

# PODER MUNICIPAL Y PODERES CENTRALES EN LA COLOMBIA DE LA REGENERACIÓN (1886-1902)

---

Óscar Blanco Mejía  
Universidad Andina Simón Bolívar  
<https://orcid.org/0000-0003-4717-4086>

La Regeneración es un período que ocupa las dos últimas décadas del siglo XIX en Colombia. No solo fue una reacción conservadora y clerical frente a los valores de la modernidad liberal, un régimen de cristiandad donde la institución eclesiástica gozó de amplios privilegios en los campos educativo y cultural (Cortés, 2016: 495). Ante todo, fue un proyecto de reforma administrativa de las instituciones nacionales para retomar el modelo central del Estado, que fue dominante entre los años de 1821 y 1850. Implicó por principio restaurar los departamentos como unidad administrativa del país, desmontando los antiguos Estados soberanos que integraron el régimen federal de Rionegro (1863-1886) llamado así por la ciudad donde se redactó su Constitución.

De la extensa historiografía existente sobre la cuestión, a excepción de un trabajo sobre Bogotá (Suárez, 2020), ha quedado al margen el estudio del municipio como una entidad administrativa y política, con sus complejas relaciones frente a los poderes estatales; en términos generales lo mismo podríamos decir para todo el siglo XIX donde solo encontramos algunas investigaciones, en su mayoría tesis inéditas y poco conocidas (Morelli, 1991; Vélez, 2011; Delgado, 2017; Ruiz, 2017).

Esto contrasta con la importancia del tema. En la América española el municipio del siglo XIX controló dos elementos que resultaron esenciales para su pulso con los poderes estatales: por un lado, la elaboración del catastro de riquezas locales que definía los vecinos más pudientes y en condiciones de pagar el impuesto de renta; por otro lado, la lista de ciudadanos aptos para sufragar, lo que le daba el control de las elecciones, base esencial en unos regímenes que se fundamentaron en el origen electivo del poder. Esto le permitió interpretar y resolver según le convenía las disposiciones dictaminadas por el Estado, concentrando gran autonomía (Ayala Mora, 1991: 72; Morelli, 2005: 259). Para Florentino González:

[...] sus grandes negocios, las importantes atenciones de su pequeña soberanía son los caminos, los canales, el arreglo de las poblaciones, la salubridad de ellas, los mercados, la belleza i ornato de los lugares, la seguridad de las vías de comunicación, la enseñanza primaria, el cultivo de las ciencias, la carta topográfica particular, el conocimiento de sus producciones, i algunos negocios de competencia mixta (González, 1840: 4).

Lo anterior lleva a plantear algunos interrogantes para los años de la Regeneración: ¿Cómo las instituciones del Estado central llegaron a los municipios? ¿Cuáles fueron las concepciones de la elite y la ciudadanía común en torno al municipio y al Estado? ¿cómo la ciudadanía defendía los derechos de la municipalidad?<sup>1</sup>

Explorando archivos administrativos locales y el Archivo General de la Nación de Bogotá (AGN), como tesis afirmamos que el Estado central implementado durante el período de la Regeneración (1886-1902), a pesar de sus escasos recursos financieros y humanos, al menos logró limitar la influencia de los municipios y fortalecer y concentrar los poderes estatales. A partir de ese período, los municipios tendrán menos poder en asuntos fiscales, educativos, en la administración de justicia, entre otros. Esto va a contracorriente de la visión más aceptada por la comunidad académica que afirma el rotundo fracaso del Estado regenerador ante la pobreza de recursos y los resentimientos que despertó el proyecto de centralización estatal en las regiones y localidades (Palacios, 2006: 65).

La nueva historia política nos ofrece herramientas teóricas y metodológicas adecuadas para responder a las anteriores inquietudes: por su visión en conjunto que dialoga con diversas

---

<sup>1</sup> En el desarrollo del texto vamos a emplear los términos municipio/municipalidad. Con frecuencia aparecen como sinónimos. Sin embargo, municipio hace referencia al territorio y sus habitantes, mientras que la municipalidad representaría las instituciones y autoridades particulares que gobiernan esos habitantes y territorio: alcaldes, Concejos Municipales, prefectos, entre otros funcionarios (Borja, 1997: 967-968).

disciplinas como la sociología, la antropología, la ciencia política, la economía, la historia entre otras. Por su afán revisionista, que lleva a reexaminar tópicos como la implementación del Estado moderno, el liberalismo y la ciudadanía política en América Latina, destacando sus particularidades en lugar de señalar sus desviaciones con respecto a los estándares europeos. Finalmente, por una perspectiva que recalca que los cambios sociales y políticos son procesos de larga duración, en lugar de una historia enfocada en los acontecimientos y los avatares de algún gobierno de turno (Palacios, 2007: 20-25; Rémond, 1996: 11-32).

