

Boletín Nº 18
del
Instituto de Estudios
Constitucionales
Escuela de Derecho

DIRECTOR: LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Fernando Galvis Gaitán

EL ORIGEN DE NUESTRAS INSTITUCIONES

Luis Javier Moreno Ortiz



UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA
BOLETÍN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

© *Fernando Galvis Gaitán*

EL ORIGEN DE NUESTRAS INSTITUCIONES

© *Luis Javier Moreno Ortiz*

Primera edición: mayo de 2009.

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin
previa autorización escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo de Publicaciones

Universidad Sergio Arboleda.

Carrera 15 No. 74-40

Teléfonos: 3 25 75 00 Ext. 2131 - 3 22 05 38 - 3 21 72 40.

www.usa.edu.co

Fax: 3 17 75 29.

Bogotá D.C.

Diseño Carátula y Diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez.

Corrección de Estilo: Rodrigo Naranjo

Bogotá, D.C.

ISSN: 1909-3977

El principio es la mitad del todo.
Pitágoras de Samos

CONTENIDO

ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	
<i>Fernando Galvis Gaitán</i>	7
EL ORIGEN DE NUESTRAS INSTITUCIONES	
<i>Luis Javier Moreno Ortiz</i>	33

ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Fernando Galvis Gaitán

SUMARIO: Introducción. **I. El proyecto de acto legislativo sobre organización territorial.** § 1. Nuevos municipios minúsculos de costo fiscal cero. § 2. Diversificación de regímenes municipales según categorías. § 3. Nueva garantía institucional de la autonomía territorial. § 4. La inconveniencia de la coadministración y la tradicional autorización para celebrar contratos. § 5. Solidaridad municipal e integración administrativa de los gobiernos locales. § 6 Personerías regionales. §7 Conclusión. **II. Proyecto de Acto Legislativo para permitir la Reelección indefinida de gobernadores y alcaldes.** Anexo 1. Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se reforman artículos del Título XI de la Constitución Política, sobre organización territorial. Anexo 2. Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se reforman varios artículos de la Constitución para permitir la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes.

INTRODUCCIÓN.

Los temas territoriales han adquirido importancia a partir del Acto Legislativo 1 de 1986, que por iniciativa del Senador Álvaro Gómez Hurtado estableció la elección popular de alcaldes y la consulta popular. De esa vertiente son la Ley 11 de 1986, los Decretos Leyes 1222 de 1986 (Código departamental) y 1333 de 1986 (Código Municipal), los decretos 77 a 81 de 1987 sobre devolución de funciones a los municipios y las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. Estas y otras normas han sacado del marasmo y el menosprecio el derecho de las entidades territoriales. Tanto ha sido el empuje de la organización municipal que ahora el Congreso se ocupa de reformarla nuevamente por la vía del acto legislativo.

En el 2007 se expidieron los Actos Legislativos 1 y 2, el primero sobre moción de censura en los departamentos y en los municipios capitales

de departamento y con población superior a 25.000 habitantes, y el segundo, sobre la creación de nuevos distritos. La moción de censura (ver: Boletín No 12 del Instituto de Estudios Constitucionales) lleva a la falta de gobernabilidad, acelera el clientelismo, genera más corrupción y puede llevar a una situación caótica de diputados y concejales que exigen puestos, contratos y gabelas para no tumbar a los secretarios de despacho. La creación de distritos, establecida mediante el Acto Legislativo 2, sin ton ni son da gusto al populismo y al clientelismo de los congresistas, y es otro adefesio sin sustento sociológico ni jurídico, que ha permitido hasta hace poco a unos cuantos municipios convertirse en Distritos, solo para participar en una tajada fiscal más grande del Sistema general de participaciones.

En marzo de este año se presentaron dos proyectos de Acto Legislativo, el primero sobre organización territorial, y el segundo, sobre reelección indefinida de gobernadores y alcaldes. Vamos a ver estos proyectos y a hacerles algunas acotaciones.

I. EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

A diferencia de los actos legislativos 1 y 2 del 2007, el proyecto de Acto Legislativo sobre organización territorial que a mediados de marzo del año en curso presentó el ministro del interior, FABIO VALENCIA COSSIO, reviste en mi concepto aportes trascendentales para la vida de los habitantes de los pequeños municipios que existen sociológicamente pero que la ley ha condenado al olvido. Al proceder así, se ha dejado al garete a una población que con mucha razón siente que no hay presencia del Estado y que son habitantes abandonados a su suerte, carentes de todo, y sufriendo muchas veces la pobreza y los embates de la naturaleza y de las plagas que azotan a Colombia, es decir: la violencia, el narcotráfico, la guerrilla y las autodefensas.

Esta reforma constitucional parte de las ideas del Presidente ÁLVARO URIBE sobre la organización territorial y, de ser aprobada por el Congreso, significará un nuevo amanecer para el municipio colombiano y, sobre todo, para el bienestar de sus habitantes.

§ 1. NUEVOS MUNICIPIOS MINÚSCULOS DE COSTO FISCAL CERO.

La más importante innovación (art. 5 del Proyecto) permitiría la organización de municipios, a partir de mil habitantes. Para ello el Gobierno tendría un término no mayor de seis meses para expedir el estatuto básico conforme al cual se podrán organizar estos nuevos municipios. Los municipios minúsculos provendrían de comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados (corregimientos departamentales de Guainía, Guaviare, Amazonas y Archipiélago de San Andrés) y de zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales, de acuerdo con estudios técnicos del Departamento Nacional de Planeación que aconsejen en cada caso su creación. Planeación Nacional tendría que tener en cuenta estas reglas:

- la creación corresponde a las asambleas departamentales, a iniciativa exclusiva de los gobernadores;
- sus autoridades serán elegidas a partir de candidaturas individuales;
- los cinco candidatos elegidos constituyen una Junta presidida por aquel que obtenga más votos;
- los integrantes de la Junta ejercen sus funciones ad honorem;
- los miembros de la Junta están sujetos a las supremas determinaciones de la asamblea ciudadana;
- el municipio funciona con base en los principios de democracia directa, solidaridad y autogestión;
- el municipio goza de autonomía para el manejo de los asuntos estrictamente locales que determine el estatuto básico;
- el municipio participaría en las rentas nacionales diferentes de las del Sistema General de participaciones;
- el municipio sería destinatario prioritario de la acción subsidiaria del Departamento y de la Nación.

En la muy buena exposición de motivos se mencionan las siguientes razones para crear municipios minúsculos:

- "las gentes que habitan estos municipios viven en lugares remotos, aislados por la inexistencia de vías de comunicación;
- están muy lejos de los centros administrativos y demasiado cerca de las organizaciones armadas al margen de la ley;

- carecen de todo lo esencial que normalmente provee el municipio: seguridad, justicia, servicios, institucionalidad democrática;
- los ciudadanos integrantes de toda comunidad natural tienen el derecho político de asociarse para constituir una comunidad políticamente reconocida por el Estado, tal como se ha hecho en otros países como Francia, España, Argentina o Estados Unidos;
- estos municipios son funcionales al sistema democrático y al sistema de servicios públicos porque sus autoridades no devengan salario, se integran a una organización territorial, forman parte de la política pública nacional para la provisión de bienes y servicios públicos, constituyen comunidades auténticas y dinámicas y, en lugar de permanecer aislados participan de redes públicas, privadas y mixtas de apoyo e integración institucional;
- el modelo actual no ofrece condiciones idóneas para multiplicar la experiencia comunitaria entre los colombianos que precariamente subsisten en las costas, en las montañas, en las selvas;
- el aparato político administrativo parecería inadecuado para comunidades no muy numerosas, carentes de recursos y escasamente educadas para constituir una administración en regla;
- el municipio minúsculo se convertirá en una política territorial que le permitirá al Estado llegar a los territorios donde desde hace años viven colombianos que se adelantaron a las autoridades y cuya presencia con instituciones y servicios es de la mayor urgencia;
- este municipio es el punto de apoyo local necesario para el ordenado desarrollo de los programas nacionales y departamentales;
- el municipio muy pequeño servirá para estimular el civismo y la solidaridad;
- estos municipios contribuirán a fomentar la autogestión y el trabajo comunitario y a institucionalizar instrumentos reales de democracia directa;
- no se pretende desmembrar los municipios sino llevar instituciones a lugares irredentos donde ha sido muy precaria la

- presencia del Estado y en donde por razones estructurales no existen condiciones mínimas de vida digna;
- no se vulneran las rentas de los municipios y se proponen fuentes distintas de financiación;
 - es un complemento a la política de seguridad porque la falta de presencia del Estado está fuertemente correlacionada con el cultivo de coca, la acción de grupos armados ilegales y la violencia:
 - estos municipios minúsculos tienen un costo fiscal cero.

Los municipios minúsculos, de costo fiscal cero, deberán ser asistidos administrativamente. Su poder propio consistirá, ante todo, en la facultad de orientar y adecuar, mediante decisiones propias, la acción del Estado, y en la capacidad y personería suficientes para exigir y demandar su presencia con recursos y servicios de su territorio".

El principal reparo a esta iniciativa se refiere a los costos de funcionamiento de estas nuevas municipalidades, y la respuesta a la objeción consiste en que estos municipios tienen un costo fiscal cero; la Junta que los dirige y su presidente no tienen remuneración, no hay casa municipal, ni burocracia, ni unos concejales remunerados ni personero. Tampoco perderán los municipios de los cuales se segreguen sus ingresos y participaciones aunque los municipios minúsculos podrán gestionar recursos.

La propuesta limita la creación de municipios minúsculos a las comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados y en zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales. En Colombia hay 1.799 corregimientos, 4.003 inspecciones de policía, 1.749 caseríos y unas 20.000 veredas. A mi modo de ver estas comunidades deberían ser reconocidas como municipios minúsculos. Muchas de estas entidades territoriales no están incomunicadas ni están muy alejadas de las cabeceras pero carecen de la presencia del Estado, que se manifiesta por medio del municipio. Por ello, en la discusión en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes se podría precisar que la reforma constitucional no se refiere únicamente a los territorios departamentales no municipalizados y a las zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales

sino también a los corregimientos municipales, inspecciones de policía, caseríos y veredas.

Los municipios existen sociológicamente cuando están conformados por un conjunto de familias que habitan en un territorio, cuentan con autoridades informales (capitanes de vereda, por ejemplo), o formales (por ejemplo inspectores de policía o comisarios veredales), y tienen necesidades comunes que trascienden la esfera de la familia, pero no llegan a las de otras entidades públicas. De manera que tan municipio es una vereda o un caserío como las capitales de Departamento.

"Si existiera una ley que prescribiera que para existir legalmente la familia se necesita que esté constituida por un cierto número de miembros, que el jefe de familia perciba determinados ingresos y que la mayoría de sus componentes hagan una solicitud para que se reconozca jurídicamente su existencia, nos encontraríamos ante una situación irreal e injusta. ¿Qué razón habría para dejar por fuera a las familias de ingresos reducidos? No la encontraremos; porque la familia existe con altos o bajos ingresos, con solicitud o sin ella.

"Lo mismo sucede con el municipio. Existe con pocos habitantes o con muchos pobladores; con altos o bajos ingresos; con una población diseminada en una extensa superficie, o con una que viva en un área reducida; con concepto de planeación departamental o sin él. La ley puede establecer categorías de municipios con toda clase de requisitos para ingresar a dichas categorías; pero tan municipio es una aldea de mil habitantes, como la capital de la República, con más de siete millones de habitantes.

"Aquí se encuentra la discordancia entre la realidad social, en la que existe una variadísima gama de municipios, y la ley que no reconoce sino unos pocos de estos municipios. De las 28.649 entidades locales que existen en Colombia solo se reconocen legalmente 1104 municipios. Es decir, solamente el 3.9 por ciento del total de nuestras entidades locales son plenamente reconocidas por la ley y, por tanto, son personas jurídicas de derecho público, tiene autoridades y están sujetas a lo estatuido en la ley municipal.

"...¿Realmente las veredas son municipios? De los estudios sociológicos que se han hecho sobre las veredas...se puede colegir que las veredas reúnen todos los requisitos para ser municipios, esto es, tienen población con necesidades comunes, viven en un determinado territorio, tienen identidad y conciencia de grupo y se subordinan a entidades públicas superiores"¹.

Podemos decir que la propuesta del Gobierno Nacional de reconocer los municipios minúsculos es excelente y que llena un vacío muy grande que existe en nuestra legislación, hecha y pensada para municipios con suficientes habitantes y buenos ingresos. La realidad social es otra, pues, aparte de los municipios plenamente reconocidos por la ley, existen numerosas municipalidades en embrión, o municipios muy pequeños, no reconocidos por la ley y carentes de presencia del Estado, de autoridades, y donde no se cuenta con los medios para satisfacer las necesidades de servicios y de solución de los problemas que aquejan a sus poblaciones. Las gentes que habitan estos municipios minúsculos tienen el derecho de vivir mejor, de recibir servicios públicos, de no estar abandonados a su suerte y de no estar sujetos a la explotación de los violentos, de los delincuentes y de los comerciantes de drogas malignas.

El derecho político de asociarnos que tenemos todos los colombianos en comunidades rurales o en asociaciones de variada naturaleza se fortalece cuando se reconoce la existencia de municipios minúsculos, pues si en ellos viven mil, mil quinientos o dos mil compatriotas, ¿por qué ellos no pueden contar con autoridades, ni servicios, ni presencia del Estado? Impedir que esto suceda con argumentos economicistas es tanto como impedir las sociedades comerciales de pocos socios. A nadie se le ocurre prohibir una asociación de pocos miembros, pero a muchos les parece que un pequeño municipio no debe existir porque el derecho de asociarse solo lo tienen los municipios grandes.

