

ASPECTOS SOCIOLOGICOS DEL REGIMEN POLITICO-ADMINISTRATIVO COLOMBIANO EN LA EPOCA COLONIAL *

I. INTRODUCCION

El régimen político-administrativo es, ante todo, una parte del ordenamiento jurídico del Estado Moderno. Ninguna duda cabe acerca del hecho, relativamente sencillo, de que todo Estado cuenta entre sus previsiones constitucionales con una división del territorio y unas determinadas normas que prescriben la forma de administrarlo. Sin embargo, algunas consideraciones distintas a las meramente jurídicas— aunque, por supuesto, en íntima relación con ellas— se pueden hacer desde el punto de vista sociológico con miras a explicar las crisis del régimen político-administrativo de un país como Colombia.

En primer lugar, conviene precisar los rasgos funcionales distintivos del régimen político-administrativo: a) su sistema artificial de división territorial; b) sus reglamentaciones sobre los límites geográficos, la población y los órganos de gobierno de las divisiones territoriales; y c) su jerarquía de cargos. En segundo lugar, es necesario considerar algunos antecedentes de la formación del Estado que permiten aclarar el surgimiento de la estructura político-administrativa y su posterior perfeccionamiento.

*Este artículo forma parte de una investigación sobre la Reforma del Régimen Político-administrativo en Colombia, que el autor adelanta con el apoyo del Comité para la Investigación y el Desarrollo Científico de la Universidad Nacional. El autor es Profesor Asociado del Departamento de Sociología.

En cuanto a la formación del Estado, las investigaciones sociológicas y antropológicas adelantadas sobre la evolución de la sociedad europea occidental han establecido tres hechos que importan específicamente a nuestro análisis: a) que en la transición de la organización clanil, típica de la comunidad primitiva, a la organización estatal, se produce la ruptura de los lazos de parentesco que son el fundamento de aquélla; b) que con la desaparición de la organización clanil, los antiguos miembros de la tribu quedan adscritos al territorio, accediendo así a la ciudadanía garantizada por el Estado; y c) que las ciudades fueron elementos primordiales para la construcción del Estado. Los dos aspectos, el funcional y el político, aparecen naturalmente imbricados cuando se les examina en el tejido histórico

Morgan, en su clásico libro /1/, afirma que la aparición del Estado tiene como bases el territorio y la propiedad. Estudia, como es sabido, diversas sociedades primitivas, europeas y no europeas. Así en el caso de Atenas, por ejemplo, encuentra que el momento decisivo de la superación de los clanes se da con las reformas de Clístenes, con las cuales se “sustituyeron la serie ascendente de personas por una serie de conglomerados territoriales. Como plan de gobierno descansaba sobre el territorio, necesariamente permanente, y sobre la propiedad más o menos localizada; y se entendía con los ciudadanos, ahora localizados en demos, a base de sus relaciones territoriales” /2/. Morgan encuentra formas estructurales bastante definidas en las “series territoriales” antiguas (municipios, distritos, estado), al punto que llega a considerarlas idénticas a las existentes, en su tiempo, en los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña /3/. Sobre la importancia del asentamiento territorial Engels subraya que a partir de la Constitución de Clístenes “Ya no decidió para nada el hecho de pertenecer a los grupos sanguíneos, sino tan sólo el domicilio. No fué el pueblo sino el suelo lo que se subdividió; los habitantes hicieron, políticamente, un simple spéndice del territorio” /4/. Expresándolo en términos de generalización, Durkheim coincide, en lo esencial, con los dos autores anteriores. *Dice en De la división del Trabajo Social*: “Cuando la comunidad de origen se extingue y las relaciones domesticas que de ella derivan... han desaparecido, el clan no tiene conciencia de sí más que como un grupo que ocupa una misma porción del territorio. Este se convierte en aldea propiamente dicha. Es así como todos los pueblos que han sobrepasado la fase de clan se forman en distritos territoriales (mercados, comunas, etc.) que... se

(1) MORGAN, L.H. *La Sociedad Primitiva*. Bogotá: Universidad Nacional, 1972, pág. 233.

(2) *Ibid.*, pág. 247. Marx, que siguió a Morgan para sus propios análisis de este problema, explica los cambios habidos en la propiedad y el trabajo. Para él, en la “primera forma” la de los clanes, “los individuos no se comportan como trabajadores sino como propietarios y miembros de una entidad comunitaria, que al mismo tiempo trabajan...”, por el contrario, en la “segunda forma”, la de la Ciudad-Estado, “la tierra en sí... no ofrece obstáculos para comportarse con ella como con la naturaleza inorgánica del individuo vivo, como con su taller como con el medio de su trabajo, objeto de trabajo y medio de vida del sujeto” MARX, C. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (borrador) 1857-1858. Buenos Aires, 1971, T.I., pp. 333-34 y 438).

