

# LOS MUNICIPIOS "TERRITORIALES" ANTE EL DERECHO PUBLICO COLOMBIANO

Especial para ESTUDIOS DE DERECHO

Varios profesores y tratadistas de derecho público interno han sostenido en conferencias y obras didácticas que los municipios de los Territorios Nacionales quedaron eliminados como entidades jurídicas en virtud de los actos legislativos No. 3 de 1910 y No. 1 de 1936.

Abierto el debate para los estudiosos de la ciencia constitucional, vamos a ensayar, por lo pronto, la defensa de la tesis contraria, que nos seduce desde un ángulo nada más que científico, enfocando la cuestión planteada, principalmente en relación con los municipios chocoanos de tan inmemorial abolengo histórico.

## **Exégesis de las constituciones colombianas frente al municipio**

Hasta 1810, año del primer grito emancipador de los pueblos que forman a Colombia, no habían sido dictadas normas de derecho constitucional en los países hispanoamericanos, ni en la península española que vivía dentro de la constelación del derecho histórico y divino de los reyes.

El Código de las Leyes de Indias contenía normas para el funcionamiento de los organismos municipales, a cuyas entidades representativas les fueron otorgadas facultades limitadísimas. Eran como la crisálida del régimen municipal a lo largo del derecho público americano.

El primitivo municipio de las Indias occidentales españolas equivalía jurídicamente al rancio distrito castellano, cuya estructura institucional pasó a la América por medio de las Capitulaciones, establecidas para los descubridores y colonizadores enviados por el gobierno peninsular. Las Capitulaciones además de generar el de-

recho de propiedad sobre la base de las Caballerías, Peonías y Reallengas, entrañaban normas de cierto carácter constitucional. Como ejemplo tenemos el siguiente mandato de la Ordenanza No. 43, incluída en la Recopilación de las Leyes de Indias:

“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 jurisdicción *in solidum* y juntamente con el regimiento”.

En 1573 por medio de las ordenanzas “de nuevo descubrimiento y población”, se dispuso entre otras cosas, lo siguiente:

“Adelantado que cumpliere la Capitulación de nuevo descubrimiento, población y pacificación se le conceden las cosas siguientes: Título de Adelantado y de Gobernador y Capitán General, por su vida y de un hijo o heredero o persona que él nombrare; el alguacilazgo mayor de toda la gobernación para él, un hijo o heredero y que pueda poner y quitar los alguaciles de los lugares poblados y que se poblaren; puedan dividir su provincia en distritos o Alcaldías mayores y corregimientos y señalarles salarios de los frutos de la tierra”.

Así continuó ensanchándose la importancia de la vida municipal en la América española, hasta la época de la independencia, que fue señalada en la vasta extensión de la historia por los hitos perennes de la insurgencia municipal, hecha grito revolucionario en la joven garganta de los cabildantes criollos.

Desde 1.810 brotaron como por encanto los cabildos abiertos, celebérrimos con nombres libertarios de la enjundia de Santafé, Cartagena, Mompo, Mariquita, Popayán, Tunja, Quibdó, Neiva y otros. Eran esos cabildos los pulmones legales de las municipalidades neogranadinas. Cabildo y municipalidad fueron entonces, como lo son hoy, enunciados de una exacta ecuación sociológico-jurídica: la comunidad local de individuos con intereses, necesidades y ambiciones inmediateamente afines.

La primera constitución expedida con el propósito de dar organización a la nueva nacionalidad, lo fue por el Serenísimo Colegio constituyente de Cundinamarca el 30 de marzo de 1811. Allí se reconoció a las municipalidades.

En orden cronológico siguieron entre las más importantes:

Acta de la Confederación de las Provincias unidas de la Nueva

Granada (27 de noviembre de 1811): Reconoció la soberanía de las Provincias formadas por municipios y dejó a la discreción de aquéllas todo lo concerniente a la correcta organización del régimen municipal. Las provincias de Cundinamarca y el Chocó no suscribieron esa acta porque no eran federalistas, pero más tarde tuvieron que adherir a ella.