La democracia directa ha sido siempre exaltada en la Grecia inmortal, en la Suiza de los cantones, en los municipios de pocos habitantes de Francia o España. Esta democracia permite la solidaridad, la ayuda

¹ Galvis Gaitán, Fernando, El municipio colombiano. Introducción al derecho urbanístico, municipal y territorial del siglo XXI, Bogotá, Edit. Temis, 2007, págs. 515-516.

mutua, la solución de necesidades, la respuesta a los conflictos que se presentan; como se ha dicho, es una escuela de formación de ciudadanos. Qué bueno sería que pudiéramos los colombianos contar con instituciones para estas pequeñas comunidades sin pensar que ello es imposible porque el costo es muy alto. El costo es cero y por lo tanto deberían funcionar.

§2. DIVERSIFICACIÓN DE RÉGIMENES MUNICIPALES SEGÚN CATEGORÍAS.

Desde 1945 se plasmaron en el artículo 198 las categorías de municipios, y así mismo se hizo en el artículo 320 de la actual Constitución cuando se dijo que la ley "podrá categorizar los municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, vocación económica, situación geográfica, densidad demográfica, capacidad administrativa y otras variables físicas y socioeconómicas de relevancia, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración". El proyecto de acto legislativo modifica este último párrafo así: Y asignar a cada una de las categorías régimen propio en materia de organización, gobierno, administración, competencias y recursos, con características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución.

Al explicar la reforma en la exposición de motivos se recuerda que el fin de la categorización es que en cada una de ellas exista un distinto régimen para su organización, gobierno y administración y se plantea esta pregunta: ¿cómo puede la ley diversificar este régimen por categorías, "si es precisamente en las normas constitucionales donde se establecen las reglas comunes y únicas de organización, gobierno y administración para todos los municipios?" Por ello, para mayor claridad se propone que las diferentes categorías tengan características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución.

De manera que el proyecto resuelve una duda que muchos han tenido en cuanto a diferentes sistemas de administración y gobierno municipal cuando afirman que ello no es posible porque en la misma Carta se establece el régimen de alcaldía-concejo con funciones, y se les fijan algunas características generales. Con el proyecto queda claro que los municipios pueden tener sistemas de administración y gobierno diferentes de los que la misma Constitución establece.

La propuesta es muy conveniente y necesaria, ya que abre la puerta para que los municipios puedan tener sistemas de administración y gobierno en consonancia con sus deseos de progreso, su grado de desarrollo, su importancia socioeconómica y su situación geográfica, poblacional y de recursos.

"El nuevo texto", afirma la exposición de motivos, "crea un amplio elenco de criterios para la categorización, en atención a la complejidad de la morfología municipal del país. Precisa que a cada categoría corresponderá un régimen propio. Subraya que el régimen municipal comprende la totalidad de la institución, en sus aspectos de organización, gobierno, administración, competencias y recursos. Y, finalmente, aclara (aun cuando para un buen entendedor ya lo dice la actual disposición) que se le entrega al legislador una libertad de configuración que le permite atribuir a los municipios <<características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución>>".

Esta propuesta es de gran trascendencia, porque hasta ahora la categorización de los municipios ha servido para propósitos de menor envergadura, tales como el mayor número de sesiones de los concejos en los municipios de categorías especial, primera y segunda, más requisitos para ser personero de los mismos municipios anteriores, contralores en estas más altas categorías de municipios y cuando tengan más de cien mil habitantes, mayor número de habitantes para las comunas de los municipios especiales, de primera y segunda y menores para los demás. Hasta ahora se han categorizado los municipios colombianos únicamente por sus ingresos y por el número de sus habitantes, no se han tenido en cuenta los otros criterios y, sobre todo, no se ha reconocido que las distintas categorías de municipios pueden tener diferentes sistemas de organización, gobierno y administración. Esta falla se corrige con el proyecto, aunque hubiera sido bueno precisar que el único sistema de gobierno y administración que se conoce no es el tradicional de alcalde-concejo, que es el que tenemos, sino que también hay, entre otros, gobiernos por comisión, por director o gerente municipal, bicameral, de órgano único unipersonal y de autogestión. Sería muy bueno que dentro de la idea de diversificar los municipios y acabar con la uniformización de la administración municipal pudieran los municipios optar por tener un solo alcalde, o una junta de cinco presidida por el candidato que obtenga

más votos, como se propone en el proyecto, o tener un gobierno de cinco comisionados (de educación, salud, obras públicas, hacienda y medio ambiente) o de gerente, como hoy en día sucede en las áreas metropolitanas y como se estila en muchos municipios de Estados Unidos².

Esta reforma es buena porque evita la uniformidad del sistema de organización municipal que es el mismo para Bucaramanga que para Topaipí, cuando las situaciones son diferentes y por ello podrían tener una administración sencilla y pequeña en Topaipí y una compleja, más dinámica y diferente en Bucaramanga, Medellín, Cali, Cartagena o Ibagué.

§ 3. NUEVA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL.

En el proyecto se constitucionaliza la prohibición legal de embargar los recursos provenientes de las participaciones en las rentas nacionales, teniendo en cuenta que en muchos municipios pequeños son, muchas veces, embargadas las participaciones de los ingresos corrientes destinadas a salud y educación, por los jueces como efecto de acciones de tutela de carácter laboral con la consiguiente crisis social y, a pesar de existir prohibiciones legales para impedirlo.

Esta prohibición se incluye en el artículo 287 supremo que al establecer la autonomía de las entidades territoriales incluye la de participar en las rentas nacionales. Cabe preguntarse si este es el sitio en el cual se debe incluir la prohibición. ¿Podría prohibirse expresamente en el artículo 63 que se refiere al carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los bienes de uso público y de los demás bienes? Me parece que, colocándolos en este artículo, la protección sería más amplia, pues no se limitaría solo a las participaciones de las rentas nacionales sino que se podrían incluir los bienes propios y en especial el impuesto predial y el de industria y comercio que también, a veces, son embargados por los jueces.

De todas maneras, bien sea que se modifique el artículo 287 o que se incluya en el 63, la protección es muy conveniente, porque los embargos

² Véase, Galvis Gaitán, Op. Cit, págs. 215 a 220.

de las rentas municipales causan parálisis en el funcionamiento del municipio y, con frecuencia, no permiten pagar los gastos de funcionamiento ni los de inversión social que son la finalidad por la cual se crearon las instituciones municipales. Como es evidente, los municipios no se crearon para nombrar funcionarios ni para tener cuantiosos gastos administrativos sino para solucionar las necesidades de las gentes y para ello es indispensable contar con recursos económicos suficientes que cumplan con tal finalidad.

§ 4. LA INCONVENIENCIA DE LA COADMINISTRACIÓN Y LA TRADICIONAL AUTORIZACIÓN PARA CELEBRAR CONTRATOS.

Para evitar la coadministración de las Asambleas con los gobernadores y de los concejos con los alcaldes se suprimen del numeral 9 del artículo 300 y del numeral 3 del artículo 313 la atribución de autorizar al gobernador la Asamblea, y al alcalde el concejo para celebrar contratos.

En la exposición de motivos se explica esta reforma en estos términos: "la experiencia ha enseñado con creces que este poder, en manos de las corporaciones públicas, genera excesivos gastos de transacción, es un factor de ingobernabilidad, da lugar a considerable retraso e incluso parálisis en la gestión de obras y servicios y en ocasiones ha propiciado prácticas de corrupción administrativa. Es evidente, además, que esta institución riñe con toda racionalidad administrativa. En efecto, si los gastos que deben ejecutar la administración ya han sido autorizados por la corporación pública cuando aprobó el presupuesto, ninguna razón explica que deban ser objeto de un nuevo debate con la exclusiva finalidad de determinar si en relación con ellos ha de autorizarse o no la celebración de contratos.

"Puesto que buena parte de la gestión a cargo de los gobernadores y los alcaldes, en su condición de jefes del ejecutivo y gerentes de la administración, se adelanta por medio de la contratación", continúa la exposición de motivos, "resulta contrario al plan constitucional de la descentralización, además de inconveniente, que este extremo estratégico y decisivo de la función administrativa sea compartido con las asambleas y los concejos y, de hecho, interferido por dichas corporaciones".

Coincide esta propuesta con la jurisprudencia del Consejo de Estado que cita la exposición de motivos y que censura la coadministración en

la contratación (Sala de consulta y servicio civil de 5 de junio de 2008). El expresidente del Consejo de Estado, magistrado César Hoyos Salazar, se pronunció sobre este particular (15 de noviembre del 2002) así: "el acuerdo de presupuesto de rentas y gastos faculta para celebrar los contratos que impliquen la ejecución de las respectivas partidas presupuestales... Pretender que a pesar de estar aprobados dos acuerdos: uno de desarrollo e inversiones y otro de presupuesto de rentas y gastos, se requiere uno o más acuerdos de autorización al alcalde para celebrar los contratos que implique la ejecución del presupuesto de gastos es ir en contravía de los principios de eficacia, economía y celeridad que exige la función pública en orden a cumplir los fines del Estado, que son de interés general".

En esta muy buena propuesta, como acabamos de ver, se coincide con lo señalado por el Consejo de Estado.

§5. SOLIDARIDAD MUNICIPAL E INTEGRACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

Para conseguir la solidaridad municipal se propone constitucionalizar las asociaciones de municipios que así lo estuvieron, a partir de la reforma constitucional de 1968, pero que no se incluyeron con este rango en la Constitución de 1991.

En la exposición de motivos se dice que "la ley 136 de 1994 que actualmente las regula... presenta insuficiencias que justifican llevar de nuevo las asociaciones municipales al escenario constitucional. En efecto hasta el presente su régimen jurídico únicamente concibe una sola forma de integración y organización. Nuestras asociaciones tropiezan con obstáculos de rango constitucional que limitan las posibilidades de coordinación municipal. En fin, las asociaciones de municipios aparecen en nuestro país por generación espontánea, son instituciones silvestres y relativamente informales, no forman parte del proceso ni del sistema de la descentralización no figuran en ningún plan nacional, no están incluidas en programas nacionales para financiarlas, apoyarlas ni promoverlas. Se propone, por tanto, regular de nuevo esta importante materia en la Constitución con los siguientes propósitos:

- Que no sean simple mecanismo de coordinación intermunicipal, sino incluso de integración de las administraciones municipales;
- Que permitan la organización conjunta de funciones administrativas aun mediante la transferencia o delegación de cualquiera de las competencias constitucionales o legales municipales;
- Que las alianzas sean posibles no solo entre municipios sino también con otras entidades públicas;
- Que se permita constituir no solo asociaciones, sino también consorcios e, incluso administraciones intermunicipales o supramunicipales;
- Que todas las expresiones de la concurrencia municipal formen parte integral de la política pública nacional y del plan general de la descentralización;
- Que el gobierno nacional de conformidad con lo que la ley disponga, lleve un sistema especial de registro, seguimiento, evaluación e incentivos;
- Que en los casos que determine la ley, sea obligatoria la incorporación de los municipios a administraciones municipales;
- Que las administraciones supramunicipales de carácter obligatorio que determine la ley puedan organizarse como provincias, de conformidad con el estatuto básico y el régimen administrativo que dicte la ley".

Las actuales asociaciones de municipios son voluntarias y son el fruto de la autonomía de los concejos que autorizan por acuerdo a los alcaldes a hacer a los municipios parte de ellas; las constituyen dos o más municipios que se unen para prestar servicios públicos, ejecutar obras o cumplir funciones administrativas; cuentan con estatutos y se organizan con una asamblea de socios, una junta administradora y un director ejecutivo.

Las nuevas asociaciones pueden ser obligatorias, tienen un horizonte más amplio puesto que los municipios pueden acordar la coordinación y la integración de sus administraciones con el mismo objeto de las actuales y pueden constituir no solo asociaciones sino consorcios, alianzas y administraciones intermunicipales o supramunicipales; también pueden celebrar convenios, crear personas jurídicas de derecho público y a ellas se les pueden transferir funciones constitucionales o legales.

Las nuevas asociaciones formarían parte de la política pública nacional y del plan general de descentralización y el Gobierno nacional llevaría un sistema especial de registro, seguimiento, evaluación e incentivos.

En el proyecto, las asociaciones dejan de ser voluntarias en todas las eventualidades y pueden ser obligatorias en los casos que determine la ley o cuando se trate de incorporar municipios a administraciones supramunicipales que pueden ser provincias.

Gran tarea le corresponde al poder legislativo para reglamentar estas asociaciones, cuyas ideas centrales están contenidas en el Acto Legislativo en comento.

La propuesta es conveniente y muy novedosa y sus efectos podrían conducir a numerosos municipios a prestar mejor y más eficientemente los servicios públicos y a construir obras de beneficio común por medio de consorcios, por la alianza con otras entidades públicas, o recibiendo la delegación de funciones de los municipios integrantes. Estas nuevas asociaciones harían parte de las políticas públicas y del plan general de descentralización por lo que contarían con un respaldo del que hoy carecen.

Es bueno recordar que las asociaciones de municipios son en Europa una de las maneras más efectivas para conseguir el desarrollo armónico e integral de sus comunidades. Las asociaciones con las economías de escala disminuyen los costos de ciertos servicios y de algunas obras, fomentan la solidaridad y abren la posibilidad de mejoramiento para las poblaciones que habitan estos municipios. En buena hora la propuesta las fomenta y las permite con una amplia gama de posibilidades.