(3) *Ibid.*, pág. 248.

(4) ENGELS, F. *El Origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado*. En MARX y ENGELS. *Obras Escogidas*. Moscú: Ed. Progreso, 1955, T.I., pág. 365.

incluyen en distritos de la misma naturaleza pero más vastos... que a su turno son a menudo encubiertos por otros todavía más extenso (condados, provincias, departamento), cuya reunión forma la sociedad” /5/. En suma, si se piensa, como es el caso aquí, en la evolución histórica de las sociedades griega y romana antiguas y medieval europea, es factible concluir, por los anteriores textos y otros que podrían aducirse, que la transición de la organización clanil a la organización estatal tiene lugar con la ruptura de los fundamentos consanguíneos y el asentamiento de los individuos en el territorio /6/.

Será, sin duda, a través de un largo proceso que las necesidades propias de las constitución del Estado se plasman en formas institucionales permanentes. Así, en la Europa medieval, son varios siglos los que pasan entre la instalación de las tribus bárbaras en el espacio que ocupara el Imperio Romano, hasta el momento en que se marca de manera definitiva el comienzo del Estado moderno, con las monarquías absolutas. El camino hacia la centralización estatal que éstas suponen muestra en sus etapas antecedentes la imposición de jefes que concentran el poder y ganan autoridad sobre los habitantes de una localidad o una región, ya sea por la fuerza de las armas, la conquista, o por designación de sus iguales. La unificación de territorios más vastos en Estados nacionales la realizan las monarquías absolutas y es con ellas que las divisiones territoriales y los métodos administrativos se codifican en normas legales, definiéndose entonces una estructura de gobierno de distintos niveles de competencia que apareja la creación de una jerarquía de cargos. Esos cargos, como ha sido señalado por Weber, serán ocupados por un tipo de funcionarios característicos de Occidente, en virtud de la existencia allí de un “derecho formalmente estructurado”, el derecho romano que, en lo esencial, aporta el “pensamiento jurídico-formal” que favorece la formación de “técnicos de la administración, superiores a los demás”/7/. Al respecto anota Anderson que “fueron los burocratas semiprofesionales adiestrados en el derecho romano quienes proporcionaron los servidores ejecutivos fundamentales de los nuevos estados monárquicos. De forma característica, las monarquías absolutas de Occidente se asentaron en un cualificado estrato de legistas que proveían de personal a sus monarquías administrativas: los letrados en España, los *maitres de requetes* en Francia, los *doctores* en Alemania”/8/. También del derecho romano proviene la teoría del gobierno absoluto/9/, que es el instrumento principal para la centralización administrativas y la unidad territorial que realizan las monarquías

(5) DURKHEIM, E. *De la División du travail social*. París: PUF, 1957, pp. 161-62.

(6) Sin embargo, debe anotarse al respecto, que una conceptualización más general hace extensiva la presencia de esos dos fenómenos a la transición de las sociedades primitivas de Oriente y América a la forma de Estado (Ver GODELIER, M. *Las Sociedades primitivas y el nacimiento de las sociedades de clases según Marx y Engels*. Bogotá: Oveja Negra, 1969, págs. 165 y ss).

(7) WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: FCE, 1964, T. II., p. 1050.

(8) ANDERSON, P. *El Estado Absolutista*. México: Siglo XXI, 1979, p. 23.

(9) MOUSNIER subraya que “El progreso de la monarquía absoluta no se debió al deseo natural de los reyes de aumentar su poder. El renacimiento del derecho romano ya había difundido en el siglo XIII, la idea de un príncipe absoluto, que concentra todos los poderes en su persona y cuya voluntad es la ley”. En *Historia General de las Civilizaciones* (dirigida por M. Crouzet). Siglos XVI y XVII, por Roland Mousnier. Barcelona: Ed. Destino, 1964, p. 107.

absolutas. En el proceso social de sometimiento de la nobleza y los señores feudales al poder real y a su propósito de consolidar un ejército nacional e impulsar el capitalismo se desarrollarán las estructuras típicas del régimen político-administrativo moderno. Esto es visible, por ejemplo, en el caso de Francia, en donde se da el modelo más acabado de absolutismo monárquico. La “maquinaria administrativa racionalizada”/10/ que instaura el cardenal Richelieu, descansa en los llamados “intendentes de justicia, de policía y de finanzas”, nombrados directamente por el rey. A ellos se asignan funciones, codificadas legalmente, para gobernar en las provincias que han sido incorporadas al territorio delimitado por el Estado. La autoridad real se afianza después de una guerra sostenida contra los nobles y los particularismos locales. Los intendentes provienen de sectores sociales distintos a la nobleza, a la que desplazan del poder regional y local que había detentado desde siempre. Esos intendentes velarán por la recaudación de impuestos, impondrán justicia y ejercerán el control político y militar. Con ellos pierde importancia la capa de funcionarios (*officers*) que desempeñaban cargos públicos comprados.

