVIII, en donde la obra de Carlos III constituye “el momento culminante y más significativo”³⁶ de las reformas borbónicas³⁷.

²⁹ LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la Constitución de Colombia*. Op. cit., p. 100.

³⁰ VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Op. cit., p. 20.

³¹ *Ibíd.*, p. 20.

³² *Ibíd.*, p. 41.

³³ JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. Op. cit., p. 175.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Durante el reinado de los Borbones se iniciaron una serie de reformas con una acentuada tendencia administrativa las cuales introdujeron, entre otras, políticas económicas que intensificaron el comercio intercolonial, el fomento de la producción de nuevas materias primas (quina, tabaco, maderas, cacao y azúcar), la intensificación de la minería y la reorganización de la hacienda para hacerla más eficaz en su tarea de recaudo de impuestos, tributos y regalías. Dentro del sector educativo incorporaron modernos conceptos de ciencia y tecnología,

Desde otra perspectiva, Germán Colmenares realiza una periodización de la dominación colonial, a partir de la búsqueda de los metales preciosos, en su criterio, fundamental para el análisis del proceso de poblamiento y la construcción de los territorios en América. Así, oro y plata orientan a los exploradores y motivan la fundación de pueblos, ciudades o villas. La explotación del oro y la plata surge, tal como lo señala Germán Colmenares, por una necesidad de las economías europeas, en tanto, las fuentes africanas “eran incapaces de saldar el déficit crónico de la balanza de pagos europea con respecto al oriente, y la moneda que circulaba en Europa resultaba escasa”³⁸. Una mina de oro y plata para explotar y poblar fue la constante de los primeros siglos de dominación colonial.

En dichas etapas, España desarrolló una administración que garantizó la dominación. Para ello, instauró órganos y autoridades en América. Una organización jerárquica encabezada por el Rey, seguida del Consejo de Indias, las Audiencias de América, los Virreyes, los Cabildos y los Tribunales Reales³⁹. Burocracia tanto en el ámbito político como fiscal (capitanes generales, gobernadores, corregidores, escribanos y alguaciles). En síntesis, organismos y autoridades encargados de aplicar en los territorios americanos la legislación de la monarquía absoluta española. Asimismo, una administración regida por los principios administrativos de reglamentarismo, intervencionismo, uniformidad, casuismo, burocratismo, concentración de poderes y control recíproco⁴⁰.

En general, la metrópoli tuvo una imperiosa necesidad de reglamentar todos los aspectos de la vida social, económica y política, sin perjuicio de los cambios dados en torno a los diversos temas a lo largo de los trescientos años. A propósito de ésta tendencia, Claudio Véliz anota que para 1635 ya se habían promulgado 400.000 decretos, 2500 al año desde la primera vez que Colón llegó al territorio americano⁴¹.

En fin, una intervención permanente del Estado español en los asuntos de la periferia y una pretendida uniformidad, trastocada en la práctica, en razón de la diversidad regional. Sobre ésta última, Jaramillo Uribe, anota:

Diversas culturas, diversas densidades de población, diferentes territorios geográficos, disímiles riquezas fueron imponiendo normas legales y procedimientos administrativos diferentes. Aún dentro de una misma audiencia o virreinato la diversidad regional fue obligando a diferenciar la legislación y la gestión administrativa. También el tiempo impuso sus cambios y adaptaciones sucesivos. Esa variación se hace evidente en la legislación sobre encomiendas, minas, poblamientos, jurisdicción, etc., que fue una en el siglo XVI y otra en el siglo XVIII. El se obedece pero no se cumple⁴² con que respondían las autoridades coloniales en

con el fin de modernizar los procesos de extracción y producción. El movimiento impulsado por los monarcas de la nueva dinastía, fue apoyado por una elite ilustrada admiradora de la cultura francesa del siglo de las luces, que vieron en estas reformas la tabla de salvación de la bancarrota del imperio español en su ya secular lucha con Inglaterra. La realización de estas reformas estuvo influenciada por la ilustración europea y por la transformación que se había suscitado en los territorios colonizados debido a su crecimiento económico y desarrollo, los cuales llamaron a gritos cambios en la administración.

Sobre esta etapa histórica y su relación con la administración local, señala Augusto Hernández Becerra que se “sanaron las haciendas, se democratizó relativamente la institución –municipal- con la creación de nuevos cargos por elección indirecta, pero se afectó notablemente la autonomía municipal con la creación de las intendencias. 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”. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia”. En: *Ordenamiento y desarrollo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 29.

³⁸ COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. Op. cit., p. 122.

³⁹ JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. Op. cit., 176.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Op. cit., p. 52.

⁴² El subrayado es propio.

ciertas ocasiones al recibir una nueva disposición legal procedente de Madrid, era un principio de realismo político que evitó en muchas oportunidades desaciertos y conflictos⁴³.

El “se obedece pero no se cumple”, es una máxima que representa a una burocracia deseosa de algún nivel de autonomía, principio necesario para la resolución de los conflictos que se suscitaron a lo largo de la dominación colonial. No esperaron, entonces, concesiones de la corona en asuntos de interpretación de la ley, a pesar de continuar bajo ésta el poder absoluto en decisiones de carácter político, jurídico y económico. Sin duda, la frase representa el desconocimiento que tuvo la metrópoli acerca de las condiciones americanas, además del poder de las elites españolas arraigadas en la explotación económica del nuevo mundo.

En todo caso, la burocracia tuvo que someterse a las instituciones de control y de vigilancia instauradas por la metrópoli. Dicho sometimiento se dio tanto en la expiración de su mandato como en el pleno ejercicio del cargo. “En la generalidad de los casos, los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, mientras que los residentes debían hacer abandono de ellos durante el juicio”⁴⁴. La residencia, la visita y los juicios de cuentas, fueron las instituciones de control utilizadas por la corona.

Instituciones que perduraron luego del proceso de independencia. Miguel Malagón, encontró subsistencia de la institución del juicio de residencia en las cartas de 1811 a 1815⁴⁵. Igualmente, encontró rezagos de la institución de la visita, caso especial, el artículo 31 de una Ley del 4 de junio de 1868, mediante la cual se les obligaba a los prefectos de los denominados Territorios Nacionales, a visitar los diferentes corregimientos constitutivos de dichas tierras. “Ese funcionario era el representante del poder central en estos espacios geográficos alejados de las llamadas entonces zonas civilizadas”⁴⁶, en general, terrenos poblados por indígenas y afrodescendientes⁴⁷. De la misma forma, el juicio de cuentas subsistió después de la independencia, “es decir, que no hubo solución de continuidad entre el Estado absoluto y el Estado liberal, pues se mantuvo en operatividad esta institución”⁴⁸.

Allan Brewer-Carias corrobora la recurrente hipótesis de una administración colonial centralista. En su obra, el doctrinante relata el progresivo diseño que tuvo el proceso de poblamiento y organización del territorio en América, sin el cual, “la Corona no habría podido manejar centralizadamente los asuntos de las Indias”⁴⁹. Allan Brewer-Carias afirma que la primera forma territorial de las Indias fue la del Virreinato de Colón, la cual apenas duro siete años hasta 1499. Luego, aparecen progresivamente las provincias, las audiencias y los virreinos.

Para 1499 el territorio americano inició su organización en tres provincias o gobernaciones⁵⁰. Las capitulaciones ordenaron la fundación de provincias, que al final fracasaron por la falta de poblamiento⁵¹. Con la creación del Consejo Real de las Indias (1524) se multiplicó la institución de las provincias. Sobre éstas, Allan Brewer-Carias anota:

⁴³ JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. Op. cit., p. 176 y 177.

⁴⁴ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía. Una contralectura de los orígenes del Derecho Administrativo Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 202.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 213.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 230.

⁴⁹ BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Op. cit., p. 50.

⁵⁰ “La primera, la de isla La Española, que comprendía las islas y tierras firmas descubiertas hasta entonces por COLÓN (...), la segunda, la de la isla de Coquibacoa (que era la Península de la Guajira (...)); y la tercera, la que se concedería el 5 de septiembre de 1501, en lo que hoy es la tierra brasileña”. *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

Durante todo el proceso de conquista y colonización española en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la provincia se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de ultramar. Estas provincias como unidades territoriales básicas giraban en torno a una ciudad que, con sus autoridades locales (ayuntamiento o cabildo), hacía la cabeza de provincia. La provincia, así, durante todo el período del dominio español en América, hasta comienzos del siglo XIX fue una institución territorial creada y desarrollada por la monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo en la metrópoli, ni siquiera un significado definido⁵².

Como se observa, las provincias fueron concebidas como una división territorial, compuesta de muchos pueblos, organizados bajo una lógica jerárquica de dependencia de los pueblos menores con relación al pueblo mayor. “En esta tierra al pueblo grande que tiene debajo de sí otros pueblos menores, está en costumbre de llamarle provincia; y muchas de estas provincias tienen poco término y no muchos vecinos”⁵³. Siglos después ad portas del proceso de independencia, la Real Orden del 22 de enero de 1809, seguía utilizando el término, bajo un embrionario esquema de representación territorial⁵⁴.

En todo caso, un término con varias acepciones, “en un sentido estricto el concepto de provincia hacía referencia a las unidades administrativas mayores en que se dividían los virreinos, las presidencias y las capitánías”⁵⁵. Sin embargo, como lo anota Martha Herrera Ángel, “desde el siglo XVI el concepto se utilizó en forma un tanto elástica. En el siglo XVIII, al igual que en el XVI, se usó para hacer referencia a las unidades administrativas mayores y también a sus subdivisiones”⁵⁶. A tal punto, que el Nuevo Reino de Granada fue considerado como una provincia, pero de igual forma le fue atribuido dicho nombre al Chocó, como a Citará y Nóvita⁵⁷.

Así, tanto las “provincias como los corregimientos y, por supuesto, las ciudades donde tenían su sede o capital, fueron sometidos progresivamente a la jurisdicción de dos instituciones políticas coloniales más importantes en el proceso de colonización americana, las audiencias y los virreinos”⁵⁸. Las primeras, “creadas conforme al modelo de las reales audiencias y cancillerías de los reinos de Castilla y Aragón”⁵⁹. En América tuvieron las funciones de administrar justicia y de ejercer como órganos corporativos de gobierno. Por su parte, la institución de los vir-

⁵² *Ibíd.*, p. 55.

⁵³ De qué cosa es provincia, y del grandor y término de Tlaxcallán, y de las cosas notables que hay en ella. En: GARCIA ICAZBALCETA, Joaquín. Colección de documentos para la historia de México. Tomo Primero. México D.F.: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/93348473656335907949368/p0000006.htm#I_89. Tomado el 30 de enero de 2009.

⁵⁴ “La Junta Suprema Central gubernativa del reyno, considerando que los vastos y precisos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como las de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española (...) se ha servido S.M. declarar (...) que los reynos, provincias e islas que forman los referidos dominios deben tener representación inmediata a su real Persona por medio de sus correspondientes diputados.” Real Orden, Sevilla, 22 de enero de 1809, AHN, Estado, 54 D, 71. Citado por GUERRA, François-Xavier. Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas. En: GUERRA, François-Xavier. *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, 1995. p. 27.