§ 6. PERSONERÍAS REGIONALES.

Según la exposición de motivos, una "transformación de las instituciones municipales para hacerlas más eficientes y racionales, lo constituye la propuesta de dar el paso hacia personerías regionales entre municipios pequeños vecinos, bajo la coordinación de la Procuraduría General de la Nación".

Esta propuesta sin antecedentes en Colombia es de gran impacto y muy justificada porque existen en el país unos doscientos municipios con menos de cinco mil habitantes y según nuestra actual normatividad en todos ellos deben existir personerías. El costo de estas personerías es muy alto si se tiene en cuenta que los personeros de estos municipios deben haber terminado estudios de Derecho y que su trabajo cubre a un reducido número de habitantes. Si se crean personerías regionales de municipios pequeños que sean vecinos se continuará defendiendo los intereses de los municipios, los derechos humanos y vigilando a los funcionarios municipales, pero su costo será menor y de esta suerte habrá la posibilidad de dedicar más dineros a la inversión social, que es de tanta importancia en nuestras municipalidades.

§ 7. CONCLUSIÓN.

El proyecto de Acto Legislativo sobre organización territorial es excelente, novedoso y muy conveniente para los municipios minúsculos, para los Departamentos y, en general para todos los municipios. Como hemos visto, crear municipios minúsculos y romper el tabú según el cual los nuevos municipios deben ser de población numerosa y de buenos ingresos por municipios de costo cero, es un gran avance en materia de democracia que llegue a las pequeñas comunidades municipales con autoridades elegidas en forma directa por sus habitantes y con posibilidad de obtener recursos para satisfacer sus necesidades. Una de las razones por las cuales ha habido tanta violencia en el campo y por la cual han surgido grupos guerrilleros, de autodefensa y de delincuencia común es el desamparo absoluto en que se han dejado extensas zonas del país. La presencia del Estado que tanto se reclama es la presencia del municipio; esta organización es cercana a los habitantes, se preocupa por ellos, vela por sus intereses, los defiende, les presta servicios y busca su bienestar. Otra razón de la creciente violencia, muy vinculada con la anterior, es la forma de poblamiento que impera en la mayor parte del país que hace a los campesinos, a los colonos, a los que buscan una vida mejor seres aislados, alejados de sus vecinos, muchas veces por muchos kilómetros. Ninguna autoridad por eficiente que sea puede cubrir extensas zonas con servicios públicos cuando para llevar el agua o la energía eléctrica se deben recorrer extensos trechos para solucionar las necesidades de pocas familias, ni qué decir de la seguridad y del respeto de la vida cuando se puede acabar con

ella y huir sin que se pueda detener a los homicidas, que cuentan con la dificultad de perseguirlos por lo inhóspito de los caminos, por las distancias, por las malas carreteras, por la facilidad de esconderse. Si a ello le añadimos una justicia que cojea y no llega a apartados parajes, que es formalista y ritualista, que no busca la verdad sino cumplir con unos procedimientos, se entiende que los delincuentes corren pocos riesgos de pagar por sus felonías y por ello aumentan los que siguen este camino. Tampoco se debe olvidar el cambio de valores de los campesinos que antes creían en el valor del trabajo y del esfuerzo y en la ayuda divina y ahora creen que el dinero fácil de la producción de las matas malignas es la solución a su pobreza. Con el reconocimiento de los municipios minúsculos se ayuda en buena parte a solucionar esta problemática de violencia y abandono en que viven millares de colombianos.

Con el proyecto ganan municipios y Departamentos, que no volverán a ver embargadas sus participaciones en las rentas nacionales por efecto, las más de las veces, del cobro de deudas laborales, y que podrán dedicar más recursos a la inversión social y con ello al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Con el proyecto aprobado será mejor la administración municipal y departamental si se impide que los concejos y las Asambleas aprueben los planes de desarrollo y los presupuestos y con ello autoricen los gastos territoriales y después aprueben todos los contratos que celebren estas entidades territoriales para así obtener concejales y diputados prebendas y canonjías sin fin.

Con la reforma constitucional se podrá invertir en lo social mayor cantidad de dinero en los municipios pequeños que ya no tendrán que tener personero propio porque este podrá ser regional.

Así mismo, saldrán gananciosos los municipios si pueden tener diferente sistema de administración y gobierno y no solo el tradicional de alcalde-concejo.

Con el Acto legislativo aprobado será favorecida la solidaridad municipal cuando las asociaciones de municipios puedan coordinar e integrar sus administraciones, constituir consorcios, alianzas y

administraciones intermunicipales o supramunicipales, celebrar convenios y utilizar la delegación de sus funciones y cuando las asociaciones hagan parte de una política pública nacional y de un plan general de descentralización.

II. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PARA PERMITIR LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE GOBERNADORES Y ALCALDES.

Este proyecto establece la reelección indefinida de alcaldes y gobernadores, los cuales solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura y no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

La exposición de motivos defiende la reelección de alcaldes y gobernadores porque:

- hoy se pueden reelegir aunque no en forma inmediata;
- las comunidades seccionales y locales que cuentan con líderes prestigiosos, reconocidos, honestos y exitosos deben poderlos reelegir para estar de acuerdo con el interés general, el principio democrático y la conveniencia administrativa;
- la reelección se ha convertido en regla general de nuestro sistema electoral que ha sido tradicional en relación con los miembros de las corporaciones de elección popular y que se acaba de extender al presidente y vicepresidente;
- se trata de una institución universal que no despierta debate en ninguna parte;
- la alternación en el gobierno local o seccional obliga a los mandatarios a renunciar a proyectos ambiciosos porque los urge a mostrar resultados en la brevedad del tiempo disponible para gobernar;
- la prohibición de la reelección inmediata tiende al inmediatez en la gestión y a la suspensión de proyectos en curso para trazar diferencias con el antecesor;
- el cambio en la jefatura de municipios y Departamentos reduce el período en un año, el inicial mientras los nuevos mandatarios

conocen y entienden la organización y reanudan la marcha administrativa; este traumatismo es necesario solo cuando el elector sanciona a un mal gobernante no reeligiéndolo;

- la gobernabilidad se fortalece con la estabilidad y continuidad en las políticas públicas y con los proyectos que cuentan con el beneplácito popular;
- redundancia en racionalización del gasto y en el mejoramiento continuo de la administración que acumula conocimiento, experiencia y calidad;
- retiene en el servicio público a los mejores;
- los electores son los que deciden si reiteran la confianza al mandatario o prefieren a otro;
- la reelección inmediata no es una prerrogativa del elegido sino un derecho del pueblo;
- una ley estatutaria establecerá las garantías electorales.

A los argumentos del Ministro del Interior y Justicia, FABIO VALENCIA COSSIO se responde por los opositores diciendo que la reelección indefinida de alcaldes y gobernadores acaba con la descentralización porque lleva a la corrupción, el clientelismo y a la mala prestación de los servicios públicos. No obstante no hay una relación de causa a efecto entre lo uno y lo otro. Se ha dicho con frecuencia que la elección de alcaldes llevó a la descentralización de la corrupción, pero tampoco hay una relación de causa a efecto entre la una y la otra. La corrupción, el clientelismo, la ineficiente o nula prestación de servicios públicos se encuentra en algunos municipios porque la población escoge mal a sus gobernantes y se presenta con reelección o sin ella., con descentralización o con centralización. Los malos mandatarios invierten mal los dineros públicos, nombran su clientela, no les preocupan las fallas de los servicios públicos y en estos casos la solución la tiene el mismo pueblo al no reelgirlos y al condenarlos al ostracismo político. Y, además, existen mecanismos judiciales para denunciar a los que violan el Código Penal, y la Procuraduría tiene el poder disciplinario que con frecuencia aplica. También se puede revocar el mandato y las veedurías ciudadanas pueden ejercer un efectivo control. Sería más efectivo que prohibir la reelección de alcaldes y gobernadores establecer la pérdida de investidura para estos mandatarios, al igual

que la establecida para los diputados, concejales y miembros de Juntas administradoras locales, cuando violen el régimen de incompatibilidades o de conflicto de intereses, por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico de influencias debidamente comprobado.

La cultura política de muchos mandatarios locales los empuja a pensar en enriquecerse y en sostenerse no con un buen gobierno sino dando puestos, otorgando contratos a los amigos, realizando alcaldadas y repartiendo favores a su clientela. El pueblo a veces castiga a los malos alcaldes declarándolos personas no gratas, llevando a cabo asonadas y votando por otros candidatos, o castigando al partido al que pertenece el mandatario corrupto. La cultura política de los habitantes de un municipio debería ser suficiente para evitar los malos gobiernos locales, y si ello no acontece, los mecanismos judiciales y disciplinarios y la instauración de la pérdida de investidura, constituyen suficiente castigo para los alcaldes corruptos.

La mayoría de los Estados consagran la reelección de sus alcaldes y sus períodos varían entre cuatro y seis años. Por ejemplo, consagran la reelección Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Francia.

En Colombia se ha inventado un tabú según el cual es mala la reelección inmediata y es bueno estar cambiando de alcalde o de gobernador cada cuatro años. Antes se sostenía lo mismo con respecto al presidente y al vicepresidente. Al cambiar el sistema con respecto al primer mandatario no parece existir una argumentación contundente en contra de la reelección de los mandatarios locales. El gran argumento contra la reelección consiste en afirmar que es necesaria la renovación y que la reelección les cierra el paso a las nuevas generaciones. Esto no es cierto porque el electorado puede elegir a nuevas figuras o a jóvenes promisorios y no reelegir ni al Presidente ni a los gobernadores ni a los alcaldes. Se asegura, como otro argumento pretendidamente indiscutible, que la reelección favorece al que está en el poder, pero tampoco ello corresponde a la realidad, pues el pueblo con frecuencia no

reelige a sus malos gobernantes. En verdad, en una democracia la última palabra la tiene el pueblo y este es el que decide quién lo va a gobernar favoreciendo con su voto al que cree mejor. Suponer que las personas no piensan al elegir, que votan irracionalmente es pensar que no existe democracia y que mejor sería otro sistema. En definitiva, son los antidemócratas los que se oponen a la reelección porque creen que los electores son incompetentes para decidir y para votar por buenos candidatos. El miedo a la decisión del pueblo mueve a los opositores a inventar toda suerte de artilugios para oponerse. Ninguno de ellos responde a la realidad sino a los pequeños intereses de malos dirigentes.

En conclusión, es mejor la reelección que impedirla so pretexto de favorecer a los nuevos y de rechazar el continuismo.

El punto que me parece discutible es saber si conviene la reelección indefinida o si valdría la pena ponerle un límite temporal a la misma, por ejemplo, tres períodos. El debate tendría que comenzar por la reelección indefinida que hoy tienen senadores, representantes, concejales y miembros de las Juntas administradoras locales. ¿Por qué ellos se pueden reelegir indefinidamente y los que están al frente del ejecutivo municipal o departamental no lo pueden? Si es imposible reelegir a unos lo debe ser para los otros si queremos aplicar la más elemental de las lógicas. Si ha sido inconveniente la reelección indefinida de los legisladores y la de los concejales y diputados habría que demostrarlo y, en caso de ser nefasta, suprimirla. De lo contrario, se debería permitir la reelección de los alcaldes y gobernadores y confiar en el pueblo para que escoja bien a sus gobernantes y ponerles frenos a sus actividades ilícitas o irregulares por las vías ordinarias judiciales o disciplinarias, por medio de las veedurías y establecer la pérdida de la investidura para alcaldes y gobernadores.

ANEXO 1

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

Por medio del cual se reforman artículos del Título XI de la Constitución Política, sobre organización territorial.

El Congreso de la República
Decreta:

Artículo 1º. El numeral 4 del artículo 287 de la Constitución Política quedará así:

4. Participar en las rentas nacionales. Los recursos que por este concepto reciban las entidades territoriales gozan de protección constitucional y en consecuencia son inembargables.

Artículo 2º. El numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política quedará así:

9. Autorizar al gobernador del departamento para negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.

Artículo 3º. El numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

3. Autorizar al alcalde para ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo.

Artículo 4º. El numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. En los casos y mediante el procedimiento que la ley determine, dos o más municipios contiguos, pertenecientes al mismo departamento o a distintos departamentos, podrán constituir personerías regionales bajo la coordinación de la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 5º. El artículo 320 de la Constitución Políticas quedará así:

Artículo 320. La ley, a iniciativa del Gobierno Nacional, podrá categorizar los municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, vocación económica, situación geográfica, densidad demográfica, capacidad administrativa y otras variables físicas y socioeconómicas de relevancia y asignar a cada una de tales categorías régimen propio en materia de

organización, gobierno, administración, competencias y recursos, con características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución.

El Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo expedirá el estatuto básico conforme al cual se podrán organizar como municipios las comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados y en zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales, a partir de mil habitantes, de acuerdo con estudios técnicos del Departamento nacional de Planeación que aconsejen en cada caso su creación y de conformidad con las siguientes reglas especiales.

La creación de estas entidades que constituirán la categoría básica del sistema municipal, corresponde a las asambleas departamentales, a iniciativa exclusiva de los gobernadores. Sus autoridades serán elegidas a partir de candidaturas individuales para constituir un gobierno de junta compuesto de cinco integrantes y presidido por el candidato que obtenga el mayor número de votos. Los integrantes de la Junta municipal ejercerán sus funciones ad honorem y con sujeción a las supremas determinaciones de la asamblea ciudadana. Este municipio funcionará con base en los principios de democracia directa, solidaridad y autogestión, gozará de autonomía para el manejo de los asuntos estrictamente locales que determine el estatuto básico, participará de rentas nacionales diferentes a las del Sistema General de participaciones y será destinatario prioritario de la acción subsidiaria del departamento y de la Nación.