Estos aspectos entran en juego a la hora de retomar uno de los problemas esenciales de la historia latinoamericana en el siglo XIX: la cuestión regional, o cómo los Estados nacionales en formación se esforzaron por edificar su soberanía territorial a partir de fuertes focos locales y regionales de poder que en la práctica gozaban de cierto nivel de autonomía y privilegios (Palacios, 1986: 91-101).

Para abordar lo anterior se plantean tres capítulos: primero, cómo se concibió el municipio en la época; segundo, cómo se administró el municipio; tercero, cuáles fueron las repuestas de las municipalidades a las medidas implementadas por el Estado central. Esto nos lleva a considerar el grado de penetración administrativa de los poderes estatales en los municipios. Manguashca se refiere al emplazamiento de modernas burocracias e instituciones desde el centro a la periferia para controlar, extraer y asignar recursos sociales. Michel Mann, por su parte, señala que el Estado moderno añade unas instituciones rutinarias, racionalizadas y formalizadas, de gran alcance sobre la vida de los ciudadanos y los territorios, que penetran mediante la ley y la administración la periferia (Manguashca, 1994: 360; Mann, 1997: 86-87).

### **LAS VISIONES DEL MUNICIPIO Y LA MUNICIPALIDAD**

El universo mental del siglo XIX concibe al municipio como una comunidad política de vecinos que preexiste al Estado y es la base sobre el cual se asienta este. A esta visión esencialista se sobrepone la concepción sobre la descentralización administrativa como un derecho concedido a las municipalidades y el prejuicio paternalista que muchos dirigentes políticos mantuvieron durante la época a la hora de implementar las políticas descentralizadoras. En su conjunto, estas tres visiones determinaron la manera como se gobernaron los municipios durante el período, sus contradicciones, ambigüedades y respuestas.

La visión esencialista se encuentra en muchas leyes. A manera de ejemplo, el artículo 225 del Código político y municipal del Estado soberano de Santander de 1870, lo municipal se define a partir de las relaciones políticas que establecen los individuos entre sí, dando origen al cabildo, corporación encargada de representar los intereses locales:

Todos los individuos reunidos por las relaciones locales que nacen de su residencia en una ciudad, villa, parroquia o aldea i en el territorio de su distrito, o de la radicación de sus propiedades en dicho territorio, forman el común de la misma ciudad, villa, parroquia o aldea i su distrito. [...] Las respectivas corporaciones municipales acuerdan las reglas particulares de administración conforme a las leyes i a los intereses especiales del común. La lei no reconoce otros intereses municipales que los intereses de los comunes de las ciudades, villas, parroquias i aldeas i sus distritos<sup>2</sup>.

Esta concepción tiene su origen en los tiempos de disolución de la monarquía hispana. Partiendo del antiguo pensamiento escolástico de los derechos del pueblo y ausente el rey, en 1810 los cabildos coloniales reasumen la soberanía y dan paso a la representación política moderna con las primeras juntas de gobierno y proclamas constitucionales, apareciendo como una institución fundamental de los nuevos Estados (Martínez, 2007: 288). La concepción del municipio como célula esencial de la República permaneció sin cambios hasta fines del siglo XIX cuando José María Samper (1828-1888), uno de los principales juristas de la regeneración, definió el municipio en los términos de:

...la republica primitiva –la república en pequeño, tal como se formó en sus principios por asociación de tribus o familias– [...] ha inducido a los pueblos a reunir en un todo, en un solo pueblo, su natural soberanía, creando con la unificación de soberanías locales la unidad llamada república o nación (Samper, [1886] 1982: 611-612).