⁵⁵ HERRERA ANGEL, Marta. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*. Op. cit., p. 124.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Op. cit., p. 56

⁵⁹ “Se distinguieron tres clases de audiencias: las audiencias virreinales, las audiencias pretoriales y las audiencias subordinadas. Las virreinales eran las que tenían su sede en la capital del virreinato y estaban presididas por el virrey, las pretoriales, aquellas que tenían su sede en la provincia mayor, y cuyo presidente era entonces el gobernador y capitán general; y las subordinadas, generalmente situadas en una provincia menor, presididas por el gobernador”. *Ibíd.*, p. 56.

reinos⁶⁰, constituida por “el conjunto de audiencias, provincias, corregimientos y pueblos que se dispusiera”⁶¹, regida por los virreyes, que fueron, conforme lo anota el autor citado, “una especie de *alter ego* del rey, que reunían todas las competencias estatales de la monarquía en sus correspondientes virreinos”⁶².

Es evidente que dicho esquema administrativo llevó, en parte, a la tendencia centralista que ha marcado las opciones de forma de Estado en América Latina. Por lo demás, una tendencia ampliamente diferenciable de la construida por los norteamericanos. A propósito de esta idea, Claudio Véliz afirma que los pobladores del norte:

Desarrollaron prácticas de independencia regional adecuadas a su nuevo contorno, hondamente influenciados por la misma disidencia respecto a la autoridad central que les había impulsado a emigrar. El gobierno inglés mostraba tan poco interés que incluso podría decirse que los colonizadores sobrevivieron y prosperaron a pesar de la actitud de su madre patria. No sólo no llevaron consigo a América un nexo legal explícito que les pudiera haber facilitado el ejercicio de una autoridad central sino que lo rechazaron. Lejos de representar la política de la metrópoli en el Nuevo Mundo, eran en realidad miembros de grupos periféricos abiertamente disidentes⁶³.

Por el contrario, la estrategia española de ordenamiento colonial se dirigió a controlar, de ahí que se puede observar un espacio colonial para los blancos “república de blancos” - ciudades, villas y lugares - y un espacio para los nativos “república de indios” - el campo o pueblos de indios⁶⁴. Un ordenamiento que privilegió a la ciudad, a la cual le concedió un nivel jerárquico especial. A partir de dicha jerarquía el campo trabajó en beneficio de la ciudad. A través de ella y su correspondiente organización administrativa se implementó el control y el éxito del proceso colonial. La fundación de ciudades se realizó bajo el manto de la violencia y la cruz. Primero la dominación, luego un acto ceremonial que combinó tanto el poder como el aspecto religioso. Tal como lo señala Fernando Mayorga, colonizar fue sinónimo de poblar, de agrupar fuerzas y de posibilidad de implantación de instituciones y tradiciones españolas en los territorios americanos⁶⁵, así el ordenamiento fue el instrumento de control y de dominación de los territorios.

Sin duda, la idea centralista de la administración colonial, se apoya, en principio, en el espíritu de la legislación de Indias. Si bien, dichas normas reflejan el querer de la corona, la aplicación parece ser, en ocasiones, distante de dichos postulados. Por ello, Herrera Ángel afirma que dentro del ordenamiento colonial hispanoamericano, los parámetros establecidos por la ley distaron mucho de la práctica real y cotidiana de sus pobladores. Es por esto que Herrera Ángel centra su mirada en las actuaciones, en las prácticas, en las autoridades, para, por su conducto, ubicar los elementos normativos que fueron utilizados por dichos funcionarios y la distancia entre sus decisiones y el texto de la ley⁶⁶. Un enfoque de estudio histórico en pleno auge en Colombia para el caso del ordenamiento territorial.

⁶⁰ “Cuando en 1680 se publicó la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, el territorio de la América colonial hispana estaba dividido en dos virreinos: el de Nueva España, con sede en la ciudad de México, establecido en 1535; y el de Perú, con sede en Lima, establecido en 1543, que agrupaba once audiencias, cuatro que estaban en el ámbito del territorio del Virreinato de Nueva España y siete en el del Virreinato del Perú. Además, existía una audiencia en Manila, en el archipiélago de las Filipinas, cuyas islas habían sido conquistadas y pobladas desde el Virreinato de Nueva España. En el siglo XVIII, al crearse los virreinos de Nueva Granada (1717), y Río de la Plata (1776), quedaron en la jurisdicción del primero las audiencias de Santa Fe, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas”. *Ibid.*, p. 57 y 58

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Op cit., P. 52.

⁶⁴ ZAMBRANO, Fabio y BERNARD, Oliver. *Ciudad y Territorio. El proceso de doblamiento en Colombia*. Bogotá: Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos y Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia, 1993. p. 26.

⁶⁵ MAYORGA, Fernando. “Lugares de Españoles y pueblos de indios”. En: *Revista Credencial Historia – Municipio*. Bogotá: Credencial, 2002. p. 7.

⁶⁶ HERRERA ANGEL, Martha. “El Corregidor de Indios y las Justicias Indias en la Provincia de Santafe del siglo XVIII”. En: *Politeia. Homenaje a José María Ots Capdequí, exiliado español, antiguo maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Cultura y Derecho 500 años*. Núm. 12. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, 1993. p. 69.

En todo caso, la pretensión centralista se vio aminorada por la diversidad y la geografía loca de América. Por ejemplo, “en los Andes centrales predominó un tipo de ordenamiento espacial de carácter relativamente homogéneo, que reflejó y reforzó el control que tenía el Estado colonial sobre la población”⁶⁷, en tanto que, en el Caribe, predominó la heterogeneidad tanto en las formas de ordenamiento espacial como en el tema de control territorial⁶⁸. “Esa variedad expresó diferentes niveles de sujeción al control colonial, que iban desde la autonomía política y económica de las comunidades indígenas no sometidas, hasta la fidelidad que se exigía de plazas fuertes como la de la ciudad de Cartagena, sobre las que se apuntaba el control militar del imperio”⁶⁹.

Para Herrera Ángel, la norma por sí sola no pudo transformar de un tajo la realidad geográfica e institucional de los originarios pobladores e incluso de los nuevos pobladores⁷⁰. Por ello, plantea una hipótesis que señala “que las estructuras de ordenamiento territorial prehispánicas continuaron jugando un papel importante durante el período colonial, tanto allí donde se acogieron y sirvieron de base para establecer las delimitaciones jurisdiccionales, como donde se desconocieron y suplantaron”⁷¹.

Al final, se encuentra una hibridez de enfoques. Por una parte, la indudable administración centralista y jerárquica, impuesta por la metrópoli en América. Por otra, la construcción de un ordenamiento mestizo; en general, un ordenamiento permeado por los habitantes originales o por los impuestos ya arraigados en el denominado “nuevo mundo”. Sin duda, diversas circunstancias sociales, culturales, políticas y geográficas, relativizaron las intenciones reiteradas del espíritu centralista de la península⁷². Un tímido acercamiento al viejo derecho colonial, vislumbra una y otra vez, el traslado de instituciones de la metrópoli al continente americano y su correspondiente proceso de mestizaje. Pululan procesos de resistencia indígena y negra, que perduran, incluso hoy, en la organización del territorio en Colombia. Un proceso de mestizaje dado en torno a la necesidad y a la dominación.

3.2 Oscilación entre centralismo y federalismo. Al final, la constante estructural centralista

Desde los tiempos de la independencia, cuando comenzó a concebir la nación que quería fundar, la intelectualidad criolla se enfrentó al hecho apabullante de que más de 80% de sus habitantes eran negros, indios, mulatos y mestizos iletrados, y a que más de tres cuartas partes de su territorio estaban compuestas por llanuras y costas ardientes, llanos y selvas impenetrables. ¿Cómo construir el sentido de lo homogéneo allí donde prevalecía la heterogeneidad más absoluta e indeseada? ¿Cómo integrar en la noción de ciudadanos a esta apabullante y diversa mayoría de pobladores? Y, además, ¿Cómo idealizar una geografía, percibida con profundo recelo y con connotaciones negativas, para convertirla en el lugar único de la patria?

Alfonso Múnera⁷³.

⁶⁷ HERRERA ÁNGEL, Marta. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII. Op. cit., p. 79.*

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 80.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 130.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 131.

⁷² Martha Herrera Ángel, señala al respecto: “Resulta un lugar común el afirmar que dentro del ordenamiento colonial hispanoamericano, los parámetros establecidos por la ley distaron mucho de la práctica real y cotidiana de sus pobladores”. “El corregidor de indios y las justicias indias en la provincia de Santafé siglo XVIII”. *Op. cit.*, p. 69.

⁷³ MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta colombiana, 2005, pp. 102 y 103.

La incipiente construcción del Estado Nacional bajo la égida del republicanismo acudió una vez más a la vertiente centralista, muy a pesar de los vientos que corrieron en pro del modelo territorial implementado en el norte.

Por un lado, el enfoque federal argumentado en el “supuesto” desarrollo descentralista⁷⁴ de la política territorial colonial, en razón, de la distancia entre la metrópoli y las colonias, la incipiente autonomía local forjada, la heterogénea geografía granadina que dio origen a un marcado regionalismo y la influencia del norte; y, por otra, la introducida tendencia centralista, dada en razón de los trescientos años de dominación colonial aunada por el protagonismo que ejerció la Revolución Francesa en los líderes de las nacientes repúblicas. Sin duda, un enfoque “reforzado y modernizado por las reformas de la Ilustración”⁷⁵.

Es evidente que la tendencia federal ocupó un papel importante en el proceso de construcción del Estado Nacional. Razones geográficas fueron expuestas a su favor, tal como se lee en el siguiente texto de Robert Louis Gilmore, así:

La conformación geográfica fue de gran importancia en este respecto. El hecho de que la abrumadora mayoría de la población residía en el tercio occidental del país, que lo componen tres elevadas cordilleras andinas y la llanura costera del norte, es significativo. Las comunicaciones entre las provincias eran mantenidas a través de trochas y ríos. Se viajaba a pie, a caballo, por mula, en canoa, o champán. Había una falta de puentes y en la época de las lluvias las trochas eran virtualmente impasables. Aún hasta 1830 bienes importados por Cartagena demoraban seis meses en llegar a Popayán. Es así que el terreno contribuyó a la dificultad de intercomunicación, y al aislamiento regional y local. Debido al escaso intercambio de población y comercio entre las provincias surgieron tipos regionales de población, rivalidades entre provincias, y sobre todo una adhesión y amor a la localidad y a la provincia, en vez de al virreinato. Fue así que la mayor parte de las familias criollas, versadas en el sistema federal como había sido instituido en los Estados Unidos y buscando mantener la unidad del Virreinato de la Nueva Granada, vio en el federalismo una fuerza de unión que concordaba con la situación topográfica, económica, y política de la nación que estaba por nacer⁷⁶.

En general, se dio un esfuerzo por “rechazar todo lo español y reemplazarlo por las culturas más atractivas entonces florecientes en Gran Bretaña y Francia”⁷⁷. Como lo afirma Fals Borda, “Al ganarse la independencia y mirar con malos ojos todo lo español, las autoridades republicanas decidieron copiar lo dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia”⁷⁸. Sin embargo, la impronta española ya estaba arraigada en la cultura institucional latinoamericana.

Si bien la apuesta centralista se funda en la vasta influencia francesa, también es cierto que perviven las instituciones y la ideología colonial. Tal como lo anota Lázaro Mejía, “el espíritu y el orden coloniales”⁷⁹ se mantuvieron vigentes hasta muy avanzado el siglo XIX. Imposible dar al traste con trescientos años de dominación y construcción

⁷⁴ Expresión utilizada por LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la Constitución de Colombia*. Op cit., p. 100

⁷⁵ VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Op cit., P. 141.

⁷⁶ GILMORE, Robert Louis. *El Federalismo en Colombia. 1810 – 1858*. Santafé de Bogotá: Coedición Sociedad Santanderista de Colombia – Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 3 y 4.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁸ FALS BORDA, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Siglo Editores, 1988, p. 28.