Constitución del Estado de Cundinamarca (17 de abril de 1812): Conserva la organización municipal con sus alcaldes y cabildos. No resistimos al deber de transcribir el texto del numeral 24 del artículo 10. de ese estatuto constitucional, por ser una romántica bandera de justicia histórica y social: "Los indios gozan de todos los derechos de ciudadanos y tienen voz y voto en todas las elecciones, como los demás de esta República".

Constitución de Antioquia (3 de mayo de 1812): Semejante aunque más precisa que la de Cundinamarca reseñada anteriormente.

Constitución de Antioquia (6 de julio de 1815): Proclama los derechos del hombre y reconoce la existencia de los distritos. Contiene disposiciones especiales sobre Diputados al Congreso, fuerza armada, municipalidades, etc.

Ley fundamental de la República de Colombia (17 de diciembre de 1819): Fusiona la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada. Menciona a los cabildos y municipalidades, donde ordena la promulgación de la nueva ley fundamental.

Constitución del Rosario de Cúcuta (29 de abril de 1830): Se da sólida consistencia al "poder municipal" a la vez que se conserva la división política establecida por la anterior. Se crean cámaras de distrito con las funciones de deliberar y tomar resoluciones en todo lo que se roce con los municipios y localidades en cada departamento.

Constitución de la Nueva Granada (29 de febrero de 1832): Se suprimen los departamentos, pero se conservan las provincias, los cantones y los distritos parroquiales.

Constitución de la Nueva Granada (20 de abril de 1843): No contiene reforma sustancial alguna en cuanto a la vida municipal.

Constitución de la Nueva Granada (20 de mayo de 1853): Reserva el "poder municipal" a las provincias, dado el régimen federal que instituye. Las provincias son divididas en distritos parroquiales. En esta ocasión representaron a la provincia del Chocó en la Convención constituyente, el senador Ramón Argáez y el representante Felipe S. Paz.

Constituciones de los Estados soberanos de Panamá, Antioquia, Santander, Magdalena, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca y Cauca (1855 a 1857). Todas reconocen la existencia de los municipios aun cuando habían modalidades en cuanto a la extensión del fuero reconocido a los distritos, parroquias y cantones, según la tendencia radical o conservadora de los constituyentes.

Constitución de la Confederación Granadina (22 de mayo de 1858): Guarda silencio sobre la división política de los Estados, dejando a éstos desde luego la facultad de verificarla.

Constitución de los Estados Unidos de Colombia (8 de mayo de 1863): Divide al país en Estados; éstos se dividen en provincias, subdividiendo a éstas en distritos municipales. Los llamados territorios nacionales se incorporan a los Estados a que antes pertenecían.

Constitución de la República de Colombia (7 de septiembre de 1886): Divide al país en Departamentos y éstos en municipios. Reincorpora los Territorios Nacionales a los Departamentos.

Acto legislativo No. 3 de 1910 (31 de noviembre de 1910): Divide al país en Departamentos y éstos en municipios.

Acto legislativo No. 1 de 1936 (5 de agosto de 1936): Divide al país en Departamentos, Intendencias y Comisarías y a los primeros en municipios.

### Los municipios "territoriales" tienen vida constitucional.

Históricamente el municipio es la primera célula de la organización administrativa de la sociedad. En la antigüedad Atenas y Roma fueron apretados haces municipales. Entonces la **Polis** y la **Civitas** constituían la esencia y prez de esos pueblos, legado herencial éste que se fortaleció en la edad media y continuó, en la edad moderna, nutriendo la creciente preponderancia de los distritos.