Al final de la época de Richelieu se ha cumplido la integración efectiva de las provincias a través de los intendentes en las tres cuartas partes del territorio /11/. De Jouvénel resume en trazos magistrales la evolución del Estado en Francia, comparando el reinado de Felipe Augusto (1180-1223) y el de Luis XIV (1643-1715). Felipe Augusto —comenta el gran especialista francés del poder— no tiene “Ningún impuesto que lo sustente sino que, como cualquier otro propietario, el rey vive de su dominio. Ningún ejército a sus órdenes sino una magra guardia que alimenta en su mesa. Nada de funcionarios sino los eclesiásticos que emplea y los servidores en los que delega los servicios públicos. Su Tesoro mismo, como una fortuna particular, se deposita en el Templo y se deja en las manos de los monjes banqueros. Súbdito, jamás encuentro en él un supremo señor, no exige ninguna contribución, no me reclama el servicio militar, no hace ninguna ley que pueda afectar mi existencia... Al final del reinado de Luis XIV, qué cambio! Por medio de un empecinado combate secular el pueblo es conducido a llenar los cofres reales. El monarca mantiene a su costo un ejército permanente de doscientos mil hombres. Sus intendentes le hacen obedecer en todas las provincias; su policía maltrata a los descontentos. El emite las leyes y arremete contra los que no rezan como él quiere. Un vasto cuerpo de funcionarios inerva y mueve la nación. La voluntad del Poder se impone. El poder no es más un punto en la sociedad sino una mancha en su centro, una red que irradia a través de ella” /12/.

Las divisiones territoriales hasta ahora comentadas se refieren a las delimitaciones que hace el Estado, o las preexistentes a él, que luego se incorpora. Caso aparte es el de las ciudades. En algunos momentos han coincidido con la

(10) ANDERSON. Op. Cit. pág. 92.

(11) Ibid., pág. 92.

(12) DE JOUVENEL Bertrand. *Du Pouvoir*. Paris: Hachette, 1972, pp. 159-60.

organización política (ciudad-Estado, las ciudades italianas); más comúnmente se confunden con el municipio; pero, las ciudades interesan al análisis sociológico menos por su coincidencia con la división política que por su papel en los cambios que se producen en la sociedad. En efecto, desde su origen, en los comienzos de la civilización/13/, como sitios eventuales -por razones de mercado, militares, o de culto- de reunión de las tribus, hasta su conversión en centros permanentes de actividades básicas de la comunidad y lugar de asentamiento de los grupos que detentan el poder, y por ello principal e indispensable soporte del Estado, se caracterizan por la influencia que ejercen sobre el espacio rural. Por otra parte, es en la ciudad en donde primero accede el individuo a su libertad personal, ya sea en la Antigüedad, amparando tanto al habitante urbano como al habitante rural (“el ciudadano labrador” que llama Weber) o en la Edad Media confirmando, con la residencia en ella, la libertad en un ámbito local, independiente de la zona rural. Esa libertad, a decir de Pirenne, se identifica entonces con la ciudad como hoy con el Estado/14/. Braudel ha mostrado cómo en las ciudades medievales europeas florece una nueva civilización debido a que, una vez desaparecido el Estado, con la caída del Imperio Romano, se conviertan en el marco ideal para que en sus recintos se inventen toda suerte de procedimientos y técnicas y se lleven a cabo importantes transformaciones económicas, sociales y políticas/15/; dice que todas estas innovaciones se deben al capitalismo, que creció en esas ciudades de una manera desmesurada y las desbordó “para luego unirse al Estado, vencedor de las ciudades, pero heredero de sus instituciones, de su mentalidad y totalmente incapaz de prescindir de ellas...”/16/ Coinciden en el punto de vista de Braudel tres elementos claves: el capitalismo, el Estado y la ciudad. Su conexión, en los comienzos de la etapa moderna de las sociedades europeas, muestran un proceso general, el del ascenso del capitalismo, una manifestación del poder, el Estado, y una estructura dinámica, la ciudad, conjugados para crear una nueva sociedad sobre los escombros de la sociedad feudal. En esa proceso general, la ciudad termina por imponer su supremacía sobre el campo, no sin la resistencia de éste, que predominará en las fases iniciales del proceso. En todo caso, lo que debe subrayarse es que en el avance progresivo de las sociedades capitalistas se destaca como parte sustancial del movimiento de la realidad que en ellas se da, la creciente influencia de la ciudad sobre el campo, a tal punto importante que ha podido hablarse de que la historia moderna es la historia de la urbanización del campo/17/.

