

# EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER

*Armando Gómez Ortiz*  
*Universidad Industrial de Santander*

Una vez acogida por el Estado Soberano de Santander su nueva Constitución de 1862, se procedió a legislar con el fin de ajustar la vida legal de los municipios al nuevo orden constitucional. Pero bien pronto, y como es característico del país en toda su historia, la profusión de normas y su dispersión hicieron perentoria la necesidad de reunir las y ordenarlas. Terminada esta labor en 1865, los Códigos elaborados fueron adoptados mediante ley y publicados en 1866<sup>1</sup>. Sometidos luego a revisión, fueron publicados de nuevo en 1870 bajo el título de *Códigos Legislativos del Estado de Santander*<sup>2</sup>. Al *Código político i Municipal* de esta última edición se recurre en este artículo, por ser más estructurado y completo que el anterior. Vale la pena detenerse en su estudio, por cuanto el poder municipal y el ordenamiento territorial en Colombia no son simplemente un asunto de interés histórico, sino también un problema actual de la política nacional.

En ese entonces, el Estado Soberano se decidió a abandonar su tradicional división territorial en “provincias” para adoptar, adelantándose a la

<sup>1</sup> “Códigos político y Municipal de Policía Penal i Militar del Estado Soberano de Santander”. Imprenta de Arenas y Cancino. Socorro, 1886. (Biblioteca Nacional).

<sup>2</sup> “Códigos Legislativos del Estado Soberano de Santander”. Tomo I. Edición Oficial. Imprenta de Medardo Rivas, Bogotá, 1870 (Contiene los Códigos Político y Municipal de Elecciones, de Policía, Fiscal, Militar, de Fomento, de Instrucción Pública y de Beneficencia). Biblioteca nacional.

Constitución de 1886, la nueva división en ocho “departamentos”, integrados por “distritos”, a los que se hizo corresponder la nueva unidad administrativa básica: el municipio. El nuevo *Código* (art. 4) determinó cuatro categorías de “cabeceras distritales”, según su número de habitantes: *Ciudad* (ocho mil habitantes o más), *Villa* (seis mil habitantes o más), *Parroquia* (dos mil habitantes o más) y *Aldea* (menos de dos mil habitantes). Sin embargo, a esta clasificación un tanto rígida le fue adicionado un factor clasificatorio de gran elasticidad: ... *podrá alterarse teniendo en consideración la riqueza y civilización de los habitantes*. De esta manera, el número de habitantes, la economía y la cultura constituyeron el trípode real para la clasificación, pero al no establecerse el monto de la riqueza, y ante la imposibilidad de medir la cultura, no faltaron conflictos y favoritismos al respecto. Para la época clasificaron como *ciudades* las poblaciones de Barichara, Bucaramanga, Charalá, Jirón, Jesús María, Ocaña, Pamplona, Piedecuesta, Puente Nacional, San Jil, San José, Socorro, Vélez y Zapatoca; y se conformaron diez *villas*, cincuenta *parroquias* y ventisiete *aldeas* (art. 8). Esta clasificación muestra el predominio del pequeño municipio en el mapa santandereano de entonces.

En el *Código* no fue definido de manera expresa lo que se entendía por *municipio*, pero puede ser inferido de la normatividad: se trataba de “*el común*” con “*intereses especiales*” que la ley constituía y organizaba (arts. 226 y 227). En otras palabras, el tradicional colectivo de “vecinos” bajo la acción del ordenamiento jurídico del Estado.

Las condiciones para la existencia o supresión de un distrito fueron determinadas por el artículo 16: capacidad para sostener una escuela de niños y mantener en buen estado una cárcel segura y un cementerio, para sostener el tren de empleados de la administración municipal y pagar las raciones de los presos pobres y los gastos que causaban su conducción al lugar del juicio, y para conservar en buen estado las vías de comunicación con los otros distritos. La Constitución estatal de 1862 ya había descargado sobre el régimen municipal los gastos de la instrucción primaria, las vías interdistritales, la totalidad de la nómina provincial y el sistema carcelario.