El doctor Carlos H. Pareja, en su tratado de derecho administrativo, estampa los siguientes conceptos a propósito de esta cuestión: "Entre nosotros porque no tenemos un criterio del Derecho Administrativo bien formado, el régimen municipal se ha organizado sobre una base errónea: se ha creído que el Municipio es sólo entidad de derecho, y no es cierto. El Municipio es anterior como entidad, a todo derecho, a toda ley, al Estado mismo que ha impuesto ese derecho y esa ley."

Los distritos municipales son submúltiplos del complejo matemático del Estado nacional y tienen su origen natural en la sistemáti-

ca de las relaciones sociales que dijera don Florentino González. Los organismos municipales están refrendados en el derecho positivo, que los reconoce por medio de la Constitución y organiza y regula sus relaciones con los particulares por medio de leyes de carácter administrativo.

Hecha esta breve introducción, miremos retrospectivamente y observemos lo que quiso el constituyente de 1886 en relación con los municipios "territoriales". Los artículos 4 y 182 de nuestra Magna Carta rezan así:

"Artículo 4. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen únicamente a la Nación. Las secciones que componían la Unión colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos.

"Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado.

"Los antiguos Territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron".

"Art. 182.—Los Departamentos, para el servicio administrativo se dividirán en Provincias, y éstas en Distritos municipales".

Cuando entró en vigencia la Constitución de 1886, los Territorios Nacionales quedaron automáticamente incorporados a los Departamentos de donde habían salido. Vino después el Acto legislativo No. 2 de 1908 y eliminó la subdivisión provincial, conservando la municipal.

Quedó comprendida en la expresión "Departamentos", la locución "Territorios nacionales"? Parece innecesario decir que sí. En efecto, nadie podría afirmar que cuando el constituyente de 1908, lo mismo que el de 1886 dijeron que los departamentos se subdividían en municipios, quisieron excluir a los Territorios nacionales que habían sido confundidos ya, territorial y jurídicamente, con las divisiones departamentales.

Refiriéndose a la división territorial hecha en la Ley de leyes de 1886 dice don José María Samper: "Pero si el territorio nacional ha recobrado su unidad, necesario era que la Constitución determinase la condición en que habían de quedar los nueve Estados anteriores. La Constitución ha suprimido su soberanía política y territorial, pero ha respetado sus demarcaciones a fin de no proceder precipitadamente ni lastimar susceptibilidades. El Cauca particularmente que

por sí solo contiene un territorio más extenso que los ocho Estados restantes, significó por medio de su Gobierno y sus delegatarios que vería con desagrado toda desmembración del territorio llamado caucano.... Al propio tiempo, como se habían creado varios territorios federales con administración nacional y especial, a pedimento de los Estados de que en 1863 hacían parte, éste artículo 4o. los ha reincorporado a los respectivos departamentos. Con todo reconocieron los constituyentes que podía haber más tarde conveniencia en que se separasen de los Departamentos en que iban a quedar reincorporados, los Territorios que existían bajo un régimen especial y a los cuales se refiere el art. 4. Se consideró que podría convenir a los Departamentos mismos y a la Nación, el dotar a aquellos antiguos territorios de una administración especial y protectora”.

La reforma constitucional de 1910 destruyó la armonía estructural de la Constitución de 1886 en cuanto a la división del país. El artículo 2o. del Acto legislativo No. 3 de 1910 dice:

“Art. 3.—El territorio nacional se dividirá en departamentos y éstos en municipios o distritos municipales ..... La ley podrá segregar municipios de un departamento o suprimir Intendencias y agregar éstas y aquéllos a otro u otros departamentos limítrofes”.