II/ LA METROPOLI

Los rasgos generales de la monarquía absoluta española coinciden con los que se reseñaron más arriba para la monarquía absoluta francesa. Sin embargo, las

(13) Ver PIRENNE, Henri. *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid: Alianza Editorial, 1975, p. 40 y ss.

(14) *Ibid.*, p. 127.

(15) BRAUDEL, Fernand. *Civilización material y capitalismo*. Barcelona; Ed. Labor, 1974, p. 408.

(16) *Ibid.*, pág. 410.

(17) MARX, C. *Elementos fundamentales...*, T. I., pág. 442.

características sociológicas de España y su particular evolución histórica habrían determinado, con los Reyes Católicos, una forma de Estado que carecería, en la opinión de algunos autores, de los fundamentos propios del Estado Moderno/18/. De las semejanzas que se dan con el modelo francés hemos de relieves dos, que interesan a nuestro trabajo: la tendencia centralizadora del Estado y la paralela curación de una burocracia al servicio de éste. Dos fenómenos que han de referirse especialmente a Castilla, pues, si bien es cierto que el movimiento unificador se origina en la alianza de Castilla y Aragón es en aquélla en donde se dan las bases para el desarrollo del absolutismo. Las razones parecen obvias; Castilla contaba con un poco más del 80% de la población del país, su riqueza productiva era considerablemente mayor, había impuesto a las otras regiones su lengua, lengua de los "literatos" pero también de "expansión política" y de "unificación"/19/, y cuestión clave, la Corona estaba libre allí de los mecanismos estamentales representativos imperantes en Aragón y, por lo tanto, en condiciones ventajosas para enfrentarse a la aristocracia que resistiría, de todos modos, su exclusión del poder político. Los Reyes Católicos crean, como lo hará más tarde Richelieu en Francia, su ejército propio (La Santa Hermandad, que cumplía un papel represivo contra los trasgresores de la ley, pero que sirvió especialmente para reducir a la nobleza /20/) y crean también su burocracia propia: "Por medio de los corregidores, oficiales reales enviados por primera vez en 1480 a todas las ciudades castellanas y luego convertidos en funcionarios permanentes, los reyes católicos controlaron de cerca la vida municipal de Castilla /21/. Es notorio así que en el momento del descubrimiento de América existen ya las bases de un régimen político-administrativo moderno en España que habrá de servir de modelo para su teoría y su práctica de gobierno en los territorios conquistados. Dicho régimen se constituye al paso de las necesidades de concentración del poder y de la exigencia del efectivo control del territorio y de la población. Quizás deba aclararse que existían obstáculos serios para que el dominio del aparato burocrático de los Reyes Católicos fuese real en los distintos niveles de la sociedad. Uno de ellos, la misma nobleza que perdió

(18) Lo que principalmente se aduce es que la unidad no correspondía a una integración real del territorio sino a una influencia personal del monarca, que reinaba sobre un agregado de estados independientes (Ver, MARX y ENGELS. *La revolución en España*. Moscú: Ed. en lenguas extranjeras, p. 12 s.f.; LYNCH, J. *España bajo los Austrias*. Barcelona: Península, 1970, T.I., pp. 14-15; ANDERSON, P. Op., Cit., p. 57; BRAUDEL, F. *El Mediterráneo y el Mundo Mediterráneo en la época de Felipe II*. México: F.C.E., 1976, T. II, p. 12). Desde otro ángulo, Otto HINTZE sostiene la misma opinión acerca del carácter no moderno del Estado de los Reyes Católicos a causa del predominio en él de la religión sobre el gobierno político (HINTZE, Otto. *Historia de las formas políticas*. Madrid: Rev. de Occidente, 1968, p. 302). Y en este mismo sentido, el historiador español José CEPEDA ADAN, califica de "profundamente medieval" la idea del Estado de Fernando e Isabel, por su absoluta identificación con las premisas religiosas (CEPEDA ADAN, J. *En torno al concepto de Estado en los Reyes Católicos*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1956, pp. 45-6).