Artículo 6°. El artículo 321 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 321. Dos o más municipios, de uno o más departamentos, podrán acordar la coordinación y la integración de sus administraciones con el objeto de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, conforme a las reglas que establezca la ley. Para tal efecto podrán constituir, entre sí o con otras entidades públicas, asociaciones, consorcios, alianzas y administraciones intermunicipales o supramunicipales.

Los municipios podrán coordinar e integrar sus administraciones mediante la celebración de convenios o la creación de personas jurídicas de derecho

público, y en tal virtud transferir o delegar cualquiera de sus funciones constitucionales o legales.

Todas las expresiones de la concurrencia municipal a que se refiere este artículo formarán parte integral de la política pública nacional y del plan general de la descentralización. Para tal efecto el Gobierno Nacional, de conformidad con la ley, llevará un sistema especial de registro, seguimiento, evaluación e incentivos,

En los casos que determine la ley será obligatoria la incorporación de los municipios a administraciones supramunicipales. Dichas administraciones podrán organizarse como provincias de conformidad con el estatuto básico y el régimen administrativo que dicte la ley.

Artículo 7°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, 16 de marzo de 2009

FABIO VALENCIA COSSIO
Ministro del Interior y de Justicia

ANEXO 2
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO POR EL CUAL SE REFORMAN
VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
PARA PERMITIR LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE
GOBERNADORES Y ALCALDES.

El Congreso de la República
Decreta

Artículo 1°. El literal f del artículo 152 de la Constitución Política quedará así:

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley.

Artículo 2°. El artículo 293 de la Constitución Política se adicionará con los siguientes incisos:

Cuando los gobernadores o alcaldes municipales y distritales en ejercicio aspiren a su reelección inmediata, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura.

Una ley estatutaria regulará las condiciones para que las campañas para la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes se desarrollen con plena garantía de la igualdad electoral entre los candidatos y establecerá, entre otros aspectos, los términos en los cuales los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Durante la campaña para su reelección inmediata los gobernadores y alcaldes no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la ley estatutaria.

Artículo 3°. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro años y podrán ser reelegidos indefinidamente.

Artículo 4°. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido para períodos institucionales de cuatro años, y podrá ser reelegido indefinidamente.

Artículo 5°. El segundo inciso del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro años y el alcalde podrá ser reelegido indefinidamente.

Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, D.C, 16 de marzo de 2009

FABIO VALENCIA COSIO
Ministro de Interior y Justicia

EL ORIGEN DE NUESTRAS INSTITUCIONES

Luis Javier Moreno Ortiz

SUMARIO: *Introducción. Propósito. Metodología. Antecedentes. Error. Rectificación. § 1. En busca de un Reino perdido. Biografía e historia. ¿Instituciones indígenas? La escritura. Hipótesis central. Juicio de existencia y juicio de valor. Defensa de la hipótesis. § 2. La novísima abstracción de la patria. Acción: absolutismo, reacción: revolución. Pasado en presente. Revolución en América. Confusión de acción con tradición. § 3. Las primeras instituciones. Capitulaciones. Freno a los desafueros. Los estudios. Creación de la Audiencia. Inauguración de la Audiencia. Edad fundacional. § 4. Los derechos y el derecho. Derechos y libertades indios. Apelación al Rey. El sentido del honor hispano. Los haberes. Los cabildos: fanal de las libertades castellanas y de la libertad americana. De la insaculación al vil precio. Dique al despotismo. El poder local. Tiranía y revolución. Dos tiranos históricos. El derecho de las indias. § 5. Los pioneros. Los forjadores de nuestras instituciones. La transmutación de la grandeza en hez. Propaganda política. El licenciado Jiménez de Quesada. Juan de Castellanos. Pedro de Aguado. El hogar americano. Vargas Machuca. § 6. Conclusiones y glosas. Un nuevo reino. La simiente castellana. La rica historia de nuestras instituciones y su feracidad. La imborrable huella de los mayores.*

INTRODUCCIÓN.

*La monarquía debe ser gobernada por demócratas,
y una república por aristócratas.
Charles-Maurice Talleyrand Périgord.*

La república está próxima a cumplir su segundo centenario. Las ideas y los juicios que le sirvieron primero de justificación, más tarde de fundamentación y ahora de contexto histórico, tienen una edad semejante. Entre las muchas alternativas que se proponen para celebrar este acontecimiento, vale la pena considerar una algo inusual, pero no por eso menos necesaria, como es la de someter el asunto a análisis y crítica

desde la perspectiva de nuestra tradición institucional. Para ello es muy útil el interesante estudio titulado *El pensamiento político de los fundadores de Nueva Granada*, escrito por Francisco Elías De Tejada y publicado en Sevilla en el año de 1955. Dar cuenta de las hipótesis planteadas en esta obra, de sus consiguientes demostraciones y de su validez, para considerarla como parámetro de juicio de la república y de la ideología republicana, a partir de la perspectiva de nuestra tradición institucional es el propósito de este documento.

El profesor De Tejada funda sus hipótesis en un copioso acervo documental, pretende demostrarlas a partir de numerosos y entretenidos ejemplos, y proyecta su validez dentro de una visión diferente del origen de las instituciones de la actual República de Colombia, antes conocida como Nuevo Reino de Granada. La prolijidad metodológica de su discurso impone unas condiciones particulares para su análisis, que se planteará a partir de una hipótesis central, en torno de la cual se desarrollará un trabajo de verificación respecto de las hipótesis periféricas que le brindan sustento y en las cuales es visible su proyección, con fundamento en las evidencias y probanzas de las que se da cuenta en cada caso.

El célebre debate sobre el origen de nuestras instituciones, entablado entre Alfonso López Michelsen, que antes de ser un reconocido político, se dedicaba a la disciplina de la historia política y constitucional, y Leopoldo Uprimny, fue sin duda un notable referente en nuestros estudios históricos. López propone en su obra *La estirpe calvinista de nuestras instituciones políticas* la hipótesis protestante. Uprimny la refuta, en *¿Capitalismo calvinista o romanticismo semiescolástico de los próceres de la independencia colombiana?*, publicado en la revista *Universitas*, y plantea la hipótesis católico-tomista. En el debate también terciaron, entre otros autores, Eduardo Santa en su *Sociología política de Colombia*, Diego Uribe Vargas en *La Constitución de 1991 y el ideario liberal*, Alejandro Valencia Villa en *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro*, Pedro Cadena Copete en *La constitución mentirosa*, Jaime Angulo Bossa en *581 años de rebeldía*, Salomón Kalmanovitz en *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Nicolás Salom Franco en *Raíces teológicas de nuestras instituciones políticas*, y casi todos los autores de tratados sobre historia política y constitucional.

Este debate suele centrarse principalmente en el origen de nuestras instituciones republicanas, asumiendo que con la república empieza nuestra historia institucional. La exitosa propaganda de los primeros republicanos, creadora del dogma de fe de los libertadores, que luchaban por vencer la opresión colonial, para quitar de los hombros de los nuevos ciudadanos el yugo que cargaban como súbditos, tenía el propósito de dar lustre a la república y a sus líderes, todos ellos hambrientos de gloria, y en no pocos casos de otros alimentos más terrenales y mezquinos, y a la par, edificar ese esplendor a partir del denuesto de un pasado oscuro, indigno e infame. Al extenso libro de la leyenda negra de las Españas, nuestros "libertadores" agregaron un nuevo capítulo.

Es un grave error, como lo advierte el promotor del debate, Alfonso López Michelsen, en sus obras *Cuestiones colombianas* y *La Conquista Española y sus frutos*, considerar que la historia de nuestras instituciones comienza con la república, pues varios siglos antes, en la denostada y desconocida colonia, también hubo instituciones. De ahí que promueva, aunque su voz se haya quedado sola, que los estudios históricos comiencen a partir de la creación y el establecimiento de la audiencia del Nuevo Reino. Por grande que sea el fervor patriótico y republicano que se tenga, que a veces alcanza el grado de religión, no se puede ignorar que los trescientos años de vida colonial son al menos tan importantes para nuestra historia institucional como los doscientos tempestuosos años de vida republicana. Ambos periodos son capítulos de una misma obra, pues las instituciones coloniales no desaparecen con la república, por el contrario, se mantienen y dan forma a las nuevas instituciones.

§ 1. EN BUSCA DE UN REINO PERDIDO.

*Un joven en años puede ser viejo en horas,
si no ha perdido el tiempo.*
Sir Francis Bacon.

Las personas y las sociedades viven en dos tiempos diferentes. El tiempo individual, confinado a la vida, pocas veces supera la centuria. El tiempo colectivo, común, lleva ya varios milenios. Tal es la distancia entre la biografía y la historia. Esta importante distinción hecha por Guglielmo Ferrero en *Poder: los genios invisibles de la ciudad*, es útil para considerar nuestra historia institucional en el plano temporal. La cuestión

del origen no puede ser planteada sin que esté claro el comienzo, el punto de partida de las instituciones. Así, pues, al célebre debate sobre el origen de nuestras instituciones, es necesario agregarle, para que tenga sentido, la palabra republicanas, puesto que antes del 20 de julio de 1810 ya existían instituciones.

Si ha de buscarse un comienzo para nuestra historia, ¿por qué ha de serlo el descubrimiento y la conquista, y no lo que había antes de que eso ocurriera, valga decir la tradición indígena? ¿Ignorar y denostar el pasado más remoto no sería una falta equiparable a hacerlo con el pasado más reciente? ¿Nuestros indígenas primitivos tenían instituciones? ¿Si las tenían, cómo conocerlas? Sobre estos interrogantes surge un problema muy complejo, el de las fuentes. Las diversas culturas indígenas que habitaban estos territorios, contrariamente a lo que se observa en el caso de Centroamérica, México y Perú, en donde se consolidaron verdaderas civilizaciones como la de los mayas, aztecas e incas, de las cuales aún hoy quedan algunos vestigios de escritura o pintura en sus códices, al parecer, afincaban sus saberes en la tradición oral. La magia de la palabra suele desaparecer cuando quienes la transmiten la olvidan, o cuando se pierde el dialecto o la lengua. Pese a meritorios esfuerzos de diversos investigadores, entre los que se puede destacar a Otto Morales Benítez con su *Derecho precolombino. Raíz del nacional y del continental*, el problema de la carencia de escritos propios, que no sean relatos, descripciones o crónicas hechas por terceros, bien intencionados pero ajenos a la propia cultura indígena, la tarea de escribir el capítulo indígena de la historia de nuestras instituciones seguirá a medio hacer. El pasado, en la medida en que sea más remoto, y sus fuentes precarias y complejas, como meros restos o vestigios, más que sujeta materia de la Historia parece serlo de la Arqueología.

Los descubridores y los colonizadores, a más de la espada y el crucifijo, sostenidos con probado valor de su brazo, entre caballos de guerra y perros de presa, van a dejar evidencia escrita de sus gestas y hechos en los cantos de sus poetas, como Juan de Castellanos, en los tratados de sus conquistadores, como Gonzalo Jiménez de Quesada, en las crónicas de sus soldados, como Pedro Cieza de León y Bernal Díaz del Castillo, en las relaciones de sus frailes, como Bernardino de Rivera o Ribeira, mejor conocido como Bernardino de Sahagún, en los pliegos de sus

oidores, como Juan López de Galarza, e incluso en la voz de los nuevos hombres, producto de la combinación de españoles e indígenas, de los mestizos, como el Inca Gracilaso de la Vega. El acervo documental hispánico, que reposa aún inexplorado suficientemente en múltiples archivos, brinda una base adecuada para poder construir nuestra historia institucional. De ahí que el comienzo de dicha historia se haga coincidir con el descubrimiento y las primeras fundaciones en lo que más tarde será el Nuevo Reino de Granada, que son los primeros acontecimientos de los cuales tenemos fuentes escritas directas.

La hipótesis central del trabajo del profesor De Tejada es:

Durante tres siglos hubo un pueblo en tierras de la actual República de Colombia que formó parte de la monarquía federativa y misionera de las Españas, nacido en el regazo de Castilla, amamantado a las leches culturales castellanas, alineado tras sus banderas en la pugna contra Europa. A los comienzos del siglo XIX ese pueblo, hasta entonces jirón de la Cristiandad antieuropea, quiso ser independiente y lo fue, pero lo fue para caer de lleno en la europeización (p. IX).

En esta hipótesis se destacan dos elementos principales. De una parte, la afirmación del origen hispánico de nuestras instituciones, juicio de existencia y consistencia que se comparte y que bien vale la pena estudiar más a fondo, y de otra, la valoración de que en el siglo XIX se logró la independencia, y la república, para caer de lleno en la europeización, juicio de valor que merece ser analizado y sopesado adecuadamente, antes de admitirlo con algunos matices.

Para defender su hipótesis, ataviado de un copioso arsenal de casos ejemplares y una sólida formación teórica, el autor lanza su proclama de guerra, al decir:

Este libro quiere saltar a la arena, pues, con arreos de batalla en pro de la verdad tan preterida. Batalla contra los herederos espirituales de los enemigos de los viejos neogranadinos; batalla contra quienes pretenden edificar un nacionalismo decimonónico y europeizante contra una tradición secular e hispánica; batalla contra quienes olvidan el sentido de acrisolada libertad que los fundadores sustentaron y la limpieza cristiana de sus directrices; batalla contra quienes ignoran que la conquista fue nada menos

que la fundación consciente de un pueblo nuevo y separado, con voluntad clara de delimitación. (p. XI).