⁷⁹ MEJÍA ARANGO, Lázaro. *Los radicales. Historia Política del radicalismo del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 19.

cultural. Es decir, se afirma la indudable influencia de la literatura francesa, “importada de contrabando por las Antillas Francesas”⁸⁰, pero también la incuestionable preponderancia de la metrópoli⁸¹.

En todo caso, la decisión del modelo no estuvo exenta de conflictos, guerras y muertes. Aunque el proceso republicano denigró y excluyó, en principio, a la mayoría de las instituciones coloniales que rigieron el territorio durante trescientos años, la forma de administración central pervivió y varias de sus instituciones subsistieron durante buena parte del siglo XIX e incluso hoy tienen un lugar en la organización territorial colombiana⁸².

Al final, dicha apuesta centralista es excluyente y eurocéntrica, tal como lo afirma Alfonso Múnera:

La imposibilidad de resolver estas tensiones, con las herramientas de una ideología profundamente señorial, heredada de la colonia, y fortalecida por los discursos eurocéntricos y racistas que llegaban de Europa, dominantes no sólo en Colombia, sino en toda la Latinoamérica del siglo XIX, llevó a las clases altas criollas a la construcción de un modelo de nación excluyente, que dejaba por fuera a la inmensa mayoría de sus habitantes, que les negaba por tanto a éstos el ejercicio de los más elementales derechos de la ciudadanía y que imaginaba su geografía como constituida por fragmentos, gobernados por una jerarquía que asignaba lugares de predominio a unos territorios sobre otros y que, más grave aún, convertía esas tres cuartas partes de su extensión total en espacios marginales y no aptos para la construcción de la nación, y no sólo por las características del suelo y de su clima, sino también por la supuesta pésima calidad de sus habitantes⁸³.

Muy a pesar de existir sustentaciones válidas para la aplicación del modelo federal, en razón de la heterogeneidad del territorio colombiano, las regiones geográficas distantes y disímiles tanto histórica como culturalmente y los tímidos espíritus autonómicos surgidos en la institución del cabildo colonial, su agonía fue pronta en la primera etapa del siglo XIX. Sin duda, el inicio de la vida republicana y constitucional para el Estado colombiano, se caracterizó por ser el escenario donde se batieron los dos modelos clásicos de formas de Estado.

Es evidente que los líderes criollos dudaron permanentemente en determinar el modelo territorial conveniente para la construcción del Estado Nacional. Argumentos a favor del modelo centralista o unitario y argumentos a favor del modelo federal llevaron incluso a guerras civiles durante la primera década de la independencia y al debilitamiento político de la naciente república, convirtiéndola en presa fácil de los espíritus de reconquista por parte del poder español.

Tanto el centralismo como la opción federal fueron reinventados en América Latina bajo el influjo de la Revolución Francesa, el pensamiento filosófico y político liberal construido por Europa desde el siglo XVII y la Revolución de Estados Unidos, junto con su Constitución de Filadelfia (1787). Éstos hechos alimentaron ideológicamente el proceso de la emancipación⁸⁴, reinención que dio lugar a híbridos territoriales aún vigentes en la actualidad constitucional latinoamericana.

⁸⁰ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del Derecho Administrativo colombiano*. Op. cit., p. 61

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Los resguardos, los palenques o pueblos de negros, la figura municipal y el cabildo. Entre otras.

⁸³ MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Op. cit., p. 103.

⁸⁴ Señala Luis Villar Borda: “Sería, sin embargo, erróneo pensar que las ideas liberales en América nacen sólo de la influencia francesa, pues desde el comienzo mismo de la conquista se hacen sentir a través de las voces del humanismo español, pudiéndose aseverar, como lo ha demostrado abundantemente Silvio Zavala, que el liberalismo nace en nuestro Continente al contacto del Nuevo Mundo con la cultura Europea. En la corriente de pensadores que se oponen a la arbitrariedad y violencia de los conquistadores, está ya presente la idea de libertad, lo que le da al liberalismo una raíz mucho más profunda de lo que pretenden quienes lo atribuyen a una simple importación de modelo extraños”. En: VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986. p. 96.

Así, nuevamente una hibridez de influencias y de mestizaje construyó el ordenamiento territorial del siglo XIX. Una decisión influenciada por los trescientos años de dominación colonial, el mestizaje de las instituciones coloniales con las autóctonas y negras y la indudable influencia norteamericana y europea francesa. Además de unos hechos que sobredimensionaron el poder de los habitantes de los Andes: el decaimiento de Cartagena durante el proceso de reconquista española, las distancias geográficas y los apetitos regionales. Todos ellos condujeron a un escenario en donde lo central se impuso en aras de la construcción del débil Estado Nacional.

Superadas las primeras vacilaciones territoriales, se asume al centralismo como forma de Estado. A partir del año 1819 se perfila el modelo unitario centralista en Colombia. La Ley Fundamental de la República de Colombia de fecha 17 de diciembre de 1819 dividió el territorio en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca⁸⁵.

En la misma línea se inventó la Constitución Política de 1821, texto que ha irradiado buena parte de los textos constitucionales colombianos. Ésta determinó que el territorio de la República de Colombia era el comprendido por el Antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela, dividiéndolo en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en cantones, y los cantones en parroquias. Sobre dicha Constitución, Luis Villar Borda, anotó:

En 1821 (Constitución de Cúcuta) se dispuso sobre la administración de las provincias y cantones que tendrían a su cabeza un gobernador, bajo la dependencia del intendente del Departamento, o sea, se siguió el sistema francés con un criterio bastante centralizador, dejando la organización de los municipios a las disposiciones de la ley. Sin embargo, se conservaba un cierto grado de autonomía⁸⁶.

Con dicha Constitución se inició el proceso de generalización y unificación del régimen de las entidades territoriales que predomina, con algunas excepciones, hasta la fecha en Colombia⁸⁷. Al respecto, Sandra Morelli afirma que el modelo de administración francés aparece claramente identificable en este ordenamiento: “Así, el intendente, el prefecto y el alcalde previstos en la Constitución de este año se articulan entre sí sobre la base de una relación de supra-subordinación, lo que determina una estructura centralizada, fácilmente controlable”⁸⁸.

En la misma perspectiva, aparece la Constitución Política de 1830, la cual ratificó el modelo unitario y señaló la misma división territorial entre departamentos, provincias, cantones y parroquias. Una Constitución que, en criterio de Villar Borda, suprimió el concepto de autonomía municipal y en su reemplazo estableció un sistema vertical y jerarquizado de funcionarios dependientes del poder ejecutivo central⁸⁹.

⁸⁵ Cfr. el análisis de los textos constitucionales en el libro *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, RESTREPO PIEDRAHITA, C. (comp.), Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita – Universidad Externado de Colombia, 1995.

⁸⁶ VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Op. cit., p. 98.

⁸⁷ *Se conserva la institución de los cabildos o las municipalidades, eso sí, su número, límites y atribuciones bajo la potestad legislativa del Congreso, característica propia de los modelos unitarios. Sobre dicha etapa, Sandra Morelli, afirma: “La primera ley fue del 8 de octubre de 1821, “Sobre organización y régimen político de los departamentos, provincias y cantones en que se divide la República”. En los cantones –equivalentes a los municipios– se instituyó además de un órgano colegiado, el cabildo, de origen electoral y dos alcaldes. Tal organización se aleja del modelo post-revolucionario francés y presenta elementos de identificación con el sistema colonial de multiplicidad de alcaldes”.* MORELLI, Sandra. *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. p. 38

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 180.

⁸⁹ El artículo 120 de esa Constitución dispone que el prefecto es el Gobierno superior en cada departamento, designado por el jefe del ejecutivo, quien a su vez designa al gobernador de provincia, de quien dependen los empleados que rigen los cantones. Esa Carta, que estaba destinada a la Gran Colombia prácticamente no tuvo vigencia por los acontecimientos políticos desgraciados que condujeron a la disolución del sueño bolivariano. VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Op. cit., p. 98.

Luego, aparece la Constitución de 1832, la cual frustra el sueño bolivariano de integración: “Del Estado de la Nueva Granada”. En general, una constitución centralista que señaló como divisiones político-administrativas a las provincias, las cuales a su vez se dividieron en cantones y estos en distritos parroquiales. Un texto que siguió los lineamientos y principios de la Constitución de 1821.

Jane Rausch señala que entre 1832 y 1836 el Congreso ajustó quince veces las fronteras internas de las provincias, si bien en un momento dado el Estado se encontraba dividido en 35 provincias, “la tendencia general era que las regiones andinas, la más densamente pobladas, aumentaran su preeminencia, mientras que las tierras bajas, menos pobladas declinaban”⁹⁰. Un efecto lógico de la tendencia centralista excluyente tratada y explicada, desde la geografía, tanto por Alfonso Múnera⁹¹ como por Jane Rausch⁹².

Prontamente, “el péndulo volvió a inclinarse hacia el centralismo y el robustecimiento del ejecutivo”⁹³. Así, en 1843 aparece una nueva carta de batalla, la Constitución Política de la República de la Nueva Granada, inspirada en la Constitución de 1830⁹⁴, aunque con tendencia más conservadora y centralista⁹⁵. De manera contradictoria, surge bajo la vigencia de ésta “carta de batalla” una legislación de perspectiva autonómica⁹⁶. Así lo afirma Paula Robledo:

Este régimen municipal de mediados del siglo XIX interesa en la medida en que en él se refleja un claro avance hacia el camino de la autonomía territorial. En primer término, se observa cómo el régimen municipal abarca tres entidades territoriales distintas sin que el municipio aparezca aún como protagonista. En segundo lugar, la ley reconoce autonomía a dichas entidades en el marco del Estado unitario, en la medida en que admite una especie de separación o deslinde entre el gobierno y la administración propios de las entidades territoriales; pero, al mismo tiempo, ordena un sometimiento al régimen político de la Nación. Igualmente, la ley revista importancia desde el punto de vista orgánico en la medida en que prevé la existencia de órganos de gobierno para dichas entidades territoriales, distintos de aquellos que gobiernan los intereses de la Nación⁹⁷.

En general, los años cuarenta y sesenta del siglo XIX, se caracterizaron por el desarrollo de grandes transformaciones, las cuales incidieron en la proliferación de nuevas cartas de batalla y el viraje de un modelo territorial unitario a un modelo federal. En dicha etapa histórica surgen los partidos políticos liberal y conservador, se suprimió la

⁹⁰ RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Medellín: Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, 2003, p. 15.

⁹¹ MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Op. cit.

⁹² RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Op. cit.

⁹³ HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 15.

⁹⁴ Tulio Enrique Tascon señala que tanto la Constitución de 1830 como la de 1843 inspiraron la creación de la Constitución regeneradora de 1886. TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

⁹⁵ Dicha Constitución acabó con el sufragio universal, estatuyendo que solamente podrían votar quienes supieran leer y escribir o tuvieran capital de más de trescientos pesos o renta anual de ciento cincuenta; igualmente, suprimió el Consejo de Estado por considerarlo una intromisión al ejecutivo y otorgó al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores de las provincias. En dicho texto constitucional prevaleció la división político-administrativa de la Constitución de 1832. Sobre la figura de los gobernadores indicaba el artículo 132, que aquellos eran agentes políticos e inmediatos del poder ejecutivo en sus respectivas provincias, y como tales debían cumplir y hacer cumplir sus órdenes por todos los subordinados. Igualmente, señalaba que en cada una de las provincias existiría una cámara compuesta por los diputados nombrados en los cantones de la misma provincia.