(19) LYNCH, J. Op. Cit., pp. 10-11. Es precisamente en esos años que se construye la gramática española, por Antonio de Nebrija, quien pensaba que "siempre la lengua fue compañera del imperio" y, en esa línea de pensamiento, le parecía su obra decisiva para la asimilación por España de los pueblos conquistados, idea ésta que transmitió a la reina Isabel al explicarle la importancia de su gramática (Ver, REYES, Alfonso. *Medallones*. Bs. As.: Espasa - Calpe, 1961, p. 23).

(20) *Ibid.*, p. 14.

(21) *Ibid.*, p. 139.

es cierto, influencia en el poder político pero conservó sus privilegios económicos y señoriales, por lo cual la monarquía absoluta solo podía ejercer una autoridad indirecta sobre las masas campesinas a través de las antiguas jurisdicciones medievales; el otro, los sectores urbanos, cuyos cuerpos colegiados debe consultar obligatoriamente el monarca si quiere contar con su apoyo económico y militar/22/. De todos modos, con las limitaciones anotadas, el Estado de los Reyes Católicos se proyecta, en los aspectos concretos de la estructura administrativa y política, con los elementos formales típicos del Estado moderno. Otra cosa es que las particularidades del proceso histórico de España no haya permitido la evolución de la monarquía absoluta en el sentido que tuvo en los siglos XVI y XVII en Francia e Inglaterra.

III. COLONIAS Y CIUDADES

La forma adoptada por los españoles para su implantación en los territorios americanos, la ciudad, hay que vincularla con la orientación de la Corona de establecer colonias /23/ en América. Las ciudades, como lo señala Céspedes del Castillo /24/ tienen en el proceso de asentamiento español en América, la característica particular de constituir los puntos a través de los cuales se ejerce efectivamente el poder de la metrópoli y al mismo tiempo la forma política de expresión de los intereses de los españoles indianos. En efecto, la agrupación en comunidades urbanas y no en núcleos rurales dispersos facilita a la Corona el control de los colonos, pero también proporciona la cohesión y la fuerza a éstos para defender sus derechos. Precisamente el renacimiento del municipio castellano en América (el de los "fueros" y la "Carta Pueblas") tiene, en los primeros tiempos de la conquista y la colonia, un significado político relacionado con las tendencias autonomistas de los españoles-indianos, tendencias que a lo largo de los siglos la Monarquía se cuidó bien de contrarrestar. Es cierto que en los primeros años de conquista, por las dificultades propias de todo comienzo, la política

(22) Ver, VICENS VIVES, Jaime. *Coyuntura económica y reformismo burgués*. Barcelona: Ariel, 1969, pp. 106 a 108. Que el absolutismo español haya conseguido desarrollarse pese a su acento medioeval y a su actitud desfavorable al capitalismo se debió, al parecer, como anota Vicens Vives (Ibid., p. 116) a la llegada del oro y la plata americanos que dio a la Corona un grado importante de autonomía frente a los estamentos y poderes locales. Al expresarse en el mismo sentido Anderson subraya cómo este hecho determina que la Corona prescindiera durante largo tiempo de la unificación fiscal y administrativa "condición previa del absolutismo en otros países" (ANDERSON, P. Op. Cit., p. 66).

(23) Colonias y no factorías: precepto, entre otros, que debe seguir el príncipe en los países que conquista si pretende perdurar en su dominio sobre ellos (MAQUÍAVELO, *El Príncipe*. Cap. De los principados mixtos). Ha sido el profesor Darío Mesa quien ha llamado la atención sobre el carácter maquiavélico de Fernando el Católico, cuya concepción del poder, aplicada a sus posesiones americanas, coincide, a su vez, de manera notoria con la del autor florentino (Darío Mesa. *Seminario sobre el problema del poder en Colombia*. Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, agosto-octubre, 1980).

(24) CESPEDDES DEL CASTILLO, G. "La Sociedad colonial americana en los siglos XVI y XVII", en VICENS VIVES, J. *Historia Social y económica De España*. Barcelona: Ed. Teide, 1957, T. III, pp. 410-11.