§ 2. LA NOVÍSIMA ABSTRACCIÓN DE LA PATRIA.

Un pueblo sin tradición es un pueblo sin porvenir.
Alberto Lleras Camargo.

Los republicanos franceses, pasmados en la religión de la revolución, al rendir culto a la diosa razón lograron sembrar el terror, se dedicaron a cortar cabezas, incluyendo la real testa, creando el entorno del cual emergerá la señera figura de Napoleón, y con él, el imperio. Y no contentos con su suerte, se empeñaron en exportarla a todos los confines, alterando de manera definitiva el antiguo estado de cosas en el mundo. Nuestros propios republicanos, al comienzo algo tímidos y vacilantes, con una efímera prudencia, visible en el reconocimiento condicionado de la autoridad real, como se hace en la Constitución monárquica de Cundinamarca de 1811, serán vencidos por Morillo, y luego vencedores con Bolívar. Embebidos en la victoria, y aún en medio de la guerra, se darán a la tarea de dar cuerpo a esa abusada abstracción de la patria, para erigir en torno de ella el templo del nacionalismo. En el nuevo culto no hay lugar para el pasado, que se ignora o se olvida, sino para un nuevo origen, importado de otras latitudes y longitudes y adaptado a la sazón, y con cierta precariedad, a nuestro suelo. De ahí que De Tejada señale con acierto que:

Viene siendo achaque general de los historiadores del pensamiento político de los pueblos hispanoamericanos el empeño de construir la línea de su evolución histórica afanados en la creación de un nacionalismo que toma por punto de partida la data en que cortaron su unión con el resto de los pueblos españoles. Embebidos en la quimérica sociología revolucionaria que cimentan los abstraccionismos del jusnaturalismo protestante y del enciclopedismo dieciochesco, suponen que las entidades políticas que cobraron autonomía a principios del siglo XIX nacieron entonces a la vida por el mágico ensalmo de una revolución afortunada, sin caer en la cuenta que a lo más el cambio institucional operó la independencia exterior, mas dejando subsistente el tinglado social que antes hubo, bajo la égida de los monarcas comunes a todas las Españas. Tuvo lugar hacia 1800 la consagración política de la madurez social de los pueblos de las Españas de ultramar; mas nunca el nacimiento de esos pueblos (p. 3 y 4).

La república naciente, pese a su novedad y propaganda, no alcanza a borrar de tajo tres siglos de tradición en las Indias, de una tradición que si bien se había afincado en la península, había tomado un contorno propio en las Américas. Los nuevos ciudadanos, así vistan como Tomás Cipriano de Mosquera el uniforme de mariscal de Francia, siguen siendo lo que son, hijos y nietos y bisnietos de los primeros fundadores y de los indígenas y esclavos que poblaron la Nueva Granada. En la mirada de los descendientes se atisba el brillo y las sombras de sus antepasados.

La revolución francesa surge como respuesta al acentuado absolutismo de la monarquía de los Borbones, que se empeñaba en poner la ciencia y la técnica al servicio del poder, para asir con una mano y sin pudor las vidas y las haciendas de los súbditos. En las acciones del nieto y de los demás descendientes, se alcanza a vislumbrar el fantasma del abuelo, Luis XIV, el inacabable monarca francés. Pese a su mala prensa, al mito del yugo y otras malas hierbas, la monarquía de las Españas tuvo una tradición distinta al absolutismo. Si alguna huella de éste es visible en sus épocas de decadencia política, que coinciden con su esplendor cultural en el llamado siglo de oro, eso se debe a la malhadada lucha que emprendió el emperador Carlos V, uno de los primeros Austrias, contra los valientes defensores de los fueros y de las libertades de Castilla, en la llamada guerra de las comunidades. En Villalar, en 1521, se impone la fuerza sobre la razón, los capitanes de la junta comunera, Padilla, Bravo y Maldonado, pagan la derrota con la cabeza, y los castellanos con la mengua y el menoscabo de sus tradicionales fueros y libertades. Con la entronización, en mala hora, de la Casa de Borbón en el trono hispano, merced a la menesterosa condición de los últimos monarcas de la Casa de los Austrias, esos fueros y esas libertades, aún debilitados y decaídos, sufren un nuevo ataque. La revolución en las Américas aparece como reacción a este influjo absolutista. Esta es la visión que subyace en la seductora hipótesis de De Tejada, quien la plantea en los siguientes términos:

Claro es que el europeísmo absolutista que con el advenimiento de la Casa de Borbón invade al cuerpo hispano, impidió a Felipe V, francés sentado en el trono católico, seguir los consejos del Marqués de Villena, restaurar los fueros de la Castilla capitana y extenderlos a los reinos ultramarinos. Dejó entonces la Corona, por influjos del primero de los tres europeísmos que en otro sitio he analizado, del europeísmo absolutista, de educar a los pueblos de América en el uso de las libertades de la Tradición española; y a ello se ha de atribuir que,

venida la coyuntura de 1800 y deslumbrados por el nuevo europeísmo de las ideas del 89, los hombres americanos renegasen de la monarquía católica, confundiendo a la tradición de las Españas con las rigideces europeas del absolutismo de los Borbones dieciochescos (p. 4 y 5).

Los revolucionarios al instaurar la república como reacción al absolutismo, si bien ilustrado, no menos oprobioso, de la Casa de Borbón, y al ignorar la huella de libertad y autarquía de sus mayores en la colonia, confunden la tradición institucional de las Españas, presente en su propio pasado, con la desviación absolutista más reciente, para edificar el templo del nacionalismo. La pugna contra el absolutismo, incipiente bajo los Austrias, y asfixiante bajo los Borbones, se confunde con la pugna contra la tradición hispánica, como si ambas cosas fueran una sola. De ahí que De Tejada apunte:

Y así, al lograrse la independencia que la historia requería, los hombres de América volcaron contra el ayer su olvido o su desprecio y juzgaron nacer a la vida histórica en el punto de la hora independiente, sin observar que el cambio conseguido afectaba a un signo de la existencia colectiva, al exterior, pero no al hilo de la vida colectiva, que proseguía sin tejerse entonces. Labraron, pues, un nacionalismo que, al contraponerse legítimamente al absolutismo del siglo XVIII, por ignorar la médula tradicional común, parecía oponerse a la misma sustancia hispana. Fue un nacionalismo que, en liza contra el europeísmo borbónico, acabó en liza contra la misma tradición española, tan distinta (p. 5).

§3. LAS PRIMERAS INSTITUCIONES.

Un comienzo no desaparece nunca, ni siquiera con un final.

Harry Mulisch.

El fenómeno de la conquista no es un mero hecho. Sus protagonistas, los conquistadores, no son simplemente unos aventureros a los que la fortuna les ha dado la oportunidad de pasar a la historia. No se trata del ejercicio inopinado de la fuerza bruta, sin destino distinto a la dominación y propósito diferente al ánimo de lucro. La conquista tiene también una dimensión jurídica, que comparte con el descubrimiento, y esa huella de juridicidad, de derecho, aparece visible en unas fuentes convencionales claras: las capitulaciones. El poder conquistador no es un poder burdo, es un poder conforme a derecho, que tiene su fundamento y límite en las capitulaciones,

de cuya guarda y respeto los conquistadores deberán responder ante la Corona. El propio Cristóbal Colón, a la sazón descubridor de América, se vio compelido a regresar a la metrópoli cargado de grillos y cadenas, y muchos de los conquistadores tuvieron que lidiar con mayor o con menor fortuna con letrados y procesos, en los cuales les fue menester demostrar la licitud y corrección de su conducta. Las capitulaciones oponen a la fuerza de los hechos, practicada en la conquista, la fuerza del derecho, de la justicia real. Es significativo que desde sus primeras capitulaciones y autorizaciones, la Corona se haya ocupado, además de su misión religiosa y de sus intereses pecuniarios, de los indígenas, a quienes considera verdaderos vasallos. La autorización dada a Rodrigo de Bastidas para poblar a Santa Marta, por Carlos V, en Madrid a 6 de noviembre de 1524, textualmente dispone:

Y porque la intención de la Cattolica Reyna mi Señora e Mía –dicta el César-, es que los indios naturales de las Yndias sean como lo son libres y tratados e instituidos como Nuestros súbditos, naturales y vasallos, por la presente vos encargamos y mandamos que los indios que al presente hay e oviesen de aquí adelante en la dicha tierra, tengáis mucho cuidado que sean tratados como Nuestros vasallos y libres e industriados en las cosas de Nuestra Fé, sobre lo qual vos encargamos la conciencia, teniendo para esto que haciendo lo contrario caereis en Nuestra indignacion y Mandaremos executar en vuestra persona y bienes las penas en que por ello oviéredes incurrido. (p. 27).

Los hombres de capa y espada tuvieron que habérselas con letrados y tonsurados. El poder de hecho se debió enfrentar al poder del derecho y al poder de la Iglesia. Las desviaciones y excesos de los conquistadores, prontamente causaron escándalo en la comunidad, que se aprestó a solicitar remedio a los desafueros. La Corona no fue sorda a esta solicitud, y diseñó todo un aparato de control para poner coto a tal estado de cosas. Su estrategia se basaba en tres fundamentos: normas, educación y justicia. En lo normativo, además de las advertencias contenidas en capitulaciones, autorizaciones y demás reales cédulas, se confió a los clérigos y a los funcionarios reales la protección de los indígenas, como lo refiere De Tejada, al decir:

Para frenar los posibles desafueros, tan tajantemente castigados, montó la Corona un aparato de vigilancia perfecto en la medida de su siglo, como no tiene par en ninguna de las empresas semejantes realizadas por pueblo

alguno. Los clérigos fueron la vía cierta para informar desde el primer momento y algunos lo hacen apelando a citas de Santo Tomás en sus informes, cual el obispo de Cartagena fray Tomás de Toro. Carlos V creó el cargo de protector de indios y al encomendarlo al provincial dominico fray Tomás de Sanmartín a menos de un lustro de su fundación, encárgale con todo rigor a 1 de mayo de 1543 la vigilancia de la guarda de las leyes de 1542, en los rotundos términos siguientes: "Mucho os ruego y encargo que pues todo lo en ellos prevenido, como veréis, va enderezado al servicio de Dios y conservación, libertad, y buen gobierno de los indios...trabajéis en todo cuanto vos fuere, que estas nuestras leyes se guarden e cumplan" (p. 31).

La barbarie de la conquista fue reemplazada, merced a la educación y a los estudios, por la civilización de la colonia. América está ávida de conocimientos. El conocimiento de los doctrineros bien pronto se muestra insuficiente para atender a los vecinos del Nuevo Reino, que se muestran infatigables en su búsqueda de los saberes, de las artes y de la técnica. Las órdenes religiosas van a ser el cauce por medio del cual los estudios logren tomar forma. Los dominicos, que en 1570 ya tenían cátedras de estudios eclesiásticos superiores en su convento del Rosario de Bogotá, tienen la pretensión de erigir una universidad, tarea cuya gestión se encomienda a fray Juan Méndez. Los jesuitas hacen otro tanto. Su causa es asumida por el presidente Antonio González desde 1591, y continuada por Gaspar Núñez.

La ley de la espada, de los ejércitos, se hace inadecuada en tiempos de paz. Los antiguos conquistadores, dignos compañeros del letrado Gonzalo Jiménez de Quesada, en el silente reposo de sus nuevos solares, aspiran a vivir sus vidas en la felicidad de su familia, conforme a las leyes y a la justicia. Por ello solicitan al Rey, su señor natural, se provea la creación de una audiencia, al modo de las de la península y de la de Santo Domingo en el Nuevo Reino. Carlos V satisface esa solicitud mediante disposición del 17 de julio de 1549, dada en Valladolid, en la cual establece una audiencia con jurisdicción en los territorios de Santa Fe, Venezuela, Tunja, Cartagena y Santa Marta, con lo cual se hace un primer esbozo de lo que será el contorno espacial del Nuevo Reino de Granada y de la actual República de Colombia.

La decisión de ultramar será puesta en efecto el 7 de abril de 1550, fecha en la cual se inaugura la Audiencia de Santa Fe, conformada por cuatro licenciados: Gutierre de Mercado, Juan López de Galarza, Beltrán de Góngora y Francisco Briceño. En 1553 se integrará otro oidor, Juan

Lavado o Montaña, personaje arbitrario y pérfido cuyas sinrazones serán ejemplarmente penadas por Felipe II, quien ordena su degüello en Valladolid en 1561. Los continuos levantamientos y correrías de los indígenas, pronto van a dar al traste con el gobierno colegiado de los togados de la audiencia, que es reemplazado por un gobierno unipersonal, en cabeza de su presidente, para poder afrontarlos y vencerlos. El primero de tales presidentes fue Andrés Díaz Venero de Leiva, que arribó a finales de 1563, y cuyos diez años de feliz gobierno fueron calificados por los vecinos del Reino como "el siglo dorado".