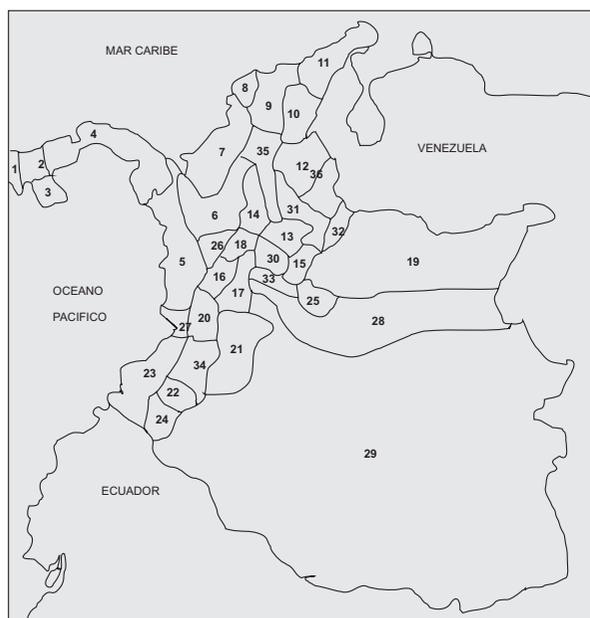
⁹⁶ El 3 de junio de 1848 se aprueba la Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal. “Artículo 1º. La administración municipal es el gobierno particular de las provincias, cantones y distritos parroquiales, distinto del régimen político general al que están sujetos como partes integrantes de la nación”. Artículo 2º El arreglo de los negocios que constituyen la materia u objeto de la administración municipal corresponde en la provincia a la cámara provincial; y en el distrito parroquial al cabildo, conforme a la Ley”.

⁹⁷ ROBLEDOSILVA, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Op. cit., p. 199.

esclavitud (artículo 6° de la Constitución Política de 1853) y se desmontaron los monopolios estatales (tabaco, sal y aguardiente). En general, el inicio de reformas liberales en el terreno fiscal.

Con dichas reformas se pretendió consolidar las condiciones necesarias para el ejercicio del comercio exterior, entre otras, la eliminación del Estado fiscalizador, monopolista y autoritario, con el fin de iniciar el libre mercado. Así, durante dicha fase se impulsan las grandes transformaciones en el campo fiscal y el comienzo de los vientos federales de mitad del siglo XIX. Se puede decir que se inició un “período de modernización institucional”⁹⁸, por lo cual, “debían acometerse reformas políticas y económicas fundamentales para consumir la independencia”⁹⁹, un proceso imposible bajo la égida de la Constitución conservadora de 1843.

Mapa 1.
República de la Nueva Granada 1852



Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia
http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/república_1831.html

y complementada con la obra de descentralización política que se realizó en la década de 1860 al establecerse en el país un sistema de gobierno federado¹⁰⁰.

En este panorama de grandes cambios económicos, sociales y políticos se expidió, en el año 1853, la Constitución Política de la República de la Nueva Granada, texto que permitió el viraje hacia el modelo federal. En su articulado

En dicho contexto fiscal y luego de la supresión del estanco del tabaco, sobrevino el fenómeno de la descentralización de las rentas, realizado por medio de la Ley 20 de abril de 1850, forjada por Salvador Camacho Roldán y Manuel Murillo Toro. Dicha descentralización obedeció al espíritu desarrollado tanto por comerciantes como por empresarios, para quienes esta medida permitió el libre cambio y el fortalecimiento de la economía. Las rentas quedaron prácticamente en manos de las provincias, quedando así el Estado al margen de los aspectos fiscales. Sobre dichos cambios Margarita González, anota:

Salvador Camacho afirmaba que la descentralización había obedecido a la necesidad de que las provincias compartieran con la Nación las responsabilidades fiscales, dada la pérdida para el Estado del monopolio del tabaco. En cambio, Galindo sostenía que la ley de descentralización había sido una reforma de orden político, pues con ella se hacía realidad aquel grado de autonomía regional tan ansiada por los sectores oprimidos por el centralismo que había regido hasta el momento. La autonomía que adquirieron las secciones del país en cuestiones fiscales quedaría luego reforzada

⁹⁸ HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Op. cit., p. 15.

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”. En: *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*. Tercera Edición. Bogotá: Procultura-Colcultura, 1984. p. 409.

¹⁰¹ República de la Nueva Granada 1852. Provincias: 1. Chiquirí, 2. Veraguas, 3. Azuero, 4. Panamá, 5. Chocó, 6. Antioquia, 7. Cartagena, 8. Sanabilla, 9. Santa Marta, 10. Upar, 11. Riohacha, 12. Ocaña, 13. Socorro, 14. Cáceres, 15. Córdoba, 16. Arma, 17. Mariquita, 18. Tunja, 19. Casanare, 20. Cauca, 21. Neiva, 22. Pasto, 23. Barbaçoas, 24. Túquerres, 25. Cundinamarca, 26. Medellín, 27. Tequendama, 28. Bogotá, 29. Mocoa, 30. Vélez, 31. Soto, 32. Pamplona, 33. Zipaquirá, 34. Popayán, 35. Mompós.

se reafirmó la división territorial en provincias para efectos de la administración general de los negocios nacionales y éstas, en distritos parroquiales. En general, un texto político que dispuso un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable, reservando en las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al gobierno general funciones y facultades dignas de un enfoque federal¹⁰². El poder legislativo, quedó “compartido de acuerdo con las competencias, entre la nación, las provincias y los distritos municipales en que aquellas se dividían. Igual acontecía con el poder ejecutivo. El poder judicial sí era ejercido de manera general por la nación en todos los lugares del territorio”¹⁰³.

El artículo 48 de dicha Constitución prescribió que cada provincia tenía el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgara conveniente para su organización, régimen y administración interior¹⁰⁴. En desarrollo de dicha normativa, aparece el 27 de febrero del año 1855 el Acto adicional a la Constitución, mediante el cual se creó el Estado de Panamá, comprendido por las provincias del Istmo de Panamá, esto es: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí. Dicho Acto constitucional incluyó un trascendental artículo, que abrió las compuertas hacia la organización federal del Estado colombiano. Así se lee:

Artículo 12.

Una ley podrá erigir en estado que sea regido conforme al presente Acto Legislativo, cualquier porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contenga la erección de un Estado, tendrá la misma fuerza que el presente acto de reforma constitucional, no pudiendo ser reformado sino por los mismos trámites de la Constitución¹⁰⁵.

En desarrollo de dicho artículo, aparece la Ley del 11 de junio de 1856¹⁰⁶ que creó el Estado de Antioquia:

Artículo 1°

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Acto adicional a la Constitución, expedido en 27 de febrero de 1855, erígese el Estado federal de Antioquia, compuesto de la actual provincia de ese mismo nombre.

De igual forma, la Ley del 13 de mayo de 1857¹⁰⁷ mediante la cual se creó el Estado de Santander:

Artículo 1°

El territorio que comprende las actuales Provincias de Pamplona, y Socorro forma un Estado federal, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Santander.

¹⁰² Conservación del orden general, la organización y administración de la hacienda nacional, todo lo relativo al comercio extranjero, la legislación civil y penal, la demarcación territorial de primer orden: relacionada con los límites del territorio nacional con los territorios extranjeros y la división o deslinde de las provincias entre sí, y su creación o supresión, las relaciones exteriores, la reforma a la Constitución, la organización del censo general de la población, la organización del sistema electoral, la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías y demás bienes nacionales y la concesión de privilegios exclusivos u otras ventajas o indemnizaciones para objetos de utilidad pública

¹⁰³ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. *Bases constitucionales del régimen municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1993, p. 62.

¹⁰⁴ *El artículo 50 establecía que el gobierno municipal de cada provincia estaría a cargo de una legislatura provincial, en la parte legislativa; y de un gobernador en la parte ejecutiva, el cual sería agente natural del Poder Ejecutivo General.*

¹⁰⁵ “ACTO ADICIONAL A LA CONSTITUCIÓN CREANDO (SIC) EL ESTADO DE PANAMÁ, 27 DE FEBRERO, 1855”. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Op. cit., p. 247.

¹⁰⁶ “Ley, de 11 de junio, 1856, creando (sic) el Estado de Antioquia”. *Ibid.*, p. 249.

¹⁰⁷ “Ley, 13 de mayo, 1857, creando (sic) el Estado de Santander”. *Ibid.*, p. 151.

Además de la Ley del 15 de junio de 1857¹⁰⁸ que creó los Estados federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá y Magdalena, tal como se lee en su artículo 1º, así:

Artículo 1º

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del acto adicional a la Constitución, expedido el 27 de febrero de 1855, las porciones del territorio de la República que a continuación se expresarán, se erigen en Estado federales, partes integrales de la nueva granada:

1º El Estado del Cauca, que se formará de las provincias de Buenaventura, Cauca, Chocó, Pasto y Popayán, y del territorio del Caquetá;

2º El Estado de Cundinamarca, de las provincias de Bogotá, Mariquita y Neiva;

3º El Estado de Boyacá de las Provincias de Casanare, Tundama, Tunja y Vélez, con excepción del antiguo Cantón de Vélez, que se agrega al Estado de Santander;

4º El Estado de Bolívar, de las Provincias de Cartagena y Sabanilla y la parte de la de Mompós que está al occidente del Magdalena;

5º El Estado de Magdalena, de las Provincias de Riohacha y Santamarta, del territorio de la Goajira y de la parte de la Provincia de Mompós que está al oriente del Magdalena, con excepción de los Distritos de Aspásica, Brotaré, Buenavista, Carmen, Convención, La Cruz, Ocaña, Palma, Pueblo nuevo, San Antonio, San Calisto, San Pedro y Teorama, que se agregan al Estado de Santander.

Dichos Estados dependían de la Nueva Granada en los asuntos de relaciones exteriores, organización y servicio del Ejército permanente y de la Marina de Guerra, crédito nacional, naturalización de extranjeros, rentas y gastos nacionales. También se reservó al Estado centro el uso del pabellón y escudo de armas de la República, lo relativo a las tierras baldías y el tema de pesos, pesas y medidas oficiales. “En todos los demás asuntos de legislación y administración”, los estados podían estatuir libremente “lo que a bien” tuvieran “por los trámites de su propia Constitución” (Ver artículo 4º).

Así, “la República vino a quedar dividida en estados federales bajo una Constitución que establecía el régimen unitario, y para remediar tamaña anomalía era necesario proceder a darle a la Nación un estatuto francamente federalista”¹⁰⁹. Por ello, aparece en el año de 1858 la Constitución Política para la Confederación Granadina en donde los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander se confederan para formar una Nación soberana, libre e independiente. En el artículo 8º de dicha Constitución se estableció la cláusula residual a favor de los Estados, es decir, todos aquellos objetos que no hubiesen sido atribuidos por la carta política a los poderes de la Confederación eran de competencia de los Estados. “En líneas generales se mantiene el régimen municipal. Se asignan competencias exclusivas a la Confederación (art. 15); se incluyen competencias concurrentes o comunes a la Nación y los Estados (art. 16) y se radica una regla general de competencias en los Estados”¹¹⁰.

Orlando Santofimio opina sobre los evidentes avances políticos de los granadinos en estos años en donde las comunidades municipales estuvieron en capacidad de darse sus normas básicas de conducta: “Las investigaciones históricas nos han demostrado que los municipios de Bucaramanga (23 de febrero de 1858), Floridablanca (8 de

¹⁰⁸ “Ley, 15 de junio, 1857, (por la cual se crean los Estados federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena). *Ibíd.*, p. 253.