Según Felipe F. Paúl, ministro de Gobierno en 1887, dos eran los elementos que el régimen regenerador reconocía como importantes: la nación y el municipio. En teoría, la centralización del Estado respetaría los poderes municipales, al estar consagrado en la Constitución de 1886 el

<sup>2</sup> Códigos legislativos del Estado de Santander, 1870: 61.

principio de la descentralización administrativa<sup>3</sup>. Para José María Samper, la centralización aplicaba a lo político: en manos del Congreso, del Gobierno, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, encargados de hacer las leyes, ejecutarlas y darle dirección a la República. La descentralización administrativa aplicaba en cambio al régimen municipal en la medida que dejaba a este la capacidad para gobernarse de acuerdo con sus propios intereses (Samper, [1886] 1982: 594-595).

La descentralización administrativa tiene origen en la doctrina del poder municipal francés, adoptada en Colombia a partir de 1821 con la figura de cuerpos colegiados locales de origen electoral –Cabildos o Concejos Municipales y asambleas departamentales– al lado de los funcionarios ejecutivos locales –gobernadores, prefectos, alcaldes, corregidores– nombrados por el superior jerárquico inmediato, delegados por el Estado central. El modelo permaneció estable aun en tiempos de la descentralización y federalización del país a mediados de siglo (Morelli, 1991: 48-50). La elección de los cuerpos colegiados locales daba sustento a la descentralización administrativa, toda vez que la comunidad local elegía a concejales y diputados de provincia en representación de sus intereses.

Contradictoriamente, al tiempo que se proclama la descentralización política se desconfiaba de las municipalidades. Es lo que refleja la literatura costumbrista de la época que denunció cómo el clientelismo y el gamonalismo llegaron a coaptar los municipios, desvirtuando su fe democrática y civilizatoria. Un ejemplo es el relato *El triunvirato parroquial* escrito por José María Samper. Retrató la vida de muchos municipios de la Colombia decimonónica: aquella formada por la autoridad del cura párroco, el gamonal y el tinterillo parroquial dirigiendo la vida del pueblo como su patrimonio personal (Samper, [1866] 1976: 457-458). Ficción o no, lo anterior tuvo consecuencias a la hora de definir los alcances del principio de descentralización para las municipalidades. En palabras del cartagenero Rafael Núñez (1825-1894), principal mentor de la Regeneración:

[...] la vida municipal es el todo de una nación; porque sin ella se hacen endémicos, inevitablemente, la paralización y el retroceso. Ella, por supuesto, no implica la renuncia a una central vigilancia que contribuya a enlazar los movimientos aislados y a convertirlos en elementos poderosos y armónicos de común adelanto. En pueblos pobres como el nuestro, toca además al gobierno auxiliar con oportunidad y eficacia los esfuerzos seccionales, poniendo en práctica una especie de paternal protección previsora y fecunda (Núñez, [1883] 1952: 177).

En otras palabras, se hacía necesaria la gestión y vigilancia de las municipalidades por parte de los poderes estatales con el fin de que estas, sumidas en la ignorancia, no se extraviaran en el camino, lo que en la práctica condicionó los alcances de la descentralización administrativa.

## GOBERNAR EL MUNICIPIO

La doctrina de la descentralización administrativa fue aplicada de manera relativa y cambiante a lo largo del siglo. A pesar de instaurar el modelo federal para el país, este solo rigió las relaciones entre los Estados soberanos y la federación, no para las administraciones locales (Morelli, 1991: 37). Esta consideración no es para menos; afirma la existencia de un proceso de centralización al interior de los Estados soberanos, aún en pleno auge del régimen federal (1863-1886) con sus dogmas descentralizadores. En la América hispana, empeñada en integrar las nuevas naciones y fortalecer los poderes estatales, los regímenes federales tuvieron una vocación centralizadora (Hernández, 1996: 20-23; Carmagnani, 1996).

De esta tendencia no escapó el país. A manera de ejemplo, en 1858 el Código municipal del Estado de Cundinamarca estableció que los prefectos tendrían influencia y controles sobre los cabildos municipales, frenando de esa forma su autonomía. En el Estado soberano de Santander, el Código político y municipal de 1870 limitó el número de distritos parroquiales y cabildos, tal como lo venían haciendo otros Estados de la federación y eliminó la elección popular de alcaldes, lo que en la práctica tergiversó los principios de la descentralización (Ruiz, 2017: 162-164).