colonizadora no es todavía la predominante/25/. Funcionan, por entonces, en La Española, las factorías comerciales que, según Koneztke/26/, en razón de la escasez de metales preciosos se transforman muy rápidamente, ampliándose primero a las labores mineras, pasando luego a la forma de colonia. Esto último se produce no sin dificultad, debido a que en esos años iniciales los españoles demuestran poca disposición para instalarse definitivamente, o por lo menos por períodos largos, en las Indias. El rey Fernando alertado sobre esta actitud de sus compatriotas apunta a combatirla mediante la reglamentación de los requisitos que deben cumplir quienes desean regresar a España: demostrar haber obtenido una cierta suma de dinero con su trabajo o haber adquirido propiedades; con la misma intención se asigna el control directo de los permisos para viajar a América, interesado en evitar el paso de aventureros/27/. Por otra parte, la Corona vigiló el asentamiento de los españoles en las ciudades ordenando, de continuo, a las autoridades coloniales que se les obligase a radicarse en ella y no en el campo, entre los indios. El carácter político de esta medida, comprendida dentro de una estrategia elaborada por los reyes católicos para controlar la población española indiana, se hace visible si se tiene en cuenta que simultáneamente se estimula la mezcla de razas, para aumentar la población. Lo que importaba era lo homogeneidad del asentamiento. Y así se mantiene hasta el siglo XVIII, cuando ya es posible ver a los españoles en número considerable en las zonas rurales. Han desaparecido para esa época las preocupaciones de los primeros tiempos, cuando se vivieron las mayores dificultades para integrar los dominios americanos a la esfera del poder real, tiempos en los cuales, como dice Otscapdequi “El principal problema político que hubo de plantearse a los hombres de gobierno en España, dado el carácter que desde los primeros momentos, a raíz de los viajes colombinos se quiso dar a la colonización española en América, *fue el de establecer y fijar núcleos de población en los nuevos territorios descubiertos*”] 28] (subrayado HEP). En la segunda mitad del siglo XVI, en 1573, ese objetivo de establecer colonias toma cuerpo jurídico completo en las ordenanzas de Felipe II. En una de ellas, la 45, se advertía, que en el caso de organizarse nuevas expediciones tan sólo se admitiese “a todos los casados, hijos y descendientes de los pobladores de la ciudad, que no tengan solares, ni tierras, ni pastos y labor; y a los que lo tuvieren, no se admitan porque no se despueble lo que está poblado” /29/ (subrayado HEP). Por medio de la coersión estatal se busca evitar la trashumancia y obligar

(25) Sin embargo, existen ya algunas orientaciones de la Corona en el sentido de la colonización, tales como la de fundación de ciudades y la de separar los asentamientos de españoles de los “pueblos” de indios. En 1501 el gobernador de La Española, Obando, dictaba ese tipo de instrucciones a quienes se disponían a emprender nuevas expediciones (Ver SAUER, C. O. *The Early Spanish Main*. Berkeley. University of California Press, 1969, p. 189.

(26) KONEZTKE, R. *América Latina. II. La Época Colonial*. México: Siglo XXI, p. 34 y ss.

(27) *Ibid.*, p. 37.

(28) OTS CAPDEQUI, J. M. *Estudios de Historia del Derecho Español en las Indias*. Bogotá: Ed. Minerva, 1940, p. 155.

(29) *Ibid.*, pág. 155.

a españoles e indios (a éstos también se les fuerza a permanecer en sus pueblos y reducciones) a adscribirse al territorio so pena de fuertes sanciones; las hubo, comenta Ots Capdequi “de gravedad extrema para los que sin la debida autorización abandonasen los lugares poblados, llegándose a conminarles con la pena de confiscación de sus bienes y hasta con la privación de la vida” /30/.

Establecer colonias y fundar ciudades son una misma manifestación del poder real en las Indias. Traducen la decisión de instaurar en las nuevas tierras un mecanismo de dominación que resulte efectivo desde la lejana metrópoli. Los centros urbanos se prestan maravillosamente para ese fin: por numerosos que sean, representan apenas unas cuantas condensaciones en una vasta geografía. En ellos se aglutina la casi totalidad de los súbditos que habrán de desarrollar las actividades básicas, militares y productiva. Por lo tanto, controlar esos puntos de condensación es controlar el territorio. En la estrategia de organizar el territorio a través de las ciudades se proyecta la “fuerte tradición urbana peninsular de la Edad media” (Céspedes del Castillo), que, según Koneztke, al momento de la conquista “cuadraba con los hábitos hispánicos de vida, singularmente en Andalucía, donde la población se aglomeraba en ciudades y la tierra situada entre medio quedaba casi desierta” /31/. Las intenciones de la Corona a este respecto se ven nítidamente en las ya mencionadas Ordenanzas de Felipe II. Basta detenerse en algunas de esas reglamentaciones, para comprobarlo: para la fundación de ciudades se recomienda: escoger climas sanos, templados (Ordenanza 34); tierras fértiles para frutos, para pastos, con montes para leña y materiales para edificios (Ordenanza 35); “pobladas de indios e naturales a quien se pueda predicar el evangelio” (Ordenanza 36); “buenas entradas y salidas por mar y por tierra, de buenos caminos y navegación, para que pueda entrar facilmente y salir, comerciar y gobernar, socorrer y defender” (Ordenanza 37); en la Ordenanza 43 se prevé la categoría del sitio a fundar y las correspondientes estructuras administrativas: “Elegida la tierra...el gobernador en cuyo distrito estuviere...declare el pueblo que se ha de poblar si ha de ser ciudad, villa o lugar...de manera, que si oviere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título o nombre de adelantado o gobernador, o alcalde mayor, o corregidor, o alcalde ordinario que tenga la jurisdicción *in solidum* y juntamente con el regimiento. Tengan la administración de la república tres oficiales de la Hacienda Real, doce regidores, doce jueces executores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros; y si diocesana o sufraganea, ocho regidores, y los demás dichos oficiales perpetuos. Para las villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo y un mayordomo”/32/. Continúan las Ordenanzas detallando minuciosamente