Desde el punto de vista político, el grado de centralización o descentralización de los municipios se mide principalmente por el sistema de nombramiento de los alcaldes y sus atribuciones. En el caso del Estado Soberano de Santander, no fue aceptada la elección popular de los alcaldes y no se admitió ni siquiera su nombramiento por el jefe superior inmediato,

a partir de ternas escogidas por los cabildos, tal y como se había hecho en el país con anterioridad (leyes del 19 de mayo de 1834 y del 16 de mayo de 1841)<sup>3</sup>. Si bien ya se había concedido la elección del Presidente del Estado por el voto directo y secreto de los ciudadanos (art. 23 de la Constitución santandereana de 1862), se escatimó a la vez el derecho a los distritos para elegir su burgomaestre, haciendo gala de verdadera contradicción, por cierto muy propia del radicalismo santandereano, que siempre osciló entre la fidelidad al proyecto liberal y una práctica acomodada a la cultura local.

El *Código* de 1870 definió al alcalde como un funcionario público que, en el orden político, era a la vez “Jefe del Distrito” y “Ajente del Poder Ejecutivo”. Fue declarado de “libre nombramiento i remoción” por el Jefe Departamental, fijándosele un período anual de ejercicio (arts. 119 a 122). En el caso de que desempeñase las funciones como “destino oneroso”<sup>4</sup>, este período se reduciría a seis meses, supliéndose su ausencia temporal o absoluta por dos suplentes que se le nombraban (art. 124). Era también Jefe de la Policía General (a cargo del Estado) y de la Especial (a cargo del Cabildo). Estos dos tipos de Policía concedían a la localidad una mejor garantía de la seguridad de sus habitantes y una pequeña independencia respecto del Ejecutivo Departamental. Pero, como es visible en el texto inmediatamente anterior, la democracia desde abajo no tenía cabida en el funcionamiento del gobierno radical, que creía sólo a medias en el *vox populis, vox dei*.

Por otra parte, y en condición de colaboradores directos del alcalde, se nombraban los corregidores. En ellos, guardadas las proporciones, se delineaba ya una figura parecida a la de los actuales alcaldes menores: “cuando en algún distrito haya un caserío que diste más de un miriámetro, i que a juicio de la Corporación Municipal necesite un empleado para su mejor administración, se establecerá en él un Corregidor que ejercerá las

---

<sup>3</sup> GALVIS GAITAN, Fernando. El Municipio Colombiano. Editorial Temis, Bogotá, 1985. pp. 24 y 25.

<sup>4</sup> Por “destino oneroso” se entendía el desempeño de un cargo público sin recibir honorarios. Para los “vecinos” el código determinaba que en caso de incapacidad presupuestal, estaban obligados a desempeñarse onerosamente como corregidores, comisarios de policía, inspectores de obras públicas, visitadores y examinadores de escuelas, alcaldes y personeros (art. 148). De continuar, hoy en día, con el adelgazamiento neoliberal del Estado, podría llegarse a la necesidad de recurrir nuevamente a esta figura en nuestro país.

*funciones de Ajente del poder Ejecutivo, subordinado al Alcalde del Distrito*" (art. 132). Éste era "nombrado y amovible libremente" por el alcalde (art. 133).

Un elemento fundamental de la organización municipal de la época era el Cabildo. Sus miembros, con título de "rejidores", eran elegidos por el voto de los electores del Distrito por un año, a partir del primero de enero, y en número fijo establecido por la ley: nueve en las ciudades, siete en las villas, y cinco en las parroquias y aldeas. Sesionaban en las llamadas "casas consistoriales" y, pese a que sus acuerdos podían ser objetados por el Alcalde, éste tenía la obligación de ejecutarlos si el Cabildo insistía en su mantenimiento (arts. 277 y 278). Sin embargo, el alcalde disponía de un último mecanismo en los casos en que los considerara contrarios a las leyes y a la Constitución: podía "suspenderlos sin promulgarlos", dando cuenta al Jefe Departamental dentro de las siguientes 24 horas y por el primer correo; y si éste último encontraba fundada la suspensión, podía pasarlo al Tribunal, quien finalmente podía anularlo o decretar su exequibilidad (arts. 284, 285, 286).