¹⁰⁹ TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Ob. cit., p. 123.

¹¹⁰ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. *Bases constitucionales del régimen municipal*. Ob. cit., p. 64.

Mapa 2. Antiguo Virreinato de la Nueva Granada hoy Estados Unidos de Colombia y República de Ecuador.



Fuente: http://www.revistacredencial.com/credencial_historia/atlas/mapa5.htm. Antiguo Virreinato de la Nueva Granada hoy Estados Unidos de Colombia y República de Ecuador. Grabado por Erhard, C Marpon et E. Flammarion Editeurs, París.

febrero de 1858), Piedecuesta (26 de febrero de 1858), Zapatoca (1° de febrero de 1858), Riohacha (14 de febrero de 1859), Distrito de Tabio (28 de diciembre de 1862), tenían normas constitucionales proferidas por ellos mismos...”¹¹¹.

Sin embargo, la cúspide de la etapa federal estuvo bajo la égida de la Carta Política de 1863, denominada Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia. Dicho texto en su artículo 1° señaló que los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados a su vez por los Actos del 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857 y 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861, y 3 de septiembre del mismo año, se unían o confederaban a perpetuidad bajo el nombre de “Estados Unidos de Colombia”¹¹².

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 64 y 65.

¹¹² “Nada se dijo sobre asuntos municipales, por ser esto competencia de los Estados, pues no se le adscribió al poder central, y como lo determinaba el artículo 16: “Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno General, son de la exclusiva competencia de los mismo Estados”. VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Op. cit., p. 99

3.3 Cien años de centralismo bajo la égida de la Constitución Política de 1886

La agudización de la lucha política, el viraje del veleidoso Presidente Rafael Núñez, quien habiéndose iniciado como centralista al pronunciarse sobre el proyecto de 1853, pasó a ser federalista decidido en 1855 (...) ¹¹³, para terminar entregado al partido conservador, desencadenó una revolución fallida, a cuyo término el Presidente decretó la extinción de la Carta Federal y convocó un Consejo Nacional de Delegatarios, que habría de redactar su reemplazo, sobre las bases de república unitaria y centralista que en manos de los jefes del partido triunfante se convirtió en establecimiento teocrático, absolutista y arbitrario, que suprimió toda autonomía administrativa de los Estados, convertidos en departamentos, y de los municipios, a más de haberles arrebatado sus bienes y rentas.

Fernando Hinestrosa ¹¹⁴.

La regeneración fue un momento histórico que tuvo como uno de sus objetivos la subordinación de los Estados bajo la figura de los departamentos y del modelo de Estado unitario. Fruto de dicho proceso es la Constitución Política de 1886 que destruyó el programa del radicalismo federal y cedió el turno político a una nueva capa social entre la cual ubicamos a los sectores señoriales, elites políticas y círculos empresariales, además de una nueva unidad entre grupos terratenientes, la iglesia y parte del sector económico.

La Constitución Política de 1886 en su artículo 1° le atribuyó a Colombia la forma de República unitaria y en su artículo 4° determinó que las secciones que componían a la Unión Colombiana, denominadas estados y territorios nacionales, continuarían siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de departamentos.

Los viejos estados federales, desligados de las vastas competencias atribuidas durante la época federal ¹¹⁵, constituyen parte de los actuales departamentos. Sobre dicha transformación, Orlando Fals Borda, apunta:

Los estados soberanos de mediados de siglo, como los anteriormente citados, conservaron las provincias como componentes territoriales (junto con distritos, municipios y veredas o corregimientos); pero la Constitución Nacional de 1886 hubo de hacer triunfar de nuevo la concepción afrancesada de los departamentos, que siguieron en parte los irreales y difusos límites de las siete gobernaciones y capitanías coloniales ¹¹⁶.

En general, las provincias fueron cediendo paso a la construcción de los viejos estados federales y éstos a su vez se convirtieron en los departamentos del modelo unitario implementado con la Constitución Política de 1886. Para Vidal Perdomo y Hernández Becerra, suficiente argumento para corroborar que la figura departamental en Colombia, muy a pesar de sus detractores, tiene desde el punto de vista histórico, sociológico y político una trascendencia importante en la organización política y administrativa del territorio colombiano ¹¹⁷.

¹¹³ “La Federación es nuestra tierra prometida (...) la historia administrativa de la Nueva Granada, casi desde su fundación, es la historia del desarrollo de los fueros seccionales, a despecho de la más obstinada resistencia del Poder nivelador, o sea del centralismo. (...)” (cit. Carlos RESTREPO PIEDRAHITA, Estudio preliminar a las Constituciones de Colombia de POMBO y GUERRA, t. I, Bogotá, 1886, p. 86 s).

¹¹⁴ HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Op. cit., p. 17 y 18

¹¹⁵ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”. En: AA.VV. *Crisis y Futuro de los Departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 207.

¹¹⁶ FALS BORDA, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Op. cit., p. 29.

¹¹⁷ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”, Op. cit. y VIDAL PERDOMO, Jaime. ¿Cambiar los Departamentos por Regiones?. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung, 2003.

Lo cierto es que la Constitución Política de 1886 marcó el modelo territorial de Colombia para el siglo XX, “los departamentos continuaron en el desempeño de un papel integral de gobierno en sus territorios, más no ya en calidad de entidades “soberanas”, que habían dejado de serlo, sino en representación y por delegación del gobierno nacional”¹¹⁸. El papel del departamento, junto con el de su líder denominado gobernador, a lo largo del siglo XX ratifica el espíritu centralista invocado por la Constitución de 1886, bajo la máxima de “centralización política y descentralización administrativa” que sin duda se tradujo en el campo territorial en simple desconcentración administrativa.

El gobernador quedó subordinado al ejecutivo, aspecto que lo convirtió en un eje protector del centralismo político y administrativo, para lo cual dispuso de algunos poderes de dirección y de tutela sobre las entidades departamentales¹¹⁹. Tal como lo señala Rodrigo Lara Restrepo la figura del gobernador, poco o nada cambió a lo largo del siglo XX. Durante los primeros cincuenta años se le otorgaron a dicho agente meras competencias de ejecución. El gobernador actuó como una “simple “correa de transmisión” del gobierno; carecía de poder de gestión y de formulación de políticas departamentales, por cuanto sólo podía permitir o prohibir aquello que la ley le permitía o prohibía”¹²⁰. Rodrigo Lara agrega que, “desde una perspectiva sistémica, la figura del gobernador era perfectamente coherente con el férreo centralismo de la época, ya que era un mecanismo eficiente que otorgaba al poder central un “vaso conductor” para transmitir en forma eficiente sus directrices en el territorio”¹²¹.

Durante la primera década del siglo XX vientos fraccionadores avasallaron la figura departamental. Fraccionamientos llamados a desterrar cualquier espíritu separatista o sentimientos regionales que hubiesen podido alterar los designios centralistas de la Constitución de 1886. Para ello, el General Reyes “concibió una atrevida “medida de alta cirugía social” que fue la subdivisión de los grandes departamentos existentes. Estos en realidad, eran casi los mismos gigantescos Estados Soberanos de 1863, de modo que en esta forma el General Reyes quiso debilitarlos definitivamente, encuadrando a sus políticos díscolos en nuevos departamentos más pequeños y manejables”¹²².

Vidal Perdomo anota que Colombia enfrentó el inicio del siglo XX con la pérdida del “departamento de Panamá” y la división del territorio en más departamentos; así se crearon Nariño, Caldas, Huila, Atlántico, Valle del Cauca y Norte de Santander. Dicha desmembración, en su criterio, no fue artificial ni inspirada solamente en “propósitos políticos, como a veces se afirma con ligereza histórica y sociológica, sino fruto del crecimiento del país y del desarrollo económico y social de entonces, y de la conquista del territorio”¹²³.

Para Fals Borda:

Estos departamentos resultaron todavía grandes e ingobernables, tanto que los legisladores los subdividieron en 34 partes en 1905 para llegar otra vez casi al nivel de las viejas provincias(...) No se llegó entonces al extremo mecanicista europeo; pero tampoco se respondió a la realidad social local y a las culturas populares,

¹¹⁸ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”, Op. cit. pp. 207 y 208.

¹¹⁹ El artículo 193 de la Constitución de 1886 señalaba que “en cada departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del poder ejecutivo. Como agente de la Administración central por una parte, y por otra, como jefe superior de la administración departamental”.

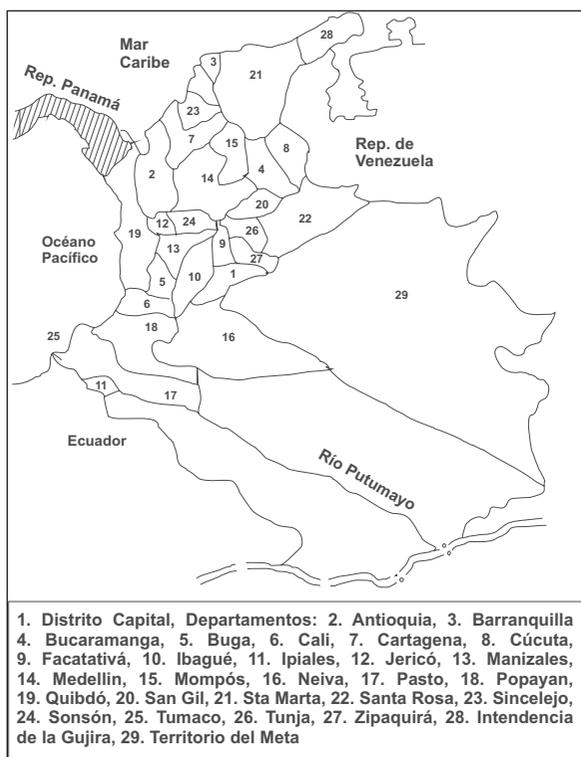
¹²⁰ LARA RESTREPO, Rodrigo: “La articulación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de la desconcentración. Perspectiva comparatista”. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer Stiftung, 2003. pág. 155.

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² FALS BORDA, Orlando. “Visión del ordenamiento territorial colombiano”. En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombia, 1998, p. 193.

¹²³ VIDAL PERDOMO, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2001, p. 28.

Mapa 3. Colombia 1905 - 1909



Fuente: MENDOZA MORALES, Alberto. *El ordenador. Metodología del Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Ecoe Ediciones – Sociedad Geográfica de Colombia, 1995. p. 48.

como se demostró y se sigue demostrando- por los casi constantes impulsos secesionistas y movimientos cívicos o de protesta de provincias, municipios y veredas insatisfechas¹²⁴.

Así, la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó entre 1905 y 1908, bajo el gobierno del General Reyes promovió la desintegración de los viejos Estados constituidos para la época en departamentos. Una reforma que impulsó la tendencia hacia la centralización política, debilitó la vida administrativa de los departamentos y de los municipios y derogó las funciones asignadas por la Constitución de 1886 a las asambleas departamentales para el manejo de los asuntos regionales. Es decir, que la reforma del quinquenio “Reyes” determinó “la pérdida de capacidad de los departamentos para tomar decisiones en materia de inmigración, construcción de ferrocarriles e inversiones extranjeras, y la nacionalización de las rentas (sobre todo licores y degüello) con lo que los departamentos quedaron subordinados a las prioridades acordadas por el gobierno central”¹²⁵.