(30) Ibid., pág. 156.

(31) KONEZTKE, Op. Cit., p. 38.

(32) OTS CAPDEQUI. Op. Cit., pp. 157-58.

cómo debe trazarse la ciudad/33/; la plaza mayor, las calles, las edificaciones principales; también señalan pautas para atraer a los indios; utilizar la persuasión, recomiendan, insistiéndoles que se quiere poblar y hacerles mal; se sugiere como medida táctica que hasta tanto no “tener hecha y puesta en defensa, y las casas” no comunicarse con los indios” de manera que cuando... las vean les cauce admiración, y entiendan que los españoles *pueblan allí de asiento y no de paso*, y los teman para no osar defender, y respeten para desear su amistad”/34/ (subrayado HEP). Todos los elementos posibles de desarrollar a través de los centros urbanos están previstos: la producción, la defensa, las comunicaciones, la presencia de la Corona por medio de una burocracia muy definida en sus responsabilidades. Al mismo tiempo, la tipología de los asentamientos (ciudades metropolitanas, diocesanas o sufraganeas, villas o lugares) definen toda una estructura político-administrativa que habrá de constituir la red que se extenderá a lo largo y lo ancho del territorio colonial y servirá de basamento a las grandes divisiones centralizadas, las Audiencias, las Presidencias y los Virreinos.

El carácter atrasado de las tribus americanas que, con contadas excepciones, carecían de centros urbanos y habitaban en forma dispersa, congregándose en espacios abiertos para sus celebraciones o la guerra, facilita la ocupación del territorio por parte de los españoles con su estrategia de fundación de ciudades. Este nuevo modo de organización comunal, la ciudad, podrá crecer libremente, asimilándose, como entorno rural, las labranzas de los indios y a éstos mismos como mano de obra. Así se explica que, en el caso de nuestro país, las ciudades de españoles coincidían con los primitivos asentamientos indígenas. Si al mapa de la distribución de las tribus que ocupaban el territorio que hoy es Colombia se le superpone el mapa de las ciudades fundadas por los españoles, se verá que éstas aparecen localizadas en las regiones que habitan dichas tribus, regiones en las que actualmente se encuentra la casi totalidad de los habitantes del país: la costa atlántica, en menor grado de la costa pacífica, y las vertientes y altiplanicies de las tres cordilleras andinas, con grandes vacíos entonces, colmados poco a poco a través de los años.

El crecimiento de los centros urbanos es muy rápido. En 1563 se habían fundado ya 420 ciudades, mayores y menores, o sea el 54% en relación a 1902, año en el cual, según Vergara y Velasco, existían 768/35/. Vale destacar que prácticamente todas las que llegarán a ser con el tiempo las principales ciudades de Colombia fueron fundadas antes de 1563/36/. Esas mismas ciudades mayores darán el nombre a las primeras provincias. Constituyen éstas un tipo de unidades

(33) El trazado de ciudades, ya recomendado por los reyes católicos para La Española en 1501 “se ajustó —dice Koneztko— al modelo de construcción urbana planificada en la península ibérica durante la Edad Media tardía”, Op. Cit., p. 38.

(34) OTS CAPDEQUI, Op. Cit., p. 164.

(35) VERGARA Y VELASCO, F. J. *Nueva Geografía de Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1974, T. III, p. 1060.