En un continente descomunal, frente a desmesurados obstáculos de los indígenas y de la naturaleza, un puñado de hombres había logrado vencer y sembrar la semilla castellana, regando el nuevo suelo con su sudor y con su sangre. Estos hombres, sus hechos y sus descendientes, junto a los demás partícipes de la gesta, inicialmente los indígenas y más tarde los esclavos africanos, entre todos, unidos y revueltos en mayor o menor grado, formarán el Nuevo Reino. De esos hombres, de sus hechos, De Tejada aspira a apartar el polvo de los años y recuperar para la memoria de los siglos su recuerdo, en medio de una

Edad fundacional, nebulosa como todos los inicios y revuelta como las juventudes todas, arisca, agria y retorcida unas veces, otras sedante, ordenada y calma. Pero edad en la que, salvo excepciones que siempre castigó con dura mano la Corona cual en el ejemplar suceso del licenciado Juan Montaña, y amén de curialescas rencillas o de inevitables demasías amparadas en la distancia o en el brío de los ánimos, predominó un elenco de gobernantes que, poco a poco, entre tesonerías paciencias y rotundas energías, lograron construir un cuerpo político aparte, integrado en la monarquía federativa y misionera de las Españas. Un Francisco de Mosquera en Popayán o un Gaspar de Rodas en Antioquia no desmerecen de los presidentes Venero de Leiva o Antonio González; sin que se reduzca al paradigma a tales nombres conocidos, porque en el olvido yacen otros muchos, modelos en el servicio de su rey y en la justicia de sus obras (p. 13).

§4. LOS DERECHOS Y EL DERECHO.

El denuesto por los mayores es baldón para sus descendientes.

La noción de Derecho en español es equívoca, pues alude tanto al derecho objetivo, en tanto ordenamiento jurídico, como a los derechos subjetivos.

Los súbditos del Rey en las Américas, al igual que sus pares en la Península, viven con arreglo a Derecho y tienen una serie de derechos, que en la nomenclatura actual se podrían llamar fundamentales, cuya raíz se inscribe en la multiseular tradición institucional hispánica. De entre estos derechos De Tejada destaca:

... los derechos que enhebran al individuo con la colectividad, y que fundamentalmente son: primero, el capitalísimo de apelación al Rey, pues el Rey es la fuente de la justicia por excelencia, recurso formal y previo a toda garantía de libertad; segundo, las libertades sustanciales, que en gentes de aquella mentalidad fueron primordialmente la integridad del honor y luego la de los bienes materiales, que en Indias adopta un matiz peculiar cuando afecta a la conservación de las encomiendas de indígenas; tercero, el derecho a no pagar más tributos que los libremente consentidos, idea arraigada en Nueva Granada, bien se la pongan los correctivos de que el consenso aislado de los cabildos sustituía a las votaciones colectivas de las cortes, así como el de la preexistencia del derecho castellano anterior a la creación del nuevo ente político. Siendo patente el rescoldo del libre sentir político de Castilla que en ocasiones asoman atisbos de reuniones de cortes, pudiendo concluirse que en el siglo de la fundación por debajo de los externos caparazones absolutistas, los fundadores conservaron el sentir libérrimo de la tradición política de las Españas (p. 45 y 46).

El derecho de apelación al Rey es la máxima garantía que tienen los súbditos. El Rey, distante como estaba del escenario de América, e independiente como era de las presiones propias de los vaivenes de la política al menudeo, podría asumir una postura imparcial, segura y autónoma frente a las autoridades intermedias y a los demás súbditos, con lo cual se aseguraba, al menos teóricamente, que nadie en el vasto territorio de las Américas, por mucha o poca autoridad que tuviera, podía darse a la tarea de hacer el mal impunemente. La justicia real era la garantía de los derechos de las personas, la esperanza de las víctimas y el temor de los victimarios. Este derecho comprendía cuatro aspectos, a saber: libertad de correspondencia, envío de mensajeros, libertad de ir y venir, y posibilidad de apelaciones.

Los vecinos del Reino de Nueva Granada, desde los tiempos de la conquista, y a veces los propios conquistadores, se esmeraron en hacer saber al Rey los desafueros que se cometían en el gobierno de las Indias. Múltiples serán las demandas y denuncias de frailes, obispos y otros

religiosos, de indígenas y mestizos, de conquistadores y sus descendientes, y de cabildos, que llegan con prolijidad al otro lado del océano, y pocas de ellas son las que se quedan sin respuesta. Tan importante era este derecho que los felones de aquellos días se empeñaban en obstruir la comunicación con el Rey, valiéndose para el efecto de seducciones y amenazas a los marinos encargados de la correspondencia, pues nada es más propicio para la impunidad y para la sinrazón que la ignorancia y el silencio. El interés de mantener en la oscuridad de los desafueros fue tan manifiesto que pronto llegaría a conocimiento de Carlos V, quien para el caso de la Nueva Granada dispuso, según aparece en la real cédula dada en Madrid a 25 de febrero de 1530, y recopilada en el *Cedulario de Santa Marta*, lo siguiente:

"Sepades que Nos somos informados que estando por Nos mandado e proveido que todos los vecinos e abytantes en las dichas yslas, Yndias e tierra firme del mar Oceano, nuestros subditos e vasallos pudiesen libremente, cada e quando les pareciere convenir a nuestro seruicio, venir a nos informar de las cosas de esas partes, e ansimesmo escreuirnos e focernos rrelacion de todo lo de allá, lo pudiesen fazer libremente, sin que en ello le pusiesen ynpedimento alguno, so ciertas penas, de algunos días a esta parte no se ha guardado lo susodicho, antes se ha ynpedido e procurado ynpedir a algunas personas que han querido venir e venían a Nos informar de cosas complideras a nuestro servicio, con formas que para ello con algunos se ha tenido, e a otros de hecho y públicamente poniendo penas a los maestros e pilotos e marineros que lo(s) quieren traer; e ansimesmo el escrevir, en que parece que se pone ynpedimento a los dichos nuestros vasallos que no tengan libertad de Nos informar de las cosas de las dichas Yndias, como por yspiriencia se ha visto que muchos días a esta parte no avemos sido informados por cartas de las cosas de las yslas, como se solía fazer; de que Nos avemos sido e somos muy deservidos, e nuestros subditos e vasallos reciben mucho agravio e daño; e Nos queriendo proveer con ello como Reyes e señores naturales, fue acordado que deviamos mandar dar esta nuestra carta en la dicha razon, por la qual mandamos e defendemos firmemente que agora e de aqui adelante en todo tiempo, cada e quando nuestros oficiales e todas las otras personas, vecinos e moradores e abitantes en las dichas yslas, Yndias e tierra firme del mar Oceano... (p. 46 y 47).

El Rey no era en las Indias ni sujeto ni objeto de conflicto, salvo en algunos pocos casos, más bien próximos a la tiranía o a la sedición, como el protagonizado por Lope de Aguirre en su desaforada y malhadada

expedición. El Rey, y su justicia, deshacían los entuertos. No era casual que el grito de los humillados y ofendidos fuese *¡viva el Rey, abajo el mal Gobierno!* El derecho de apelar a la justicia del Rey, también incluye el derecho a acceder a los tribunales de justicia más próximos al súbdito. De la noticia de los agravios cometidos y de cómo fueron deshechos están llenos los archivos. De Tejada da fe de ello, al relatar:

En el Archivo de Indias de Sevilla se guardan numerosos procesos, en donde se ventila, no ya el reconocimiento de derecho o de bienes, sino el resarcimiento de agravios o daños causados por las autoridades en ejercicio de sus funciones. Tal, por ejemplo, aquel en que Pedro de Ayllón demanda al licenciado Juan Vadillo, oidor de la audiencia de Santo Domingo, en 1545, dos mil pesos en pago de los perjuicios que le causara cuando estuvo en Cartagena por juez de residencia; el que suscita el mismo Pedro de Ayllón contra el adelantado don Pedro de Heredia, reclamando igual cantidad por idénticos motivos; el que el mismo año 1545 arguye Fernando de las Casas, vecino de Cartagena contra el teniente de gobernador Alonso de Heredia, sobre abono de daños causados durante el tiempo que le tuvo preso; el promovido por Juan de Arcaya, vecino de Santa Marta, en 1527, contra Pedro Vadillo, sobre que le fueron quebrados dos dientes y dados cien azotes en tormento por acusación falsa del demandado; el que en 1538 sustancia Fernando de Mora, descubridor y vecino de Santa Marta, contra el tesorero Pedro de Briceño por haberle dicho palabras injuriosas y apaleado durante las operaciones de la conquista; el que levanta Pedro Rodríguez de Salazar, vecino de Tunja, contra el teniente de gobernador Pedro de Ursúa, sobre haberle dado tormento injustamente, corrido el año 1550; y tantos otros cuya enumeración no es preciso agotar aquí (p. 50 y 51).

En la tradición hispánica, el principal canon es el del honor, afincado en tres pilares incontestables: fe en Dios, lealtad al Rey y posesión indiscutida de la dama. Los vecinos de las Américas aspiran a ser hombres de honor, a actuar como caballeros y labrarse un nombre, si no se tiene, o a engrandecerlo, si su solar y hechos ya son conocidos. El sentido del honor va más allá del Rey, pues como dirá en el siglo de oro Calderón, es de aquellos valores que penden directamente de Dios. El mantener incólume el honor será la principal ocupación y preocupación de los Españoles en la península y en las Indias. Bajo el estandarte del honor se reúnen derecho y sentimiento. De ahí que no haya mayor afrenta para estos curtidos varones que el anatema, la felonía y la infidelidad marital. Una vida sin honor no merece la pena ser vivida.

Después del honor, convertido y confundido en la república en honra, la estima estaba fijada, tanto ayer como hoy, en los haberes. La seguridad en las propiedades y en las transacciones era un elemento fundamental de la vida en las Indias. La disputa por los bienes era especialmente sensible en el caso de las encomiendas. Bien pronto sucumbieron los intentos desaforados de subvertir el *status quo* de Alonso de Lugo, quien a la usanza de muchos de los líderes de nuestras democracias, y ávido de una clientela, pretendió anular los repartimientos poseídos por los conquistadores, para hacer otros nuevos, con tan mala fortuna que de tal liza salieron triunfantes sus contendores, asentándose en el año de 1543 la tesis de la permanencia en el disfrute de los repartimientos, siempre y cuando se cumpliese adecuadamente con los deberes hacia los indígenas.

La más grandiosa de las instituciones en las Indias fueron los cabildos, de los cuales se ocupa De Tejada en las páginas 63 a 68 de su obra. El principal referente de la vida en la ciudades americanas era su cabildo, el cual estaba integrado por representantes de los vecinos, entre los que se contaban aquellos que con sus hechos merecieron encomiendas y, a partir de 1554, por real cédula del 21 de abril, también aquellos que tuviesen casa poblada, aunque no tuviesen encomiendas. El cabildo era la institución más próxima a las personas, quizá la que podía ostentar una representación más auténtica y, en vista de las circunstancias de la época, la más cercana a la democracia. La distancia geográfica y la precariedad de los primeros tiempos, concentró en los cabildos múltiples funciones, las cuales más tarde serán disputadas, no siempre con éxito por los gobernadores, por los corregidores y por otras autoridades designadas por la metrópoli. Entre las funciones de los cabildos, De Tejada señala:

Eran unas de índole económica: la distribución de solares y predios rústicos baldíos, por ejemplo; así en Buga en 1572 el cabildo concede al capitán Juan de Aguilar una estancia para el ganado, otra a 18 de marzo de 1582 a Miguel de Yusti que la pedía para avencindarse, otra a 22 de diciembre de 1586 al cura Diego Rengifo. Otras de carácter militar, organizando empresas ofensivas o defensivas contra los indios; el mismo cabildo de Buga acuerda a 9 de septiembre de 1581, enviar gente armada contra los putumaes, que inquietaban a los naturales sometidos. Y principalmente de color político, sobre todo la facultad de elegir sus alcaldes y otras autoridades.

Los cabildos llevaban celosamente las anotaciones de los temas tratados y de lo que se proveía. Es célebre el libro verde del cabildo de San Francisco de Quito, en el cual aparece buena parte de los acontecimientos históricos que marcaron la vida pública de esa ciudad. La elección de los miembros del cabildo se hacía la mayoría de las veces por insaculación, dejando en manos de un niño el sacar de un cesto los nombres correspondientes de entre los propuestos por el gobernador y por el propio cabildo. No obstante, hubo casos como el de la elección de Gonzalo Suárez Rendón que fue elegido gobernador de Tunja en 1541, en un cabildo abierto, a la voz de todos. Del papel de los cabildos como representantes de la comarca y voz de la tierra, De Tejada afirma:

El peso de la autoridad de los cabildos era extraordinario, a lo menos durante la época fundacional, no apagados todavía los rescoldos de la memoria de las libertades castellanas, que algunos descubridores habían tenido incluso ocasión de vivir en su vigencia plena. Considerábase a los cabildos representantes de la comarca y voz de la tierra, recayendo en ellos la autoridad cuando se producía un vacío respecto a la existencia de representantes del Rey. No de otro modo Cortés en Veracruz o Martínez en Irala en la Asunción ganaron fuente de legitimación para sus autoridades respectivas; y asimismo, en la historia neogranadina, son los cabildos de Tunja y Santafé los que dan el espaldarazo de la confirmación a Gonzalo Suárez Rendón, o los que deciden las pretensiones de mando de Jerónimo Lebrón contra Hernán Pérez de Quesada. Siendo el caso más notorio el del mismo Gonzalo Jiménez de Quesada, al disputarle dicho Jerónimo Lebrón, gobernador de Santa Marta por el adelantado don Pedro Fernández de Lugo, el señorío del Nuevo Reino, en mayo de 1539, víspera de su partida para la corte del emperador; el día 13 solemnemente regala sus poderes en la autoridad del cabildo de Santafé, el cual, representado por cabeza al reino entero a tenor del concepto medieval de la representación en cortes, le elige de nuevo en nombre del Rey por gobernador, dándole poderes que él luego transmite a su hermano Hernán.