El Estado regenerador coaptó este previo proceso de centralización, presente al interior de los Estados Soberanos y lo redireccionó hacia Bogotá. Para tal fin eliminó los nueve Estados soberanos y los sustituyó por departamentos, aunque siguieron conservando sus antiguos límites territoriales. Estos quedaron divididos en provincias y estas en distritos municipales. El poder ejecutivo de los departamentos quedó en manos de los gobernadores designados directamente por el presidente de la República, estos a su vez designaban a los prefectos en las provincias y estos a los alcaldes municipales, tal como lo estableció la Constitución de 1886.

<sup>3</sup> Diario Oficial, Bogotá, julio 20 de 1887, n° 7.111.

A partir de la promulgación del Código político y municipal de 1888, y la legislación complementaria, la principal novedad del período radicó en que los Concejos Municipales, instituciones representativas de las municipalidades, perdieron gran parte de su competencia para decretar nuevos impuestos y tener plena autonomía a la hora de definir el presupuesto de gastos y rentas municipales, que a partir de ese momento debía ser refrendado por prefectos y gobernadores (Código político y municipal, 1889). Sin contar que por ley se prohibió que estos pudieran vender o traspasar libremente los bienes del municipio sin autorización expresa del presidente de la República<sup>4</sup>. En 1888, Carlos Holguín, por entonces ministro de Gobierno, incluso solicitó medidas más radicales como impedir que siguieran dilapidando los bienes locales.

Creo no equivocarme al asegurar que, si los Concejos Municipales siguen como hacen hasta hoy, enajenando los bienes de los Distritos, llegarán al término de no tener una vara de terreno en donde fijar su residencia. Sería prudente expedir una ley que modifique el artículo 10 de la ley 14 del citado año (1888), con el fin de restringir prudentemente la facultad conferida a los Concejos Municipales para resguardar los bienes de los Distritos. No pocos ejemplos tenemos de los malos negocios y abusos cometidos por estos cuerpos en épocas no lejanas (Memoria del ministro de Gobierno de 1888: 47).

Era considerar a las municipalidades como entidades en minoría de edad incapaces de gestionar sus propios bienes e intereses, lo que justificó el emplazamiento de medidas de vigilancia y control. A manera de ejemplo, en un municipio como San Gil, localizado al sur del departamento de Santander, el prefecto provincial se encargó de aplicar los controles administrativos para vigilar la administración pública. Visita las diferentes oficinas municipales, exige a los alcaldes el envío de informes estadísticos con datos relativos a la población, riqueza, educación, instituciones de beneficencia y la elaboración de los catastros de riqueza. Exige que los registros de las finanzas locales se adelanten bajo el sistema contable de la partida doble y la entrega a tiempo del presupuesto de gastos y rentas municipales, que luego pasaba a revisión del alcalde, el prefecto y gobernador del departamento<sup>5</sup>. En otros términos, los procesos burocráticos relativos a la administración de un Estado moderno están comenzando a ser rutina, como una forma de crear lealtad de los funcionarios hacia un Estado en construcción.

A pesar de las consignas descentralizadoras enarboladas por el régimen regenerador, este dispuso de una serie de medidas adicionales como la nacionalización de las rentas municipales. Esto implicó que gran parte de los ingresos locales provenientes del sacrificio de ganado, salinas, minas, impuesto de timbre e impuesto de renta fueron centralizados en Bogotá, la capital de la República. Luego se redistribuía esos ingresos según su criterio por medio de auxilios a las municipalidades<sup>6</sup>.

Estos cambios fiscales generaron el malestar y rechazo en muchos municipios que se quejaron de una creciente falta de recursos para poder sostener la nómina de sus empleados y financiar sus obligaciones educativas. Como resultado las municipalidades comenzaron a acudir con más frecuencia a Bogotá para solicitar algunos auxilios económicos, estableciendo de esa manera nexos de dependencia con las instancias centrales del Estado. Un ejemplo fue el municipio de El Banco, en el sur del departamento del Magdalena. A pesar de su animadversión al régimen, ante la falta de recursos imploraba a Bogotá un auxilio para pagar la nómina municipal y reconstruir el pueblo luego de un incendio<sup>7</sup>.

Pero fue una espada de doble filo. San Gil tenía un colegio de secundaria que urgía de auxilios para poder sobrevivir. El presidente Carlos Holguín giró los dineros en 1888, a condición de intervenir en el nombramiento del personal docente y administrativo, reajustar el horario de las cátedras y que el municipio rindiera cuentas con Bogotá, una competencia que antes estaba en mano de la municipalidad<sup>8</sup>.