(36) *Ibid.* Ver la lista de ciudades y años de fundación. T. III, p. 1060.

político-administrativas intermedias que hasta la creación de la Real Audiencia (17 de Julio de 1549) llevarán una vida insular, en tanto dependen de una autoridad central localizada demasiado lejos, en Lima. Diríase que conforman regiones semi-autónomas, al estilo de las regiones y localidades de La Edad Media europea. El virreinato del Perú es una entidad casi nominal para ellas. No las obliga de ningún modo a formar parte de un todo mayor. No las atrae hacia su centro. La Real Audiencia, por el contrario, viene a iniciar un proceso integrador. Empieza por definir jurídicamente un territorio. Y a partir de este momento, su sede, Santa Fé (recuérdese el papel organizador de las capitales en los nacientes Estados nacionales europeos)/37/ actuará a lo largo de los años como voluntad integradora, abriendo caminos, incorporando poblaciones, fomentando el intercambio, llevando a los sitios más alejados sus funcionarios, sus leyes, su ejército, sus ideas.

La reagrupación de provincias en la Real Audiencia, provocada por el afán de una más eficaz acción de la Corona sobre regiones que había dejado un tanto a su arbitrio, facilita, es cierto, el contacto de la metrópoli con esas regiones, pero, debe hacerlo a través de un centro que, paradójicamente, creará las condiciones para una identificación de sus habitantes en valores, psicología y costumbres, que en unidad de territorio y de lengua fraguará con el tiempo una nueva nacionalidad /38/.

Las regiones que geográficamente componen hoy Colombia entran por primera vez a depender jurídicamente de Santa Fé en 1550. También se integra entonces Panamá y las provincias venezolanas. Estas últimas se desprenderán definitivamente en 1777. Al contrario, la porción sur del país (los modernos departamentos de Nariño, Cauca y Valle) vinculada a Santa Fé en 1550, pasará en 1563 a depender de la Presidencia de Quito. Se reintegrará a la Nueva Granada en 1717. Es notorio que el territorio inicialmente definido como de la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fé es el mismo que llega hasta nuestros días. En 1810 el virreinato comprendía la actual Colombia, más Panamá. Para ese momento la sociedad nacional había hecho ya un largo recorrido, se había emulsionado lo suficiente como para reclamar con la fuerza cohesiva que era menester su total independencia de España. En 1810 la autonomía del país se reviste de los principios liberales, dándole un acento de radicalidad a la ruptura con España al acogerse a un fundamento del poder opuesto al de la monarquía. Pero, la sociedad que accede a ese nuevo status político es el producto de una evolución que arranca dos siglos y

(37) Braudel, describe, para el siglo XVI, el contraste entre la situación de países como Alemania e Italia sin ciudad directora, sin capital, y Francia e Inglaterra, que consolidan su unidad nacional con la decisiva intervención de París y Londres (El Mediterráneo... T. I., pp. 467-68).

(38) Compartimos aquí las razones sociológicas del profesor Darío Mesa al situar en 1550 el comienzo de la nacionalidad colombiana y no en la etapa republicana. Según su punto de vista, con la delimitación jurídica del territorio de aquel año "empieza el pueblo a conformarse como una unidad estable, que se vincula a este territorio mediante el trabajo ya no como en los tiempos precolombinos mediante simplemente los vínculos consanguíneos. Esa delimitación histórica del territorio implicaba, además, la utilización de una lengua, esa lengua, con prescindencia de las indígenas, fue la que empezó a dar una característica nacional a nuestro país". (Darío MESA. Conferencia sobre la Orientación del Departamento de Sociología. Universidad Nacional, octubre 10 DE 1976, p. 3, mimeógrafo).

medio antes y que, pese a la desaparición del fuerte centralismo español y su reemplazo por las formas laxas del estado liberal, conserva dentro del cascarón republicano los órganos y las funciones político-administrativas que nacieron y crecieron durante esos doscientos cincuenta años. Organos y funciones que reflejaban bien la doble faz de la dominación española, que ata fuertemente las colonias a la metropoli, pero, al mismo tiempo estimula la vida propia de las mismas, como puede observarse con las medidas descentralizadas de los Borbones que consolidan, al crear virreinos y capitanías generales, los incipientes nacionalidades. Lo cierto es que, en la práctica, la Real Audiencia, la Presidencia y el Virreinato, contarán con prerrogativas legales muy amplias que como fuentes cotidianas de la orientación de la justicia, la economía, la vida social, se adaptarán naturalmente a las condiciones concretas del medio americano. Quiere decir que en el plano de la colonia, los instrumentos propios del ejercicio del poder estarán en manos de la fuerza social dominante, los españoles. Desplazados éstos serán los criollos, como capa dirigente, quienes controlarán el aparato político-administrativo. En un marco de Estado lesseferiano, surgirán como poderes particulares los de las regiones, que mantendrán sus autonomías a costa del poder central. En verdad, si en algo afecta la Independencia al país es en el quebrantamiento de la centralización estatal española y su sustitución por las autonomías locales que imperan hasta la Regeneración.