Quiso decir la disposición anterior que quedaban eliminadas las Intendencias y Comisarias como divisiones territoriales del país? Nó, porque se trataba de un acto **reformativo** de la Constitución que dejaba intacto lo que no le fuera contradictorio o no se derogara expresamente. Y no era contrario a la división del país en Departamentos, el que existieran al lado de éstos, otras divisiones llamadas Territorios nacionales, situados también dentro de los límites patrios, señalados inequívocamente por la misma Constitución. Desde el punto de vista de la objetividad jurídica, toda división político-administrativa implica una traducción al derecho público interno, de determinadas realidades geográficas y etnográficas; y si el artículo 2o. del Acto legislativo comentado habla de facultad otorgada al legislador para suprimir Intendencias, implícitamente aceptaba estos organismos dentro del régimen constitucional por la sencilla razón de que sólo puede suprimirse, lo que es, lo que existe.

Armonizando las disposiciones constitucionales de 1886 con las de 1910, en lo que es pertinente para este estudio, lógicamente deducimos que el título político-administrativo otorgado a los Territorios Nacionales en el 8o quedó vigente después de la llamada reforma

republicana, porque no era incompatible con el que se otorgó a los Departamentos. Si en 1910 nada se dijo respecto de los Territorios Nacionales en forma directa, es forzosa la siguiente disyuntiva: o se consideró innecesario enumerarlos como divisiones del país debido a que ya algunos estaban bajo la administración directa del gobierno nacional o se quiso reforzar el mandato del artículo 4 de la Constitución de 1886, consistente en reincorporar los Territorios nacionales a los Departamentos de que habían sido segregados.

Ahora bien, si se acepta que fueron eliminados los Territorios nacionales en 1910, no puede al mismo tiempo y por ese motivo, aceptarse que lo fueran los municipios que integraban esas entidades, porque en el término jurídico "Territorio nacional" no puede estar comprendido el de "Municipio". Tales términos se refieren a personas de derecho perfectamente diferentes, como lo es el Departamento de la Nación y ésta del Municipio.

Cuando la reforma constitucional de 1936 estableció que el territorio nacional se dividía en Departamentos, Intendencias y Comisarías, refrendó la situación administrativa que ya existía en el país al respecto. Si dijo que los Departamentos se dividían en municipios o distritos y calló en relación con la subdivisión de las Intendencias y Comisarías, no quiso decir con eso que automáticamente quedasen eliminados los distritos de los Territorios nacionales. Lo que hizo el constituyente fue dejar, la reforma o la conservación de la actual división administrativa de dichas secciones al legislador ordinario, como lo dice el inciso noveno del artículo segundo del Acto legislativo No. 1 de 1936.

Veamos ahora los problemas creados por la reforma constitucional de 1936. En el artículo 2o. del Acto legislativo de ese año, se lee:

"Art. 2o.—El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; los primeros se dividen en municipios o distritos municipales.....

"Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proveer a la organización y a la división administrativa de ellas...."

A *prima facie* cualquiera afirma, después de la lectura de la anterior disposición constitucional, que si bien es cierto que se dio allí vida política a las Intendencias y Comisarías, se le negó a sus distritos. Pero este razonamiento es equivocado y con mayor razón en lo referente al Chocó, porque los municipios de este territorio, a-

gunas de cuyas poblaciones fueron fundadas a mediados y a fines del siglo XVII, gozan de una vida secular dentro del derecho constitucional colombiano (desde 1811 hasta 1910). A partir de 1910 hasta nuestros días, a los municipios chocoanos no se les ha enervado su personería constitucional, por el silencio que en relación con ellos se han permitido observar los reformadores contemporáneos. Debe saberse que desde 1909 el Chocó es una Intendencia Nacional, administrada directamente por el Gobierno central, y por lo mismo no era conveniente desorganizar su régimen administrativo entrando a hacer divisiones políticas y administrativas dentro de los Territorios nacionales, siendo que tal facultad se delegaba a la ley. Mientras una disposición legal del Congreso no modifique la organización que creó el constituyente desde cuando dichos territorios estaban confundidos con las Provincias neogranadinas—o lo eran como el Chocó y Casanare—; con los Estados después y con los Departamentos finalmente—el Chocó lo fué en 1908—, los distritos "territoriales" conservan sus preeminencias de entidades de derecho público.