También se plantearon otras medidas en áreas como la administración de la justicia y las elecciones de acuerdo con la centralización estatal. La ley 147 de diciembre de 1888 dispuso un nuevo código de justicia de carácter nacional, donde antes imperaba códigos judiciales para cada Estado de la federación. Se estableció que el poder judicial de la nación lo ejercería el Senado, la

<sup>4</sup> Art. 10, Ley 14 de 1887. [<http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1570881>]

<sup>5</sup> Prefectura de Guanentá, circular n° 5 del prefecto Francisco Aguilera al alcalde de San Gil, San Gil, 27 de marzo de 1888. Archivo municipal de San Gil (AMSNG), 1888, caja.144-04, f. 1; Prefectura de Guanentá, circular n° 33 del prefecto Francisco Aguilera al alcalde de San Gil, San Gil, 21 de agosto de 1888, AMSG, 1888, caja 143-03, f. 33.

<sup>6</sup> Ley 48 de 1887 [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1822512>]

<sup>7</sup> Oficio n° 59, Presidencia del Concejo Municipal de El Banco al presidente de la República, El Banco, abril 18 de 1886, Archivo General de la Nación (AGN-Bogotá), Ministerio de Gobierno, sec. 1ª, «jueces municipales, 1881-1894», año 1886-1905, tomo 23, f. 622.

<sup>8</sup> Copia del decreto ejecutivo del 17 de julio de 1889, AMSG, 1889, Caja.148-03, f. 1-1v.

Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los jueces de circuito, los jueces municipales y los tribunales militares. Una de las novedades fue la Corte Suprema de Justicia, como máximo tribunal del ramo y compuesta por siete magistrados principales y suplentes, nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado. Residían en la capital de la República y resolvían lo contencioso administrativo entre dos o más departamentos, en torno a sus facultades, juicios de nulidad de sentencias e investigaba los delitos de los altos funcionarios judiciales<sup>9</sup>.

Tanto el Código judicial y municipal de 1888 establecieron que el nombramiento de los jueces municipales recaía en los Concejos Municipales como tradicionalmente se había hecho. El Gobierno nacional desautorizó la norma, agregando que a la hora de tramitarla no se tuvo en cuenta una ley anterior que invalidaba esta prerrogativa<sup>10</sup>.

Esto generó incertidumbre al no quedar claro cuál entidad le correspondía el nombramiento de estos jueces locales. Bogotá aprovecha este vacío a su favor, interpreta la ley según su conveniencia para derogar los nombramientos de estos funcionarios hechos por las municipalidades. La situación continuó hasta 1892, cuando se confirmó que los Concejos Municipales podían nombrar los jueces locales, pero condicionado al visto bueno de los prefectos, lo que en la práctica volvió letra muerta esta competencia<sup>11</sup>.

Igual incertidumbre y vacíos normativos se generaron alrededor de la ley de elecciones de 1888. Su propósito era centralizar el proceso electoral restándole competencias a las municipalidades. Para tal fin estableció el Gran Consejo Electoral con sede en Bogotá, compuesto por seis integrantes, dos nombrados por la Cámara de Representantes, dos por el Senado y dos por el presidente de la República. Le correspondía adelantar el escrutinio de los electores para elegir presidente y vicepresidente de la República. A su imagen y semejanza, en cada departamento se estableció un consejo electoral departamental compuesto por seis individuos, nombrados de la misma manera que el anterior. Estos a su vez elegían a los cuatro miembros de la junta del distrito electoral y estos nombraban a los jurados electorales con sede en los municipios y estos últimos a los jurados de votación. Al incidir en el nombramiento de los funcionarios electorales, el presidente de la República pasaba al menos en teoría, a tener injerencia en el proceso electoral<sup>12</sup>.

Esto generó malestar en las localidades y en 1892 una ley dispuso que tenía que ser el Consejo de Estado el encargado de nombrar estos funcionarios electorales y no el presidente de la República. Sin embargo, a los dos años de aprobada, la validez de la norma fue cuestionada por el Gobierno nacional al advertir que por ser un cuerpo consultivo no tenía competencias en ese ramo (Mayorga, 2014: 21-29). La situación de incertidumbre le permitió al ejecutivo central continuar ejerciendo control sobre estos funcionarios.