Las libertades castellanas y los cabildos eran dos manifestaciones correlativas. La decadencia de las primeras estuvo muy relacionada con la decadencia de los segundos. La menesterosa monarquía, empeñada en múltiples frentes de combate, siempre estuvo ávida de recursos, y no tuvo empacho en ponerles precio a la nobleza y a los oficios, envileciendo con dinero un pasado de grandeza. Gobernadores y audiencias poco se avenían a soportar la existencia de autoridades nativas, de los vecinos, que les hicieran frente, que les resistieran, que obraran

como un contrapeso a su poder. El absolutismo borbónico, en su empeño por controlarlo todo, no podía soportar la existencia de unos cuerpos que se levantasen altivos contra su inexpugnable sistema de funcionarios todopoderosos, en defensa de sus antiguas libertades. De Tejada da cuenta de este desolador panorama en los siguientes términos:

La decadencia de tan floreciente poderío vino por dos causas: la venta de oficios y la presión tenaz de los gobernadores pretendiendo intervenir en la vida municipal. De lo primero hay testimonio durante el siglo XVI, sobre todo a medida en que menguaba la hacienda real, empobrecida por las constantes guerras; pero la puerta quedó abierta a finales de la etapa fundacional, por la cédula de 1 de noviembre de 1591; mas a lo largo de este período no se había caído en los excesos a que diera pie tal texto legal y en general no manchó la vida local la herrumbre de las ventas de los oficios, con su cortejo de desidias, abusos, banderías y demás males.

La intervención de los gobernadores era una amenaza desde los inicios. Ya a 25 de febrero de 1531 la Reina Gobernadora intima a García de Lerma para que no se entremeta en los privilegios de los regidores de Santa Marta, reiterando en 17 de febrero de 1531 la amonestación, para que abandone el cabildo al discutirse asuntos que le afecten.

La Audiencia de Santafé distinguióse entre sus hermanas de Indias por el celo en combatir la autarquía municipal. A 9 de enero de 1536 sustituyen las elecciones en los cabildos por la insaculación, igual al sistema que Carlos V señaló a García de Lerma en 1531; no contentos con lo cual los oidores arrancan al cabildo todo vestigio de derecho electoral, ya que mandan, a 14 de enero de 1558, que cada regidor escriba en una papeleta dos nombres para cada vara de alcalde, enviando la votación en sobre cerrado a la Audiencia.

Claro es que los rozamientos fueron incontables. El que el gobernador de Popayán don Sancho García de Espinar presida la sesión del 18 de abril de 1582 en el cabildo de Buga, nombrando alcaldes y alguacil mayor, provoca protestas múltiples. Siendo quizás el ejemplo más señalado la resistencia opuesta por el cabildo de Tunja a admitir por corregidor a Gonzalo Ledesma, nombrado por el doctor Venero de Leyva. A 25 de enero de 1564 la ciudad otorga poderes al alcalde ordinario Diego de Paredes y al regidor perpetuo Pero Vázquez "para que se paguen y restituyan los agraviados condenaciones molestias y prisiones y prehemynencias que aeste cabildo e ciudad se le han quitado y lleuado", acuerdo tomado "estando juntos en nuestro Cabildo

e Ayuntamiento segun lo avemos de uso y de costumbre para tratar e platicar en las cosas e casos tocantes E convenientes al servicio de nro señor y de su magt e bien desta Republica". La Audiencia, ante la negativa del concejo a recibir a Gonzalo Ledesma, puso en prisión a los regidores, por haber arrojado al nuevo corregidor escaleras abajo, colocando libelos contra las personas principales y otros semejantes delitos, entre ellos el gravísimo de decir no había allí "más rrey aquellos y otros dezian biva el rrey daca la capa, todas palabras tan escandalosas y peligrosas en aquellas partes". Sintióse el concejo ofendido en sus timbres de lealtad a la Corona y arguyó "no hubo delito ny desobediencia alguna en no rreciuir al dho goncalo rrodriguez de Ledesma al dho officio de corregidor pues se hizo muy pacíficamente y con gran moderación. E si algun bullicio enello ubo ffue causado dela mucha gente q el dho Ledesma lleuo en su compañía, pretendiendo compeler y forçar al dho cabildo a q lo rreciuiessen contra soboluntad al uso del dho officio". Dió la corte razón a los de la Audiencia, con lo que prejudgó el resultado general; pero el brío puesto en no admitir al corregimiento al enviado por los oidores, el apasionado alboroto y el haber osado luego acudir a reclamar sus libertades, dicen mucho acerca de la tesitura moral de aquellos hombres y del temple con que mantenían la tradición de las libertades concejiles de Castilla, contra la creciente marea del absolutismo cada vez más enconado.

Fueron, pues, los cabildos en el Nuevo Reino de Granada el cauce abierto a las libertades populares. Perdido el prestigio con el poderío de las cortes en Castilla, el espíritu de libertad fué refugiado desde el plano general al ámbito municipal. No era dable la existencia de cortes neogranadinas, porque ya habían quedado en la cuneta del caminar político las propias cortes castellanas que hubieran sido su único modelo posible; pero en los límites menores de la esfera municipal seguían cultivándose las semillas de la mejor cosecha política de libertades, fruto de viejas semillas castellanas.

Pese a sus muchos rivales y a la marcada decadencia que implica su envilecimiento, los cabildos seguirán siendo la expresión por excelencia del poder local, del poder de los vecinos de América, que se conocen, que se respetan, y que hacen valer las libertades de sus mayores. No será extraño, entonces, que en el cabildo converjan los hacedores de nuestra primera independencia, haciendo declaraciones primero y constituciones después. Los grandes asuntos de la vida colonial debieron pasar por los cabildos, como se aprecia en el tema de los tributos, y en especial en el cobro de las alcabalas, las cuales acaban imponiéndose con mucho tacto y no sin cierto recelo.

En Nueva Granada centróse todo en el cobro de las alcabalas. Hubo ya intentos en 1554, pero retrocedió el Consejo de Indias por miedo a los resultados, pero los crecientes agobios de la Real Hacienda requirieron la imposición, que fue encomendada al doctor Antonio González, quien la ejecutó con un tacto y un tino verdaderamente magistrales.

Lo típico del procedimiento empleado son dos cosas: se busca dar al nuevo impuesto un carácter de aceptación por parte de los súbditos, y se pretende esa aceptación a través de los concejos (p. 73).

La doctrina que triunfó fue el derecho a la imposición por el monarca del tributo de las alcabalas, en cuanto era aplicable a Indias el derecho castellano y las cortes de Castilla habían otorgado ya su cobranza; pero no pasa de subterfugio salvador de la penuria económica de la Real Hacienda, como consta de una carta del doctor Antonio González en la que razona "la Justificación de la Cobranza y excusión por no ser derecho nuevo sino tan antiguamente concedido a V. Md. por los Reynos de España"; de donde resulta que, faltando los precedentes castellanos anteriores a la fundación de Nueva Granada y que por ser anteriores valían en el Nuevo Reino, necesitábase el consenso popular para la lícita imposición de cargas y tributos. Distingo importante, ya que subraya cómo a lo largo del siglo fundacional seguía también en pie la tesis de la existencia de garantías de libertad económica, no obstante las urgencias financieras o el peso de un absolutismo entonces de moda (p. 75 y 76).

Era una cata de voluntades aisladas en vez de una captación de voluntades conjuntas; mas la Corona respetaba el principio del consenso popular en la imposición de tributos nuevos, creyendo apenas no necesitarlo cuando se trataba de gabelas ya existentes en Castilla. E incluso en tales casos, para lo tocante al cobro, se busca también siempre el pláceme de los concejos, en reconocimiento de una doctrina que, si callada, era tácito transfondo del pensamiento político del Nuevo Reino (p. 77).

La vida política de las Indias pasa, pues, por el meridiano de sus cabildos. En ellos se irá fraguando, en el molde de los siglos, y atizado por el despotismo de la decadente monarquía, el acero que más tarde se blandirá en defensa de las libertades y, a la postre, de la independencia. Los cabildos son el epicentro de las nacientes repúblicas, el fundamento de sus procesos revolucionarios y constitucionales. Su autarquía se hace manifiesta al repasar lo acaecido en el cabildo abierto extraordinario de Santa Fe, del 20 de julio de 1810, o los múltiples sucesos verificados en

los años 1811 y 1812 en el cabildo de Cartagena, que llegó incluso a deponer y a juzgar al gobernador, o la valiente y firme resistencia con que asumen los cabildos de Santa Marta y Pasto su decisión de seguir siendo parte de las Españas. Las manifestaciones jurídicas del tormentoso comienzo del siglo XIX, más que en los grandilocuentes discursos de los próceres de la independencia, deben buscarse en las actas de sus cabildos, en donde veteranos, bisoños e improvisados militares, dan paso a juristas y estadistas, en la ardua tarea de fijar los principios con arreglo a los cuales se han de formar las repúblicas. Esta apreciación es compartida por el autor, pues a su juicio

El centro vital de las nuevas entidades políticas indianas son los cabildos, integrados por los conquistadores y en los que se proyecta el espíritu de independencia de acción de los hombres de la fundación, producido por dos causas: primera, el eco de las libertades castellanas, vividas por esos fundadores en su infancia antes de traspasar el Atlántico; y segundo, la certidumbre de que lo existente es obra de su esfuerzo, labrada con sus sacrificios y trabajos (p. 214).

Tiranía y revolución son dos recurrentes temores en la vida política de las Indias. La tiranía, al tenor de la terminología castellana de ese entonces, edificada sobre la base de la erudición medieval, hacía alusión tanto a quien pretende imperar o mandar sin justos títulos, como a quien abusa del poder que le corresponde. Bajo el estandarte de la tiranía militan dos graves taras políticas: la ilegitimidad y el abuso. La revolución, según tal terminología, alude a mudanza política radical e indeseable, por oposición a los cambios moderados y deseables.

Tiranos y revoluciones, si bien esporádicos y excepcionales, los hubo y las hubo en las Indias. Basta recordar, a la sazón, dos gestas que conmovieron a las Indias, la de Lope de Aguirre y la de Gonzalo Pizarro y Francisco de Carvajal. Fueron más numerosos, como ahora, los alborotos y los bochinches.

El vasco Lope de Aguirre, quien participa de la trepidante excursión por el Amazonas en busca del país de la canela, pasa a la historia por haberse alzado contra su rey, nada menos que el poderoso Felipe II, y por elaborar y hacer aprobar por sus hombres una declaración de guerra contra las Españas, en la que se proclama la libertad y el autogobierno del Perú, de

Tierra Firme y de Chile, territorios de los cuales se hace designar como príncipe. A una primera misiva, tan castiza como insultante, que Lope firma con el título de "el traidor", sumará una segunda, igualmente castiza y aún más insultante, en la cual se da a sí mismo dos sugerentes títulos "el peregrino" y "el príncipe de la libertad". Más audaces que sus palabras fueron sus hechos, pues instauró el terror en la malhadada isla de Margarita, que en los primeros años de la república padecerá también de un inefable caudillo, cuyas fechorías y crueldad, lo hacen innombrable. La suerte de la revolución del tirano Lope será dictada por el arcabuz de un marañón, destino común a casi todos los tiranos; su muerte es también el fin de su causa, que prontamente se escinde y degrada, tal como ocurre con el cuerpo descuartizado y envilecido de quien había sido su cabeza.

El hermano del conquistador del Perú, Gonzalo Pizarro, se unirá al "demonio de los Andes", también conocido como Francisco de Carvajal, para organizar un ejército y hacer frente al virrey Blasco Núñez Vela y Villalba, quien pretendía imponer, por la razón o por la fuerza, las nuevas leyes de Indias, dictadas a instancias de la insistente prédica del padre Bartolomé de Las Casas y de otros tonsurados, con el propósito de defender a los nativos de la explotación de la que venían siendo víctimas. El Virrey pagará el precio de su caballeresco arrojo con su cabeza, decapitada por los vencedores en la batalla de Añaquito. La revolución, cuyas armas habían vencido en el campo de batalla, será a la postre derrotada por un sagaz tonsurado, Pedro de la Gasca, que valiéndose de un talento político merecedor del elogio del propio Maquiavelo, logra ganar la guerra por la vía de la diplomacia, atrayendo a muchos rebeldes y convirtiéndolos a la causa del rey, con el seductor poder del perdón, para terminar certificando su triunfo en la batalla de Jaquijaguana, en la que brazo secular de sus ejércitos fue Pedro de Valdivia. La revolución es vencida y sus tiranos sufren una suerte semejante a la de Lope.

El derecho indiano, si bien forma parte del frondoso tronco del derecho de las Españas, tendrá muchas particularidades que lo individualizan, como correspondía a las circunstancias del nuevo mundo. A la rica casuística de sus audiencias y de las decisiones de los alcaldes de cada cabildo, debe sumarse la abundante legislación de Indias. Las leyes de Indias, que se procuró sistematizar en varias recopilaciones, fueron desplazando hasta convertir en fuente supletoria al derecho castellano,

y crearon una serie de fueros indianos, en cuya diversidad tenía cabida incluso el derecho de los naturales del nuevo reino, como lo advierte el autor al señalar:

Siendo tan patente esta perspectiva que el legislador hispano respetó las leyes indígenas elevándolas a verdaderos "fueros" aplicables a los naturales. La ley 19 de las de 1543 que Miguel Díaz de Armendáriz hubo de aplicar desde 1546 prescribía que los pleitos de indios "sumariamente se determinen guardando sus usos y costumbres"; precepto cuya continuidad vino asegurada por los cuidados de Felipe II, como lo indica la carta que enderezaba al Rey el gobernador de Santa Marta don Lope de Horozco a 8 de enero de 1582. Y criterio de acuerdo con el carácter federativo que siempre tuvo la monarquía de las Españas (p. 86 y 87).