En general, en dicha etapa se vislumbra “una tendencia hacia la recuperación de los ingresos y por el traslado de los ingresos especiales originalmente dirigidos a los departamentos”¹²⁶. Sólo hacia 1908 retornaron hacia los departamentos las rentas de licores, degüello, impuesto directo, peajes, pontazgos, pesca y trabajo personal subsidiario, quedando la nación con las rentas de aduanas, salinas, esmeraldas, timbre nacional y tabaco.

Como se observa, una reforma sustentada en el peligro latente de nuevos separatismos, en especial del Cauca, Antioquia y la Costa Atlántica, luego de la crisis generada por la guerra de los Mil Días (1899 – 1902) y la secesión de Panamá en el año 1903.

Una vez el General Reyes fuera del poder, se desarrolla una contrarreforma que anula lo establecido por la anterior Asamblea Nacional Constituyente. Así la Ley 65 del 14 de diciembre de 1909, apostó por la división existente hasta el año de 1905: “La Ley 65 del 14 de diciembre de 1909 dividió la nación en diez departamentos Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Panamá, Santander y Tolima, y afirmó que los territorios de San Martín, Casanare, Caquetá, Guajira, y Chocó, serían administrados como intendencias directamente por el gobierno nacional”¹²⁷. Luego, y de forma contradictoria, la Asamblea “reincorporó los demás antiguos territorios

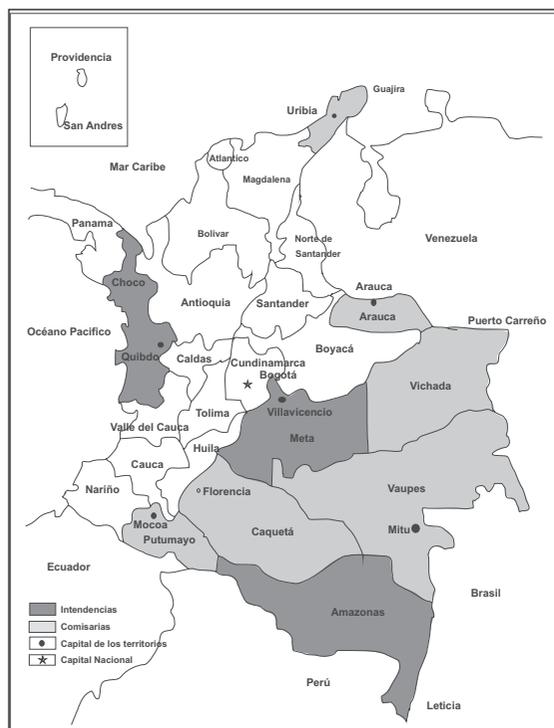
¹²⁴ FALS BORDA, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Op. cit., p. 30.

¹²⁵ Véase VÉLEZ, Humberto. “Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904 – 1909)”. En: *Nueva Historia de Colombia. Historia Política 1886 – 1946*, Bogotá, editorial Planeta, 1989, pág. 199.

¹²⁶ JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Informe fiscal presentado al Banco de la República*. Bogotá, D.C.; Informe final proyecto No 1809 – Fedesarrollo, agosto 3 de 2004, p. 22.

¹²⁷ RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Op. cit., p. 27.

**Mapa 4. Colombia:
Intendencia y Comisarías, 1931 - 1946**



Fuente: RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Medellín: Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2003, p. 10.

a los departamentos contiguos”¹²⁸, así: “Caquetá, volvió a unirse a Cauca, Guajira regresó a Magdalena, y Casanare, dividido en las provincias de Nunchía y Arauca, se convirtió en parte de Boyacá”¹²⁹.

Por su parte, el Acto Legislativo No 03/1910 dividió nuevamente el territorio nacional en departamentos y éstos en municipios o distritos municipales y determinó que para el mejor servicio administrativo la ley podía establecer divisiones provinciales y otras. Dicho Acto determinó al gobernador como agente del poder ejecutivo y jefe de la administración seccional y señaló que los departamentos deberían tener independencia para la administración de sus asuntos. En materia de bienes y rentas indicó que tanto los departamentos así como los municipios tenían propiedad exclusiva sobre aquellos. Igualmente, señaló que en cada departamento debía existir una asamblea departamental de elección popular y determinó las funciones de aquella, entre las cuales se destaca la de establecer contribuciones para cubrir gastos de administración. Por otra parte, dispuso que las ordenanzas de las asambleas fueran obligatorias mientras no fueran anuladas por autoridad judicial e indicó las atribuciones del gobernador y de los concejos municipales. Además, anotó que en cada municipio debería existir un alcalde para ejercer las funciones de agente del gobernador y jefe de la administración municipal. Asimismo, contempló la división potestativa por la ley en provincias. “A partir de

este momento, el régimen departamental adquiere unas características que prácticamente permanecerán intactas hasta la llegada de la Constitución Política de 1991”¹³⁰.

Para el año 1910 se confirma la creación de Caldas y Huila. También, se crean los departamentos de Atlántico, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Hacia el año 1913 se expidió la Ley 4a conocida con el nombre de Código de Régimen Político y Municipal. El documento cuenta con disposiciones sobre asuntos de carácter nacional, algunas incluso todavía vigentes, y aspectos en materia departamental y municipal.

En el año 1936 por medio del Acto legislativo No 1 del 5 de agosto se dividió la República de Colombia en departamentos, intendencias y comisarías; los primeros a su vez en municipios o distritos municipales. En el año de 1945 se ratifica la desaparición de las provincias como divisiones político-administrativas, se permitió la categorización de los municipios y se organizó a la ciudad de Bogotá como distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario.

¹²⁸ Ibíd.

¹²⁹ Ibíd.

¹³⁰ ROBLEDO SILVA, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Op. cit., p. 207.

En general, se produce un afianzamiento de la organización departamental entre los años 1910 y 1945. Vidal Perdomo afirma, que la inclusión de las intendencias y comisarías refleja un mayor interés por estos territorios, antes considerados “territorios nacionales, es decir, espacios geográficos que no alcanzaban el desarrollo necesario para ser erigidos en Departamentos y que quedaban, como se dijo después muy enfáticamente, bajo la administración del gobierno”¹³¹.

Sobre el mismo asunto, Jane Rausch señala que los viejos territorios nacionales asumieron un estatus especial a partir de la reforma constitucional de 1936, un hecho que significó una mejor administración. “Aunque la Iglesia católica seguía siendo la fuerza más poderosa en los territorios, la autoridad civil del gobierno se reafirmó mediante el desarrollo de obras públicas, el crecimiento de la educación pública y de los servicios de salud, la colonización planeada y espontánea, la ampliación de la misión del ejército y el desarrollo de una fuerza de policía de fronteras”¹³².

Luego, aparece un período de la historia caracterizado por la proliferación de varios departamentos, entre ellos, Choco, creado por Acto legislativo en el año de 1944. Así mismo, Córdoba, Meta, Quindío, Guajira, Risaralda, Cesar y Sucre.

Sobre este proceso Fals Borda, afirma:

En cuanto a la presión por crear nuevos departamentos – aparte de la constante creación de municipios por asambleas departamentales que, hasta diciembre de 1995, ya sumaban 1.052-, la primera erupción cívica de esta clase ocurrió en el Choco, cuyos senadores lograron una fácil victoria en 1944. En el sur occidente de Bolívar poco después se armó una campaña encabezada por familias latifundistas y ganaderas poderosas, aburridas del lejano dominio cartagenero, que culminó en 1951 con la creación del Departamento de Córdoba. Luego se repitió el proceso en el Meta (1959), Guajira (1964), Risaralda (1966), Quindío (1966), Sucre (1966) y Cesar (1967). En todos estos nuevos departamentos se satisfizo en gran parte el anhelo autonómico con buenos argumentos; pero también apareció el apetito burocrático y de figuración partidista, con efectos neutrales o negativos para la vida concreta de las comunidades locales”¹³³.

En los denominados territorios nacionales también se encuentran creaciones. Para el año 1943 surge la Comisaría del Amazonas y la Comisaría del Vichada; luego, en el año 1963 la de Guainía. Posteriormente, Caquetá se transforma en departamento (1981). En general, territorios que serán denominados departamentos bajo la tutela de la Constitución Política de 1991.

Una erupción que será frenada por la reforma constitucional de 1968. Precisamente en la década del sesenta se llevó a cabo en Colombia una importante reforma administrativa que dio inicio al proceso de modernización del Estado¹³⁴. En resumen, y frente al tema territorial, se hicieron los siguientes ajustes:

1º Creación de nuevos departamentos: mayores exigencias de población y recursos fiscales y aumento anual de las bases de dichos factores. Además se consigna la previa determinación del Consejo de Estado y del gobierno de que se han cumplido los requisitos señalados.

2º Extensión de la planeación al ámbito departamental. Los departamentos realizarán su tarea sujetos a planes de desarrollo económico y social que puedan articularse con los planes y programas nacionales;

¹³¹ VIDAL PERDOMO, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Op. cit., p. 46

¹³² RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Op. cit., p. 114.

¹³³ FALS BORDA, Orlando. “Visión del Ordenamiento Territorial Colombiano en el siglo XX”. Op. cit., p. 196.

¹³⁴ Ver: VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009.

Los departamentos ejercerán tutela sobre los municipios para planificar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios¹³⁵.

3° Fortalecimiento de la autonomía administrativa y fiscal. Distribución por ley de los servicios que deben estar a cargo de la Nación, de los departamentos y los municipios;

Dirección por los gobernadores de servicios nacionales en el departamento, en los términos de la delegación que les confiera el Presidente de la República.

Prohibición a la ley y al gobierno de crear recargos adicionales a favor de la nación sobre las rentas asignadas a los departamentos y municipios.

4° Cohesión de la administración departamental. Los representantes del departamento en las juntas directivas de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental y los gerentes de las mismas, son agentes del gobernador.

5° Agilización de la administración departamental y municipal.

6° Creación de áreas metropolitanas.

Comprenden las zonas alrededor de las grandes ciudades e integran los municipios vecinos para la mejor administración y prestación de servicios.

7° Asociación de municipios.

Para la más eficiente prestación de servicios públicos.

8° Asambleas departamentales.

Reducción del número de miembros y ampliación del período a cuatro (4) años.

9° Mayor participación de los habitantes del municipio en la administración del mismo a través de Juntas Administradoras de determinados sectores del territorio municipal¹³⁶.

Como se observa, en la reforma del sesenta y ocho se señalaron requisitos dispendiosos para la creación de nuevos departamentos, con ello se pretendió dar fin al período denominado “departamentalitis”.

Con dicha reforma se otorgó al gobernador la dirección de los servicios nacionales en el departamento en los términos de delegación conferidos por el presidente de la República¹³⁷. Se buscó darle un papel de gestión administrativa a este funcionario que, hasta ese momento, era el gran ausente de las decisiones que en asuntos administrativos nacionales se tomaran en su departamento. A pesar de ello, en la práctica, la figura del gobernador se centró en aspectos políticos, de orden público y de control de las libertades y perdió protagonismo en los procesos de planeación del desarrollo.