Esos cabildos, "encargados de la administración propia y especial del distrito", tenían además atribuciones fiscales importantes: fijaban la tasa del impuesto directo que se cobraría en el Distrito sin exceder el máximo señalado por la ley, y podían ordenar por una vez (anual) el cobro de un décimo por cada cien pesos de riqueza del Distrito para proveer a la provisión de aguas para la población (art. 249). En realidad, en esta época los municipios sólo recaudaban dos impuestos: el *directo* (proporcionado a la riqueza individual, según insistían Murillo Toro y el radicalismo<sup>5</sup>), que al pagarse mediante declaración juramentada de los contribuyentes pocas veces correspondía a la realidad de su capacidad; y el llamado *servicio personal subsidiario*, que obligaba a los vecinos a trabajar gratuitamente tres días al año en las vías públicas, o en su defecto, a contribuir con tres jornales en dinero, según la estimación que hiciera la corporación pública (art. 232). Correspondía también al Cabildo el nombramiento del Tesorero y del Personero municipal, lo cual acrecentaba su poder.

---

<sup>5</sup> Sobre el impuesto proporcional y directo, ver: David Johnson: Santander Siglo XIX. Cambios socioeconómicos. Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1984

El personero era una autoridad municipal del mayor realce. Era nombrado, junto con un suplente, para representar al Común ante "cualesquiera", continuando la tradición que les obligaba a proponerle anualmente a la Corporación Municipal los proyectos de acuerdo que considerara convenientes para el bien común, asistiendo con voz y voto a la reuniones en las que se trataran casos en los que el alcalde objetara alguna disposición. Era preciso obtener su venia para que el Cabildo pudiera decretar la ejecución de obras de utilidad común. También podía ser reelecto sin límite alguno, y en las aldeas se desempeñaba simultáneamente como tesorero. Así mismo, "resolvía" en caso de colisión de competencias entre el alcalde y los miembros del Cabildo encargados de la inspección de algunos ramos de policía (Cap. III y arts. 279, 340 y 344).

El *Código Político y Municipal* de 1870 se refiere a muchos otros aspectos propios de la organización política y administrativa del municipio que, dada la corta pretensión de este artículo no serán considerados. Sin embargo, no puedo dejar de destacar una característica general de este *Código*, indicativa de la nueva política intervencionista del poder central que estaba en construcción, a despecho de la Constitución que en 1857 había erigido el Estado federal de Santander. La nueva Carta estatal de 1862 dio paso a una reglamentación detallada y exhaustiva de la vida municipal. A manera de ejemplo, digamos que fueron señalados todos los procedimientos legales que debían seguirse, se determinaron las excusas que podía aceptar el alcalde, se fijó un rígido horario de trabajo a los empleados públicos, se indicó el modo como se concederían las licencias y se dividiría la cárcel, y hasta cuánta multa cobrar por dejar deambular libremente alguna bestia. La administración del municipio, gracias a la letra minuciosa del *Código*, comenzó a empujar a Santander hacia una rígida administración vertical.

En resumen, las autonomías municipales que fueron tan del gusto de los radicales de esta época, en menos de una década fueron debilitándose, preparando el terreno al intervencionismo centralista propio de la experiencia de la Regeneración. La Carta santandereana de 1857 había propuesto que los municipios tuviesen "el pleno derecho de disolverse, dividirse o agruparse a otro u otros, y en general de organizarse con la más amplia libertad"<sup>6</sup>. En los *Códigos* que aquí hemos citado se percibe como la praxis

---

<sup>6</sup> GACETA DE SANTANDER. Pamplona, Nov. 28, 1857 (CEDHIR UIS)

del poder agotó el proyecto radical de la descentralización, de tal modo que “el laboratorio santandereano del radicalismo” falló muy pronto por la pobreza de la vida municipal, y porque las guerras civiles de entonces exigieron un poder político centralizado para poder enfrentarlas con algún grado de éxito.

#### FUENTES:

CÓDIGO Político i Municipal, de policía, penal i militar del Estado Soberano de Santander. Socorro: Imprenta de Arenas y Cancino, 1866. (Biblioteca Nacional).

CÓDIGOS Lejislativos del Estado Soberano de Santander. Edición Oficial. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1870. (Biblioteca Nacional).

GACETA DE SANTANDER. Pamplona, 1857 (CDHIR-UIS)

GALVIS GAITÁN, Fernando. El Municipio Colombiano. Bogotá: Temis, 1985.

JOHNSON, David Ch. Santander. Siglo XIX. Cambios socioeconómicos. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1984.