Lo que ha acontecido es que el constituyente por método jurídico ha dicho: señor legislador, conserve o modifique la conformación política interna que hoy existe en los Territorios nacionales, bien sea creando o suprimiendo provincias, cambiando términos municipales, constituyendo organizaciones administrativas sui-géneris, como algunas de las que propuso al Congreso el representante Arriaga Andrade y adaptando en fin, a las peculiaridades de esas abandonadas regiones, la vida constitucional y legal vigente en el país.

Se podría preguntar: si el constituyente quiso eliminar como realidades políticas a los distritos intendenciales y comisariales, qué aplicación tendría el texto constitucional que concede a todos los ciudadanos colombianos la facultad o derecho de votar en las elecciones de concejales? Cómo pueden los ciudadanos chocoanos, poseedores de la plenitud jurídico-política que implica la ciudadanía, sufragar en los comicios para la renovación de los cabildos, si en su territorio no existen municipios? Se redarguirá que esta pretensión de probar por el método ab-absurdum, es inaceptable en el presente caso, porque los chocoanos, por ejemplo, no pueden votar para las elecciones de diputados en su territorio y sin embargo son ciudadanos. Pero aquí surge precisamente una de las más aberrantes anomalías consagradas en nuestro derecho público, ya que si los chocoanos son ciudadanos colombianos, lo mismo que el habitante ca-

paz de San Andrés o de Cundinamarca. Deben disfrutar de todos los derechos políticos ejercitados por los demás ciudadanos del país.

Para la ciudadanía no puede haber *capitis-deminutio* originaria sino derivativa, es decir como resultado de un acto legal o de decreto judicial. Es por todo esto absurdo suponer que el constituyente quiso eliminar la vida político-administrativa de los municipios que existen en los Territorios nacionales.

### CONCLUSIONES:

**Primera.**—Histórica y sociológicamente el municipio de un Territorio nacional viene de la misma fuente natural que dio origen a los demás del país y por lo tanto debe gozar de idéntica categoría jurídica;

**Segunda.**—El derecho constitucional y el derecho administrativo colombianos, ramas del derecho público interno, recogieron el legado histórico-sociológico de los municipios "territoriales" y lo enriquecieron con la ratificación expresa de su personería jurídica desde 1.811 hasta 1910 y tácita desde este último año hasta el presente;

**Tercera.**—Si los Actos legislativos de 1910 y 1936 callaron respecto de la división administrativa de los Territorios nacionales, debe entenderse que no podían, sin decirlo categóricamente, eliminar a los municipios de esas comarcas, que como entidades de derecho público están consagrados en los textos clarísimos de la Constitución de 1886. Sobre el particular no existe contradicción entre este estatuto y aquellos actos legislativos.

**Cuarta.**—La atribución de efectuar la división administrativa de los Territorios nacionales, fue delegada por el Constituyente de 1936 al Congreso nacional; y mientras las Cámaras no la decreten, continúa vigente la que establecieron el Constituyente de 1886 y el Presidente de la República por autorización del legislador.

Medellín, julio de 1941.

RAMON LOZANO GARCES

## BIBLIOGRAFIA

- |   |  |
|---|--|
| Raoul de la Grasserie .....   | "Principes sociologiques de<br>Droit public"   |
| Pombo y Guerra .....  | "Constituciones de Colombia"   |
| Carlos H. Pareja .....  | "Curso de Derecho Adminis-<br>trativo".—Tomo I.  |
| A. Arriaga Andrade, Sergio<br>Abadía A., Ricardo Echeverri<br>José Ma. Samper ..... | "Estatuto del Chocó"   |
| Florentino González .....   | "Derecho público interno de<br>Colombia"   |
| José Ma. Ops Capdequi .....   | "Lecciones de Derecho consti-<br>tucional"   |
| Ministerio de Gobierno .....  | "Estudios de Historia del De-<br>recho español en las Indias".<br>Constitución de Colombia |