¹³⁵ Sobre dicha tutela VIDAL PERDOMO, anota: “Si es un lugar común hablar de los municipios como cédula primaria de la vida social cabe observar que se venía incubando la tendencia de mirar a los departamentos con cierto desdén y se había llegado a sostener por un eminente tratadista de derecho constitucional que eran cuerpos inútiles llamados a desaparecer. El Acto Legislativo número 1 de 1968 se inspira en la tesis del gran papel que pueden jugar los departamentos en la planificación del desarrollo regional y local y en la prestación de los servicios. El artículo 182 de la actual codificación hace explícita esa idea al otorgarles un poder de tutela administrativa sobre los municipios para esos propósitos, del desarrollo y atención de servicios (...) El artículo 182 persigue unas relaciones más estrechas entre los departamentos y sus municipios, alrededor de la planeación y de la organización de servicios, y ese ideal lo envuelve dentro del concepto de tutela administrativa, que jurídicamente significa orientación, coordinación y vigilancia sobre entidades que poseen autonomía administrativa. La ley, sin destruir esta autonomía municipal, fijará las modalidades e intensidad de ese deseo de mayor vinculación. *Ibíd.*, p. 349.

¹³⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (Secretaría Jurídica). *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá: Presidencia de la República – Imprenta Nacional, 1969. p. 330.

¹³⁷ LARA RESTREPO, Rodrigo: “La articulación de las relaciones...”. *Op. cit.*, p. 156.

Un elemento esencial de la reforma es la inclusión del término “situado fiscal”, con el cual se pretendió aliviar las tensiones y las discrepancias entre el poder central y la periferia, esto es, un mecanismo que puso de “relieve el afán descentralista de la reforma constitucional de 1968, pues permite desplazar servicios hacia la periferia y proveer a las secciones de los recursos necesarios para satisfacerlos, con lo que las entidades territoriales serán revitalizadas y la vida local adquirirá mayor dimensión”¹³⁸. En desarrollo de dicho postulado se expidió la Ley 46 de 1971, “por medio de la cual se transfirió el 13 % de los recaudos ordinarios de la Nación, con posibilidades de aumentar su monto hasta el 26% a los departamentos, intendencias, comisarías y Bogotá, para ser invertido en los gastos de funcionamiento de los servicios de educación primaria (el 74%) y de salud el (26%)”¹³⁹.

Con relación al tema de las intendencias y comisarías, la reforma del sesenta y ocho sostiene la tradicional división, pero proyecta la futura reunificación de todas bajo la denominación de departamento. Por ejemplo, antes de la reforma sólo eran circunscripciones electorales los departamentos y estos territorios se anexaban para el ejercicio del derecho al voto, sin embargo, alguno de estos habían sido autorizados para ser circunscripciones electorales para las elecciones de la Cámara, mientras que para las del Senado votaban en algún departamento. Con la reforma se aprueba que las intendencias y comisarías eligieran un representante por cada cien mil habitantes y uno más por fracción no menor de cincuenta mil. Por otra parte, se discutió sobre la necesidad de un régimen especial para San Andrés¹⁴⁰.

Tal como lo reiteran Edgar González e Iván Jaramillo¹⁴¹, desde finales de los años sesenta, los departamentos fueron pieza clave del proceso de descentralización. Por ello, las políticas fueron orientadas hacia su fortalecimiento, mediante la delegación de funciones del Estado centro y comprometiéndoles a participar de forma decisiva en los planes y programas nacionales, al igual que fueron dotados de las herramientas jurídicas para la gestión de la planeación en su correspondiente territorio¹⁴². Con dichas transformaciones se les dotó de modernas reglas presupuestales, con el fin de estimular su papel como centro de referencia de la acción nacional. En otras palabras, “la Nación esperaba acentuar la desconcentración de sus agencias regionales, dotar a tales agencias de mayores facultades para decidir y actuar y articularlas en mejor forma con los gobiernos departamentales”¹⁴³.

En 1977, el Congreso aprueba una reforma constitucional para “convocar a una asamblea constituyente que se encargaría de innovar lo relativo a la administración de justicia y a la administración departamental y municipal”¹⁴⁴. Las reformas se concentraron en los siguientes aspectos:

La nación debe ceder algunos impuestos a los departamentos (dado que el situado fiscal no solucionó su situación económica); despolitizar las entidades que prestan los servicios públicos; nombrar los gobernadores por un período mínimo de dos años, y para ello tener en cuenta la opinión de la Asamblea Departamental frente al designado; crear la región como un nivel intermedio entre el Estado central y las fuerzas locales (lograr unidad política y administrativa y una mayor participación en la vida nacional de los departamentos y los municipios) y establecer patrones claros de evaluación (a cargo de una entidad central que controle la ejecución de proyectos).

¹³⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Op. cit., p. 350.

¹³⁹ HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Op. cit., p. 21.

¹⁴⁰ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Op. cit., pp. 356 y 357.

¹⁴¹ GONZALEZ, Edgar y JARAMILLO, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, [en línea]: CEPAL / GTZ. Proyecto Regional de Descentralización fiscal, Disponible en: <http://odh.pnud.org.do/sites/odh.onu.org.do/files/CEPAL20-20El20areglo20institucional.pdf>, recuperado el 29 de septiembre de 2009.

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ *Ibíd.*

¹⁴⁴ HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Op. cit., p. 21.

A su vez los departamentos y los municipios deberán contar con recursos económicos suficientes (para evitar que la nación asuma las deficiencias en el gasto público); establecer criterios de selección de entidades que presten los servicios públicos (donde la ciudadanía tenga mayor acceso y sienta que sus necesidades son atendidas), ajustar sus presupuestos a una ley que controle la actuación de los gobernantes; fortalecer las funciones de las asambleas y concejos determinando su tamaño, tecnificación y extensión del mandato.

Por su parte la región debe estimular la iniciativa local y permitir la existencia de diversidad de municipios o distritos de acuerdo con sus capacidades; buscar que el ciudadano entre en mayor contacto con su comunidad y que tenga que tratar lo menos posible con una entidad del nivel superior¹⁴⁵.

Dicha reforma se frustró ante la declaratoria de inconstitucionalidad dada por la Corte Suprema de Justicia, para lo cual se alegaron “vicios de procedimiento y también la imposibilidad de variar el trámite ordinario de enmienda”¹⁴⁶.

Si bien la reforma se hundió, el debate en torno de la institución intermedia se agudizó. Surgen, incluso algunas medidas gubernamentales de intervención, tales como el Decreto 084 de 1976, por medio del cual se instó a los gobernadores a promover y coordinar programas nacionales en sus respectivos territorios, la ordenación de comités sectoriales, entre otras medidas¹⁴⁷. A su vez, el Departamento Nacional de Planeación elaboró una propuesta de reforma a los departamentos y municipios cuyos elementos centrales fueron “el fortalecimiento de los municipios transformados en distritos, la transformación del departamento en un nivel de coordinación y supervisión municipal sin funciones de prestación de servicios y la conformación de regiones como órganos técnicos de planeación regional”¹⁴⁸. Al final, tal como lo anota Alberto Maldonado, “mas que un proceso de descentralización se trataba de un esquema de desconcentración territorial, por cuanto el poder de decisión quedaba finalmente concentrado en el gobierno nacional”¹⁴⁹, al tener un marcado protagonismo y control del Departamento Nacional de Planeación.

En los ochenta se reiteraron los argumentos esgrimidos por Tulio Enrique Tascón, en contra de la figura departamental. Nuevamente aflora la propuesta de supresión o marchitamiento del nivel intermedio de gobierno. Los departamentos siguieron vistos como entes anacrónicos, costosos, ineficientes y sin tradición histórica¹⁵⁰. Por el contrario, el municipio encontró, en dicha década, las herramientas necesarias para el despegue en materia de descentralización.

A pesar de ello, se encuentran algunas acciones en pro de la institución. Por ejemplo, durante el gobierno de Turbay Ayala (1978 – 1982), se “adelantó un programa de descentralización hacia los departamentos bajo la modalidad de desconcentración y delegación”¹⁵¹. En general, se percibió un esfuerzo para fortalecer la labor de coordinación y el papel de la figura del gobernador.

Otro aporte en la década de los ochenta, estuvo dado por la Misión de Finanzas Intergubernamentales (conformada en el año 1980). Ésta detectó los ya sabidos problemas de la institución departamental. Entre otros, la menor participación de la tributación dentro del total de ingresos departamentales y el aumento de los aportes de

¹⁴⁵ MALDONADO, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. Proyecto Colombo Alemán de cooperación técnica-PRODEPAZ-GTZ, s.p., 2005, p. 57.

¹⁴⁶ HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Op. cit., p. 21.

¹⁴⁷ MALDONADO, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. Op. cit., p. 57.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p. 59.

¹⁵⁰ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Op. cit., pp. 63 y ss.

¹⁵¹ MALDONADO, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. Op. cit., p. 60.

la Nación; el carácter inelástico de los impuestos departamentales; los insuficientes recursos para el cubrimiento de gastos de funcionamiento y de inversión; el déficit de su sector descentralizado; la dependencia del rubro de transferencias; el incumplimiento de la función de provisión de servicios; además del incumplimiento en sus funciones de coordinador y planificador¹⁵².

A pesar del balance elaborado por la Misión, el municipio fue la entidad mayormente favorecida. Un proceso que se tradujo en una serie de normas que regularon la descentralización tanto desde el punto de vista fiscal como desde el punto de vista político-administrativo. Una década que se caracterizó por poner énfasis, principalmente, en los gobiernos locales. La labor descentralizadora se orientó hacia la consecución de dos objetivos principalmente: por un lado, la creación de la capacidad de los municipios para la autoprestación de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política, y, por otro, la generación de nuevos espacios democráticos y de participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder, como vía para la contención del disgusto popular y el desarrollo del conflicto interno¹⁵³.

Con relación a la descentralización fiscal, se puede citar, a manera de ejemplo, la Ley 14 de 1983 que aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió las bases de sus gravámenes. En materia de descentralización política, se introdujo, mediante el Acto Legislativo No 1/1986, la elección popular de alcaldes, que luego sería extendida a la figura de los gobernadores a través de la Constitución Política de 1991.

Tal como lo reafirma Hernández Becerra, durante esta década se transfirieron “crecientes competencias y recursos directamente al municipio pasando por encima del Departamento, los municipios se emanciparon no tanto del centralismo de la administración nacional como de la tutela estrecha y paternalmente ejercida por los gobiernos departamentales”¹⁵⁴.

A partir de un ejercicio de compilación de antiguas disposiciones departamentales se expide en el año 1986 el *Nuevo Código de Régimen Departamental* (Decreto 1222/1986). Una disposición normativa que aún sigue vigente pese a su decrepitud inicial.

En síntesis, la descentralización durante los ochenta estuvo orientada hacia el fortalecimiento de los municipios. En razón de tal enfoque, los departamentos “quedaron por fuera del centro principal de atención de las políticas públicas territoriales del Estado. Su debilidad institucional no mejoró mayormente y su capacidad fiscal no repuntó a lo largo de la década de los ochenta”¹⁵⁵. Sin embargo, y tal como lo anotan Edgar González e Iván Jaramillo:

Desde finales de los años ochenta se volvió sobre los departamentos, en esta ocasión para fortalecer su papel de nivel intermedio entre la nación y los municipios; para trasladarles ciertos servicios, bienes y funciones que venía ejerciendo la nación; para comprometerlos en la gestión del desarrollo y la coordinación de la planeación local; para involucrarlos en los procesos de programación de la inversión pública nacional; y en fin, para que sirvieran de soporte técnico de la nación en todas las actividades territoriales. Los departamentos reaccionaron en forma muy disímil a estas señales según su propia capacidad institucional. Varios de ellos establecieron estrategias de descentralización en su territorio, a fin de atender más

¹⁵² DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Informe de la Misión Wiesner-Bird, 1981.