## **LAS RESPUESTAS DEL MUNICIPIO**

En 1885 luego de salir victorioso en una guerra civil, el siguiente reto de Rafael Núñez fue desmontar la carta federal de 1863, sin recurrir a las formalidades electorales para conformar una asamblea constituyente, por el temor que al restaurar las elecciones llegaran sus enemigos derrotados en el campo de batalla. Para remediar este mal, nombra a dedo un colegio de delegatarios constitucionales, que en teoría actuarían como sus lacayos, una medida arbitraria que necesitó de algún recurso para hacerla pasar por legítima. Partiendo de la visión esencialista del municipio, Núñez convocó a los Concejos Municipales del país para que, en una suerte de plebiscito municipal, dieran su voto de aprobación a los delegatarios impuestos por él y a las bases esenciales para reformar la Carta constitucional.

Una de esas bases prometió llevar a la práctica la consigna de la descentralización política, desvirtuada por el régimen federal de Rionegro. Según Carlos Martínez Silva, de 619 municipalidades que votaron, lo hicieron afirmativamente 605 y 14 negativamente (Martínez Silva, 1886: 250), teniendo una aprobación del 97%. Entre las pocas que se negaron se encontró el Concejo Municipal de Garzón, que votó negativamente al considerar que el orden regenerador no prestaba suficientes garantías a la religión católica. Otras como Pasto, al sur del país, o Santa Librada en el Tolima pusieron como condición que la próxima Carta debía dejar claro que la religión

<sup>9</sup> Ley 147 de 1887. [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1651061#:~:text=Los%20Magistrados%20y%20los%20Jueces,%C3%A1%20virtud%20de%20sentencia%20judicial>]

<sup>10</sup> Art. 12, ley 30 de 1888. [[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_30\\_de\\_1888\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_30_de_1888_congreso_de_la_republica.aspx#/)]

<sup>11</sup> Art.9, ley 100 de 1892. [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1636338>]

<sup>12</sup> Ley 7a de 1888. [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019393#:~:text=auto%20de%20prisi%C3%B3n,Art.,confiere%20mandato%20al%20funcionario%20electo>]

católica era la única creencia exclusiva del Estado colombiano<sup>13</sup>. Sin embargo, ninguna puso en duda las bondades del nuevo régimen al prometer la descentralización administrativa.

Dos años después las municipalidades concurrieron de nuevo a apoyar al Gobierno nacional. En 1888 la administración de Carlos Holguín presentó un proyecto de reforma constitucional para dividir los entonces departamentos de Antioquía y Cauca, facilitando de esa manera la administración y centralización estatal. Si lograba su cometido sería el punto de partida para romper con las herencias territoriales heredadas de los antiguos Estados soberanos. El proyecto levantó una férrea oposición por parte de las elites regionales de Popayán, Cartagena y Medellín y no tuvo mayor futuro. A pesar de esto, municipalidades provenientes de diferentes rincones del país dieron su aval al proyecto de división territorial (Blanco, 2021: 421). A cambio de las promesas de descentralización, las municipalidades prestaron su apoyo a las primeras medidas adoptadas por Bogotá, bajo el supuesto que un asunto era la centralización estatal y otro la descentralización administrativa, un tema aparte e independiente del primero que no tenía por qué afectar sus intereses. El desenvolvimiento de los acontecimientos terminaría mostrando lo equivocadas que estaban.

A pesar de todo, las municipalidades aprendieron a emplear a su favor el derecho del reclamo, elevado a derecho constitucional en la nueva Carta de 1886 (art. 45), que junto con los recursos dispuestos en el Código político y municipal de 1888 (art. 142 y 143) ofrecieron la oportunidad para reclamar un mejor gobierno y defender sus intereses comunes. Lo anterior les permitió impugnar ante instancias centrales las decisiones tomadas por gobernadores y asambleas departamentales que eliminaban algún municipio o recortaban su extensión, sin antes consultar los intereses de los locales, tal como lo establecían las nuevas normas. Luego de ser examinado en el Ministerio Público, donde se armaba un voluminoso expediente de nulidad, el caso terminaba en la Corte Suprema de Justicia y en el Congreso. Este tenía la última palabra frente a la demanda interpuesta por los vecinos. Entre 1888 y 1890 son numerosos los casos interpuestos por las municipalidades, que reposan en el archivo legislativo del AGN, solicitando la anulación de alguna ordenanza o resolución emanada por un gobernador, como veremos a continuación.