§ 5. LOS PIONEROS.

El primer humano que insultó a su enemigo en vez de tirarle una piedra fue el fundador de la civilización.

Sigmund Freud

Poco serían las instituciones sin los hombres que las han forjado. Las grandes catedrales góticas están hechas a la par de la piedra que las sostiene, del esfuerzo de los hombres que las diseñaron, construyeron y decoraron.

La propaganda republicana, en su campaña de repudio por lo hispánico, se empeñará en propagar la noticia de que entre los conquistadores y colonos poco y nada había de noble y digno, pues se trataba de un contingente nutrido por la hez de las Españas, escribiendo un nuevo capítulo en la leyenda negra fraguada con perfidia por los rivales europeos de la monarquía, y ampliando los contornos de la historia universal de la infamia. A la larga lista de reproches infamantes, en la que se mezclan epítetos como criminales, mal nacidos, bastardos, porquerizos, muertos de hambre, fanáticos, ambiciosos, lujuriosos y mezquinos, se suele agregar, para negar el valor y esfuerzo de tales hombres, el atraso de las poblaciones nativas, el mérito de los caballos de guerra y de los perros de presa, y la buena fortuna. El denuesto por los mayores es baldón para sus descendientes, y la injusticia y desmesura de desconocer lo que hubo de grande y de pequeño en el pasado es conducta propia de viles y bellacos.

La propaganda, a fuerza de repetirse, consigue modificar los hechos en el contexto de la historia. De la calumnia no sólo queda algo, queda la memoria falseada de los tiempos idos. Ni José Bonaparte era un consumado borrachín, como la propaganda de algunos clérigos peninsulares se empeñó en difundir al denominarlo "Pepe botella", ni los conquistadores y colonos de América fueron una horda de rapaces e infelices desheredados sin Dios ni ley, como lo sostiene nuestra propaganda republicana.

El escribano Gonzalo Jiménez de Quesada pasa de las tierras de su nativa Granada a las de América, empuña la espada del conquistador, funge como poblador, fundador de ciudades y gobernante, despunta como escritor y tratadista y encuentra el fin de sus días consumido por la lepra. De los palacios de la Alhambra de su solar nativo, pasa a la exuberante y feraz sabana de Santa Fe, remontando ríos y pantanos, sufriendo con esmero y paciencia los muchos trabajos que demanda el trópico y la hostilidad de los nativos, para extender la civilización y establecer una ciudad. El caballero del Dorado, como lo llama Germán Arciniegas en su epopeya en prosa, lejos de agotar su vida en la intrascendencia y futilidad que suele acompañar la existencia de los ignorantes y mezquinos, se empeña en refutar el maledicente tratado del nefando clérigo italiano Paulo Jovio, ante quien levanta la pluma en su *Antijovio*.

Dos clérigos merecen la especial atención del autor. Son ellos: Juan de Castellanos y Pedro de Aguado.

Juan de Castellanos es la voz que canta la épica de la conquista y de la colonia en sus monumentales *Elegías de varones ilustres de Indias*, en cuyas cuatro partes da cuenta del descubrimiento de América, de las conquistas de Boriquén y Cuba, de las expediciones al Orinoco, de la muerte de Antonio Sedeño y los sucesos de Cubagua y la Margarita; de los acontecimientos en Venezuela y Santa Marta; de la historia de Cartagena, Popayán, Antioquia y el Chocó; y de la historia del Nuevo Reino de Granada. De los versos del vate se puede traslucir, como lo hace el autor, que

El criollismo cultural es ahora dato sociológico. El conquistador que fundó al reino con su espada, júzgase con títulos mayores que los que más tarde

van llegando. El nuevo reino es algo suyo, tanto como del Rey, y del orgullo de esta convicción mana el desprecio en el orbe descubierto por los fundadores. Antes de que pase una generación de nacidos en Nueva Granada, el criollismo es fenómeno evidente en el ánimo de los mismos fundadores nacidos en Castilla o en Andalucía: un sentimiento de superioridad respecto a otros vasallos de su mismo rey, pero radicados todavía, a lo menos psicológica y vitalmente, en los dominios ibéricos o itálicos del común monarca. Cuando tres siglos después en la pugna civil que fue la lucha por la separación americana oigamos el grito de "¡mueran los chapetones!" como toque de rebato para escisión, recordaremos que el sentimiento no era cosa nueva, sino algo que brotó con los primeros pasos de la conquista fundadora. Las reacciones y el lenguaje de Juan de Castellanos son testimonios que no dejan lugar a dudas (p. 166).

Juan de Castellanos ironiza en torno al orgullo de los recién llegados, que se definen descendientes de los godos, siendo así que la ascendencia goda es en el pensamiento castellano medieval y coetáneo máxima garantía de nobleza; apunta, no sin dejos de melancolía, cómo las mujeres mozas prefieren al galán florido al soldado curtido en batallas; se mofa de la vanidad de improvisadas ricas que en el Nuevo Reino tienen asiento; y adopta los puntos de vista de los fundadores en tres extremos cardinales: las relaciones con el indígena, la injusticia en el reparto de las encomiendas y la improcedencia del gobierno por letrados de la Audiencia, con tanta exactitud en cada caso que erraría quien le recusase el título de portavoz del grupo de los fundadores (p. 178).

La trayectoria del alma criolla se ilumina en las *Elegías* con potentes focos definidores. Quizás en ningún otro libro se halle tan transparente la línea sutil de penetración del viejo vino de Castilla en los nuevos odres americanos. Sigue la misma fe en el mismo Dios y la misma lealtad al mismo Rey, el concepto del tirano o el del derecho que llenó la tradición letrada desde siglos en la península, la práctica de las libertades concejiles y el aprecio sublimado del hidalgo, pero todo ello, siendo igual, es distinto en los planteamientos. Porque la fe no se defiende contra moros o herejes en batallas regulares, sino en la impar hazaña individual del sometimiento de paganos; ni se sirve al Rey cercando plazas, sino fundando villas; ni es tirano el noble orgulloso de sus obras personales que abusa de la fuerza efectiva que nadie le otorgó; ni están ya los problemas del derecho debatidos en las nubes eruditas de los tratadistas o de los juristas salmantinos; ni hay carta antigua para fuero de concejos recién nacidos, ni el hidalgo deberá su calidad a la herencia paterna o al favor de la corona, porque cuando posee será algo ganado con su brazo que el Rey simplemente deberá conocer (p. 188).

Fray Pedro de Aguado, emprenderá sus trabajos sobre la base de los papeles escritos por su colega franciscano, Antonio de Medrano. De su obra el autor hace una excerpta interesante, por ser un episodio revelador de la presencia en la mentalidad americana de un eco de las antiguas cortes castellanas, a saber:

Hay en los fundadores, y se transparenta en el padre Aguado, múltiples motivos de recuerdo y numerosos intentos de puesta en práctica del sistema político de la Castilla del siglo XV. Son, en primer término los cabildos, cuya evidente vitalidad aplaude el cronista franciscano; y son, más que nada, de acuerdo con la situación que expuse en el capítulo II, los testimonios, por él entre líneas elogiados, del frustrado intento de resolver por vía de cortes anormalmente reunidas en 1557 ante el descuido de los gobernadores de la Audiencia, licenciados Briceño y Montano, determinadas situaciones graves. Es cuando para argüir remedios se congregan procuradores de Tocaima, Mariquita e Ibagué, amenazados por los panches, y de Vélez, Tunja y Santafé, amenazadas por los moscas o muiscas, o sea de las ciudades del reino, reunidas en circunstancias especiales por su criterio que memora muy mucho las antiguas cortes de Castilla, pese a faltar las formalidades de la convocatoria, arrastrados los pueblos por un natural impulso unánime que no se explica más que considerando lo aprendieron en las remotas usanzas de la política castellana medieval (p. 219 y 220).

La conquista no es empresa de viles ni aventura mezquina. Si bien hubo seres de penumbroso prontuario y de no esclarecido origen entre las filas de los ejércitos conquistadores, como suele haberlos en todas partes, y algunos cuantos hombres acompañaron su heroísmo con el afán de obtener riqueza, para lograr ser alguien a partir de las posesiones y los tesoros adquiridos, remontando con prontitud el camino andado para lucir sus nuevas galas en la península, fueron más los hombres que llegaron para quedarse, que trasladaron sus mujeres y sus hijas, y que se unieron con la población nativa, para hacer de América su hogar.

Vargas Machuca será quien empuñe la pluma para dar cuenta de los perfiles políticos de esta magna empresa, en la cual hombres unidos por la lengua, por la fe y por la lealtad a un rey común, forjan en medio de la despampanante diversidad del nuevo mundo, sobre la base de su esfuerzo y trabajos y también de sus flaquezas y defectos, lo que hoy, después de cinco siglos de avatares, son nuestras repúblicas. De su obra, el autor

excerpta un breve pasaje, para reafirmar el inestimable papel de los cabildos, al decir:

El único rescoldo de las libertades de Castilla latente en las Indias del 1600 era la autarquía concejil y esa sí es aludida por Vargas Machuca con expresa recomendación para que cada cabildo "haga y vaya haciendo sus ordenanzas de república". Porque no existía otra trinchera de libertad que la municipal, Vargas Machuca retrajo hasta ella su idea de la peculiaridad legal o feudo de cada uno de los reinos hispanos de Indias (p. 253).

§ 5. CONCLUSIONES Y GLOSAS.

La meditación fortifica a los fuertes y debilita a los débiles.
Benjamin - H. Constant de Rebecque

El copioso recuento de datos y de anécdotas que suministra el autor, le sirve de fundamento para verificar de manera verosímil su principal hipótesis y, de paso, establecer otras cuestiones. Así, pues, el Reino de la Nueva Granada aparece dentro del conjunto de una monarquía federativa, la de las Españas, y presenta una realidad institucional propia que permite caracterizarla. La existencia de este reino es resultado, a juicio del autor, de una "misión civilizadora y de forja de nuevas entidades políticas autárquicas", y no de un ejercicio depredatorio o de piratería.

Los fundadores del nuevo reino implantan en el fértil suelo de América la simiente de las instituciones castellanas del siglo XV, que eran las que conocían, practicaban y con arreglo a las cuales habían vivido, en especial la de sus libres concejos o cabildos, como se revela en abundancia en sus palabras y en sus obras. Este espíritu castellano, que anima los fueros y libertades de sus padres y de ellos mismos, pronto será combatido por Carlos V, y los Austrias, y más tarde envilecido y perseguido por los Borbones. De ahí que el cabildo sea la matriz de la libertad en América, por oposición al poder despótico, que en sus postrimerías ya ni siquiera sería ilustrado, de dos magníficos exponentes de la degeneración humana como lo fueron Carlos IV y su pérfido hijo Fernando VII. La lucha contra el despotismo no es una emulación de personajes extraños a nuestra tradición jurídica e institucional, sino la misma lucha de nuestros mayores, tan celosos de sus fueros y libertades, como capaces de enfrentarse al nuevo mundo, someterlo y crear en medio de un entorno salvaje un

nuevo hogar. Este es quizá el más valioso aporte del estudio de De Tejada, quien ha sido capaz de encontrar en la simiente de la república el mismo espíritu castellano que animó la fundación de nuestras instituciones.

La riqueza de la historia de nuestras instituciones y el feraz espectro de su influencia, permitieron y permiten enarbolar a los independentistas la misma bandera de sus antecesores, los fundadores, que no es otra que la de la libertad y los fueros castellanos, de los que se da cabal noticia y testimonio, en la vida local, por los cabildos. Sólo el olvido de lo que fuimos, que es también el olvido de lo que somos y el olvido que seremos, puede permitir comprender el exabrupto de buscar en otros confines lo que estaba en nuestra propia tradición. Antes de la existencia de la *Carta Magna* inglesa de 1215, en el reino de Aragón, según relata Jerónimo de Blancas en su imprescindible obra *Coronaciones de los Serenísimos Reyes de Aragón*, cuyo manuscrito original es de 1585, todos los reyes, desde Pedro II (1196-1213) hasta Fernando I y algunas reinas, juraban frente al Altar Mayor de la Seo de Zaragoza bajo la fórmula:

"Nos, que cada uno de nosotros somos igual que vos y todos juntos más que vos, te hacemos Rey si cumples nuestros fueros y los haces cumplir, si no, no".

No somos lo que somos pese a nuestro origen y tradición hispánicos, sino precisamente en virtud de tal origen y tradición. Mal que nos pese, no podemos negar nuestro origen, ni a nuestros mayores, pues algo de sus virtudes y también algo de sus defectos vive en nosotros, y sería inútil, y además de mal nacidos, renegar de ello. Por eso no es posible disentir de la conclusión apuntada por De Tejada, de que:

es asequible construir un nacionalismo colombiano sobre los cimientos políticos de autogobierno y libertad concreta patrimonio de la Tradición hispánica, sin oponerlo lamentablemente a ella mediante la identificación de la Tradición de las Españas –expuesta en este libro– con el absolutismo francés introducido por Felipe V en pugna con la misma Tradición con la que se confunde (p. 256 y 257).