¹⁵³ JARAMILLO PÉREZ, I.: *Regionalismo, descentralización y paz. Algunas tesis para discusión*, [http://www.terra.com.co/elecciones2002/centro de documentación/ivanjaramillo.doc](http://www.terra.com.co/elecciones2002/centro_de_documentación/ivanjaramillo.doc)

¹⁵⁴ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Del Departamento del siglo XIX al del siglo XXI”. Op. cit., p. 208.

¹⁵⁵ GONZALEZ, Edgar y JARAMILLO, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, [en línea]. Op. cit., p. 30.

eficientemente su capacidad planificadora o bien para gestionar la prestación de bienes, servicios y ejercer determinadas funciones¹⁵⁶.

Para el año 1984 un escrito de Jaime Castro demostraba el estado enfermizo del ordenamiento territorial y del departamento¹⁵⁷. Si bien, apunta Jaime Castro, que dicha instancia tiene cláusula general de competencia, en la práctica no cumple como entidad “prestadora de servicios y ejecutoras de obras”. Para Jaime Castro, los departamentos fracasaron en el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales, además, de ser un “costoso aparato burocrático y partidista”¹⁵⁸. En otras palabras, “un frondoso, complejo y costoso montaje burocrático. Que vive para sí mismo, que genera los recursos que necesita para sobrevivir, que no se proyecta hacia la comunidad en forma de servicios. Que se conforma con llenar el vacío que dejan los partidos políticos”¹⁵⁹.

En general, Jaime Castro reitera las conclusiones de la Misión Wiesner – Bird de 1981, eso sí, agregando que poco o nada ha hecho el Estado, para superar la crisis del nivel intermedio de gobierno. E incluso que lo poco que se ha hecho no ha repercutido en su mejoramiento. Tildó de “albañilería administrativa”¹⁶⁰, la poca intervención, esto es, que a falta de una política global, “se tapan las goteras”¹⁶¹, perviviendo los grandes problemas y el vacío del nivel intermedio de gobierno. Al final, reconoce que la supresión de dicha instancia no es la solución, pero sí el marchitamiento del monstruo actual y su posterior transformación administrativa¹⁶².

Propone la transformación de dicho nivel en una entidad administrativa “simplificada”, que en ningún caso preste de forma directa servicios públicos ni la ejecución de obras. Le propone no asumir nuevos servicios y tareas, además de sobrevivir solamente con los recursos de los monopolios. En materia de estructura administrativa insinúa el fin de las asambleas a quienes trata “como muebles viejos que carecen de sitio pero que por afecto no se abandonan”, y en su lugar insta a la fundación de un consejo departamental de planeación, suficientemente representativo. Por último, con relación al gobernador propone que éste no sea de elección popular y que siga siendo un agente del poder central¹⁶³.

Con este balance y consenso arrancó el proceso constituyente de 1991. Si bien a la Constitución de 1886 le endilgaron el logro de la unidad nacional, al final de su mandato el centralismo asfixiante empujaba una nueva institucionalidad.

CONCLUSIONES

Es evidente que el modelo unitario, cargado del enfoque centralista, ha sido la constante de la relación entre territorio y poder en Colombia, si bien menguado en las últimas décadas por las tendencias mundiales descentralizadoras que también impactaron el modelo territorial colombiano. La historia constitucional proporciona herramientas para corroborar la hipótesis de trabajo planteada, esto es, la constante del modelo territorial unitario arraigado en una cultura centralista. Una constante que ha sido determinada por la influencia francesa y por los trescientos años de administración colonial. Precisamente en esos trescientos años se construyó un modelo territorial mestizo, grabado por la administración centralista representada en la imposición de instituciones, de una legislación y de

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 30.

¹⁵⁷ CASTRO, Jaime. *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Editorial Oveja negra, 1984.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 21.

¹⁵⁹ *Ibíd.*

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 38 y 39

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² *Ibíd.*, p. 57.

¹⁶³ *Ibíd.*, p. 61.

corrientes ideológicas europeas, pero también por la influencia de los habitantes originales e incluso de aquellos impuestos que poco a poco se arraigaron en el Nuevo Mundo.

Sin duda, la perspectiva centralista marca la institucionalidad de los siglos XIX y XX en Colombia. El siglo XIX retoma la forma centralista como una herramienta de construcción del incipiente Estado nacional; así, la égida del republicanismo acudió una vez más a este enfoque, muy a pesar de los vientos que corrieron en pro del modelo territorial implementado en el norte. Pequeñas excepciones federales se vieron en el primer siglo de vida republicana, por supuesto, avasalladas por la tendencia centralista que recorrió la mayoría de los Estados latinoamericanos.

Nuevamente se reforzó el modelo territorial unitario con la implementación de la Constitución de 1886. La regeneración, sin duda, fue un momento histórico que tuvo como fin inmediato subordinar a los viejos estados bajo la figura de los departamentos y del modelo de Estado unitario. Un período que destruyó el programa del radicalismo liberal y cedió el turno político a una nueva capa social.

Todo el siglo XX estuvo determinado por la constitución “regeneradora” que apenas tuvo algunas reformas que aliviaron la carga centralista del modelo y el manejo exclusivo del centro y de Bogotá acerca de todos los asuntos periféricos. En esta centuria se observa una figura departamental bastante aminorada y desconocida, y no era para menos; aquella representó durante los primeros años de existencia de la Constitución Política de 1886 a los empoderados Estados del interregno federal. Así las cosas, surgieron varias medidas para fraccionarlos, incapacitarlos, desconocerlos y someterlos.

Se observan algunos avances descentralizadores en los últimos años de la década de los años sesenta y otras reformas importantes en los años ochenta, eso sí, en beneficio de la entidad local como entidad fundamental. El nivel intermedio de gobierno estuvo en la mira en todas estas décadas, pero la incipiente intervención sólo llegará en el proceso de construcción de la Constitución Política de 1991 y los años posteriores, por supuesto, con las vacilaciones del caso. Un hecho recurrente en los Estados unitarios, que dieron mayor prelación a lo central y lo local en detrimento del nivel intermedio de gobierno, que solamente ha sido objeto de atención en los últimos años, en razón, de los vientos globalizadores, de la integración, de la simple “imitación” o de las tendencias descentralizadoras.

REFERENCIAS CITADAS

AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2003.

AA.VV. *El Federalismo en Colombia. Pasado y Perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.

ARISTIZABAL ARBELAEZ, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993.

BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

CASTRO, Jaime. *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Editorial Oveja negra, 1984.

_____. *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra Ltda, 2000.

COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. En: *Nueva Historia de Colombia 1. Colombia Indígena. Conquista y Colonia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, Procultura y Planeta, 1989. pp. 117-152.

DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Informe de la Misión Wiesner-Bird, 1981.

DUSELL, Enrique. *1492 El Encubrimiento Del Otro. Hacia el origen del “mito de la modernidad”*, Colección Academia. La Paz: Plural editores - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Mayor de San Andrés, 1992.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. “Modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas”. En: *Revista Diálogos de Saberes* No 25 (julio – diciembre de 2006). pp. 91 – 108.

FALS BORDA, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Siglo Editores, 1988.

_____. “Visión del ordenamiento territorial colombiano”. En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombia, 1998. pp. 191-204.

FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas De América Latina*. 7 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

GONZÁLEZ, Margarita. “Las Rentas del Estado”. En: *Nueva Historia de Colombia 2. República Siglo XIX*. Bogotá: Procultura, Colcultura y Planeta, 1989. pp. 185-196.

GUERRA, François-Xavier. “Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas”. En: GUERRA, François-Xavier. *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, 1995. pp. 13-46.

GILMORE, Robert Louis. *El Federalismo en Colombia. 1810 – 1858*. Santafé de Bogotá: Coedición Sociedad Santanderista de Colombia – Universidad Externado de Colombia, 1995.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia”. En: *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. pp. 17 – 44.

_____. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001.

_____. “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Konrad Adenauer Stiftung, 2003. pp. 203-222.

HERRERA ANGEL, Martha. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos Siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Academia Colombiana de Historia, 1999.

_____. *Poder Local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII*. Serie Historia No 2. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1996.

_____. “El Corregidor de Indios y las Justicias Indias en la Provincia de Santafe del siglo XVIII”. En: *Politeia. Homenaje a José María Ots Capdequí, exiliado español, antiguo maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Cultura y Derecho 500 años*. Núm. 12. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, 1993. pp. 68-96.

HINESTROSA, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

JARAMILLO URIBE Jaime. “La administración colonial”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. pp. 175-192.

- JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Informe fiscal presentado al Banco de la República*. Bogotá, D.C.: Informe final proyecto No 1809 – Fedesarrollo, agosto 3 de 2004.
- LARA RESTREPO, Rodrigo: “La articulación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de la desconcentración. Perspectiva comparatista”. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer Stiftung, 2003. pp. 147-175.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás – Colección Fray Anton de Montesinos, 1983.
- MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía. Una contralectura de los orígenes del Derecho Administrativo Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- MALDONADO, Alberto. *El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño*. Proyecto Colombo Alemán de cooperación técnica-PRODEPAZ-GTZ, s.p., 2005.
- MEJÍA ARANGO, Lázaro. *Los radicales. Historia Política del radicalismo del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- MENDOZA MORALES, Alberto. *El ordenador*. Bogotá: Ecoe ediciones – Sociedad Geográfica de Colombia, 1995.
- MORELLI, Sandra. *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta colombiana, 2005.
- OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado Español en las Indias*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- _____. *España en América. Las instituciones coloniales*. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1952.
- _____. *Historia del Derecho Español en América y Derecho Indiano*. Madrid: Aguilar S.A., de Ediciones Juan Bravo, 1969.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (Secretaría Jurídica). *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá: Presidencia de la República – Imprenta Nacional, 1969.
- RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Medellín: Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, 2003.
- RESTREPO, Darío I (comp.). *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Prodepaz, gtz, USAID y la Agencia colombiana de cooperación, 2006.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita – Universidad Externado de Colombia, 1995.
- RODRÍGUEZ ARBELÁEZ, Jorge. “Pasado del federalismo en Antioquia futuro del federalismo en Colombia”. En: AA.VV. *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. pp. 51-65.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Bases constitucionales del régimen municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1993.

TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

_____. *Democracia y Territorio, El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del hombre-Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.

VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. 2ª Edición. Bogotá: CEREC, 1997.

VELÉZ, Humberto. “Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904 – 1909). En: *Nueva Historia de Colombia. Historia Política 1886 – 1946*, Bogotá, editorial Planeta, 1989. pp. 187-214.

VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.

VIDAL PERDOMO, Jaime. ¿Cambiar los Departamentos por Regiones? En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung. 2003. pp. 289 – 303.

_____. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2001.

_____. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009.

VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

ZAMBRANO, Fabio y BERNARD, Oliver. *Ciudad y Territorio. El proceso de doblamiento en Colombia*. Bogotá: Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos y Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia, 1993.

FUENTES CONSULTADAS EN INTERNET

GARCÍA ICAZBALCETA, Joaquín. Colección de documentos para la historia de México. Tomo Primero. México D.F.: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/93348473656335907949368/p0000006.htm#I_89.

GONZÁLEZ, Edgar y JARAMILLO, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, [en línea]: CEPAL / GTZ. Proyecto Regional de Descentralización fiscal, Disponible en: <http://odh.pnud.org.do/sites/odh.onu.org.do/files/CEPAL20-20El20areglo20institucional.pdf>.

MAYORGA, Fernando. “Lugares de Españoles y pueblos de indios. Los centros urbanos en la sociedad colonial.”. En: Revista Credencial Historia – Municipio. Bogotá: Credencial, 2002. [En línea]: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/lugares.htm>.