El reclamo deja ver una peculiaridad de los municipios colombianos del siglo XIX: sus constantes reacomodos jurisdiccionales. Las autoridades departamentales de turno reajustaban la división territorial de acuerdo a los intereses electorales. No solo era restar o sumar municipios, con esa medida se movían habitantes de un lugar a otro y con ello electores, lo que resultaba clave para torcer la balanza electoral a favor o en contra. José M. Rodríguez (2000) encontró esta lógica predominante en el Caribe colombiano, pero no fue ajena a otras regiones. Varios fueron los casos. En 1888 por un decreto del gobernador departamental, el municipio de Valle de San Juan (Tolima) fue eliminado de tajo sin mayores razones, lo mismo Tutazá (Boyacá), Palí (Cundinamarca) y otros, que interpusieron acciones para restituir su estatus (Blanco, 2021: 415-416).

El otro motivo del reclamo tenía que ver con cuestiones más seculares, como la ausencia de servicios notariales o judiciales, en un Estado que no podía proveer sus servicios esenciales en todo el territorio. En Puente Nacional (departamento de Santander), para adelantar trámites notariales, los pobladores del lugar debían trasladarse hacia la notaría más cercana, situada en Vélez a 25 kilómetros de distancia, transitando por un camino bastante escarpado e inseguro. Solicitaron a Bogotá que su Concejo Municipal oficiara como oficina notarial con plenos derechos y sin restricción alguna. En el municipio de Santa Rosa de Viterbo, al norte del departamento de Boyacá, sus vecinos protestaron por la pérdida de su sede como distrito judicial y, al igual que con las notarías, sus pobladores ahora debían trasladarse cuatro horas por un camino escabroso para hacer sus diligencias judiciales (Blanco, 2021: 417-418).

En otro asunto, la falta de jueces afectó sobre todo el sur del país, en el departamento del Cauca. Ante la premura, prefectos, corregidores o alcaldes tuvieron que fungir como jueces. Igual situación se presentó en la provincia del Caquetá, una zona de frontera al sur del país. El Congreso propuso que el prefecto de allá ejerciera las funciones de juez de circuito y los corregidores la de jueces de distritos municipales. Para salir del problema, se llegó a contemplar su anexión al distrito judicial de Pasto, pero esa ciudad distaba a casi 400 kilómetros de esa provincia, lo que, en términos de la época, suponía recorrer todo un periplo por la selva aún virgen<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Registro del Magdalena, mayo 20 de 1886, 1.743; Registro del Magdalena, mayo 30 de 1886, 1.762.

<sup>14</sup> Proyecto de Ley presentado al Congreso por los representantes del departamento del Cauca, Bogotá, 27 agosto de 1888, AGN, Fondo Archivo del Congreso, Cámara Representantes, solicitudes No. 5, Proyectos de ley sobre los efectos de ciertas ordenanzas, 1888, tomo VI, no.1159, f. 163; Telegrama al ministro de Gobierno, Pasto, julio 2 de 1897, AGN, Min. Gobierno, sec. 1ª, tomo 54, f. 29.

## CONCLUSIONES

A pesar de las debilidades del Estado, presente en su falta de recursos para llegar con notarias, juzgados y vías a todos los rincones del país y en las contradicciones y vacíos normativos, a partir del período comenzaron a tejerse lazos de dependencia entre los municipios con Bogotá en temas como los auxilios económicos, las rutinas burocráticas o el derecho del reclamo. Lo anterior refleja el grado de penetración de las instituciones nacionales en las municipalidades a fines del siglo XIX y el modo de romper con los poderes municipales heredados del pasado.

De esa forma, la centralización del Estado colombiano es un proceso de larga duración, que se inició en 1821 cuando se adoptó el modelo administrativo francés. Deja ver continuidades y vacíos, pues no estamos ante un Estado omnipotente capaz de imponer su autoridad en todo el territorio de manera homogénea, sino un Estado que, ante sus limitaciones, optó por negociar con los poderes locales. Las municipalidades respaldaron sus proyectos políticos a través del voto de consentimiento y el régimen les prometió llevar a la práctica la descentralización administrativa. Aunque gran parte de esto fue retórica y la práctica lo desvirtuó, también es cierto que las municipalidades se tomaron muy en serio algunos derechos como los del reclamo, el cual les permitió encontrar mecanismos para aliviar la tensión frente a la creciente concentración de poderes estatales y, de paso, aceptar sus rutinas institucionales.

## REFERENCIAS

- AYALA MORA, E.: «El municipio en el siglo XIX», *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* 1 (1), 1991, pp. 69-86.
- BLANCO MEJÍA, O.: «La voz de las municipalidades. Municipio y Estado central durante la regeneración en Colombia (1886-1900)», *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras* 26 (2), 2021, pp. 401-428.
- BORJA, R.: *Enciclopedia de la Política*. México: FCE, 1991, tomo II.
- CARMAGNANI, M. (coord.): *Federalismos latinoamericanos: México /Brasil /Argentina*. México: FCE/ El Colegio de México, 1996.
- «Código político y municipal del Estado de Santander». *Códigos legislativos del Estado de Santander*. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1870.
- Código político y municipal de la República de Colombia. Bogotá: Imprenta De la Luz, 1889.
- CORTÉS, J. D.: La batalla de los siglos. Estado, Iglesia y religión en Colombia en el siglo XIX. De la Independencia a la Regeneración. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2016.
- DELGADO ROZO, J.D.: Continuidades y reconfiguraciones de los pueblos ante el sistema republicano: gobierno local, organización espacial y propiedad comunal en la Provincia de Bogotá, 1780-1857. Tesis de Doctorado. México: El Colegio de México, 2017. [<https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/ff3655478?locale=es>]
- GONZÁLEZ, F.: Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano. Bogotá: Imprenta de J.A. Cualla, 1840, tomo II.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A.: «Las tensiones internas del federalismo mexicano». A. HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.): *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE / El Colegio de México, 1996, pp. 15-33.
- MAIGUASHCA, J.: «El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895». J. MAIGUASHCA (ed.), *Historia y región en el Ecuador. 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional / IFEA, 1994, pp. 355-420.
- MANN, M.: Las fuentes del poder social II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- MARTÍNEZ GARNICA, A.: «La reasunción de la soberanía por las juntas de notables en el Nuevo Reino de Granada». M. CHUST (coord.), *1808 la eclosión juntera en el mundo hispano*. México: FCE / El Colegio de México, 2007, pp. 283-333.
- MARTÍNEZ SILVA, C.: *Revista política*, no.57, septiembre 30 de 1886.
- MARTÍNEZ SILVA, C.: *Capítulos de Historia política de Colombia*. Bogotá: Banco Popular, [1886] 1973, tomo II, pp. 247-256.
- MAYORGA, F.: Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004.
- Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Constitucional de 1888. Bogotá: Casa editorial de J.J Pérez, 1880.
- MORELLI, F.: Territorio o Nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2005.
- MORELLI, S.: La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- NÚÑEZ, R.: «Ni tanto ni tan poco». *Diccionario político*. Bogotá: Editorial ABC, [1883] 1952.
- PALACIOS, G. (coord.): Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX. México: El Colegio de México, 2007.
- PALACIOS, M.: «La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica». M. PALACIOS, *Estado y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Procultura, 1986.

- PALACIOS, M.: *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma, 2006.
- RÉMOND, R.: «Une histoire présente». R. Rémond (dir.), *Pour une histoire politique*. Paris: Editions du Seuil, 1996, pp. 11-32.
- RODRÍGUEZ, J. M.: *Comentarios sobre historia política y administrativa del Magdalena, siglos XIX, XX y XXI*. Santa Marta: Gráficas Gutenberg Ltda, 2000.
- RUIZ, C. P.: *La génesis del federalismo en la Nueva Granada: federación y descentralización a mediados del siglo XIX (1848-1863)*. Tesis de Doctorado. México: El Colegio de México, 2017. [[https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX\\_INST/1278012630002716-](https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1278012630002716-)]
- SAMPER, J. M.: «El triunvirato parroquial». H. LUQUE MUÑOZ (sel.): *Narradores colombianos del siglo XIX*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1976 [1866], pp. 457-469.
- SAMPER, J. M.: *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá: Temis, 1982 [1886].
- SUÁREZ, A.: *Bogotá en La Lógica de La Regeneración (1886-1910). El municipio en el Estado forjado por el movimiento regenerador*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2020.
- VÉLEZ RENDÓN, J.C.: *El establecimiento local del sistema republicano en Colombia. Gobierno, representación política y administración de justicia en la provincia de Antioquia, 1821-1853*. Tesis de Doctorado. México: El Colegio de México, 2011. [<https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/05741r91s?locale=es>]