

El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano

*The Rafael Reyes Administration
and the Transformation of the Colombian
Political-Administrative Map*

CARLOS ANDRÉS QUINCHE CASTAÑO*

Montessori British School

Bogotá, Colombia

* caquinhec@bt.unal.edu.co

Artículo de investigación.

Recepción: 10 de enero de 2011. Aprobación: 5 de abril de 2011.

RESUMEN

[52] Tras la expedición de la Constitución de 1886, la división político-administrativa del territorio colombiano permaneció invariable durante 18 años, hasta la creación del Departamento de Nariño, de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley. Sin embargo, durante el primer año del gobierno de Rafael Reyes en 1905, fueron instituidos seis nuevos departamentos, para luego, ya en 1908, subdividir el territorio nacional en 34 secciones. El movimiento contrarreformista que siguió a la administración de Reyes en 1909 restableció la división territorial existente antes del Quinquenio, pero ciertas resistencias locales permitieron que algunos de los nuevos departamentos creados recientemente lograran subsistir. El presente artículo constituye una revisión histórica de las transformaciones que sufrió el ordenamiento territorial colombiano durante el gobierno de Reyes, todo con el fin de dar cuenta del papel que cumple el Quinquenio en la definición del mapa político administrativo del país.

Palabras clave: Colombia, departamentos, división político-administrativa, historia del siglo xx, Rafael Reyes.

ABSTRACT

After the Constitution of 1886 was issued, the political-administrative division of the Colombian territory remained unchanged for 18 years, until the Department of Nariño was created, in conformity with the parameters established by the law. However, in 1905, during the first year of the Rafael Reyes administration, six new departments were created, and in 1908, the national territory was subdivided into 34 sections. The movement aimed at countering those reforms that followed the Reyes administration in 1909 reestablished the territorial division that prevailed before his five-year term, but certain local resistance movements made it possible for the recently create departments to survive. This article carries out a historical review of the transformations undergone by Colombian territorial ordering during the government of Reyes, in order to account for that administration's role in defining the country's political-administrative map.

Key words: Colombia, departments, political-administrative division, history of the 20th century, Rafael Reyes.

Uribe Uribe: gestor de la reforma a la división territorial

EN 1905 LA organización política del territorio colombiano sufrió profundas transformaciones mediante la creación de seis nuevos departamentos. Esta obra de redefinición de la geografía política colombiana fue llevada a cabo por el gobierno de Rafael Reyes, quien es generalmente considerado el artífice de las entidades departamentales entonces conformadas, y que lograron subsistir como tales después del fin del quinquenio.

[53]

Sin embargo, aunque efectivamente Reyes fue el ejecutor de las leyes que dieron vida jurídica a los nuevos departamentos, es preciso señalar que fue Rafael Uribe Uribe quien en gran medida delineó e impulsó en las cámaras legislativas el proyecto de reorganización del territorio que creaba las nuevas secciones departamentales.

El dirigente liberal consideraba que la creación de nuevos departamentos debía constituir el reconocimiento legal de las condiciones políticas, sociales y económicas de las poblaciones que hacían manifiesta la necesidad de un gobierno seccional propio para una mejor administración de sus intereses. No obstante, comprendía a su vez que la reforma a la división territorial no estaría nunca libre de oposiciones y resistencias fundadas en intereses políticos y económicos, así como en posiciones de índole regionalista.

Para Uribe Uribe, la conservación de la división territorial federal dentro del régimen centralista implantado en 1886 constituía una contradicción frente a la orientación de la nueva Constitución, pues permitía que en las nuevas entidades territoriales subsistiera cierta concepción de inviolabilidad heredada de los estados soberanos, lo cual contribuyó a impedir la subdivisión y reorganización del territorio mediante la creación de nuevos departamentos. Ciertamente, aunque el artículo 5.º de la Constitución de 1886 establecía la posibilidad de que los territorios de los departamentos fueran subdivididos para formar nuevas entidades administrativas, los requerimientos para tal objeto eran demasiado exigentes y hacían que la reforma territorial del país fuera difícil y lejana.¹

1. El artículo 5.º de la Constitución de 1886 establecía lo siguiente: “La ley puede decretar la formación de nuevos departamentos desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los consejos municipales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento, y siempre que se llenen estas condiciones: 1. Que el nuevo departamento tenga por lo menos doscientas mil almas; 2. Que aquél o aquéllos de que fuere segregado queden cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes, por lo menos;

Ya en la Cámara de Representantes de 1896, como único miembro del liberalismo, Uribe Uribe afirmaba que: “Hay que acostumbrarse a considerar el territorio como perteneciente a la Nación y sólo a la Nación; de suerte que ella por el voto de sus Representantes puede fraccionarlo como quiera para formar entidades administrativas, judiciales, electorales y políticas, sin respeto por los límites arcifinios de los antiguos estados soberanos”.²

[54]

La pugna adelantada por Uribe Uribe por la reforma de la división territorial no carecía de fundamento: basta recordar que solo hasta agosto de 1904, y tras un largo y dificultoso proceso, fue finalmente aplicado el artículo 5.º de la Constitución de 1886, relativo a la creación de nuevos departamentos, con la creación de Nariño.³ Y fue precisamente este último hecho el que tras 18 años de haberse expedido la nueva Carta logró abrir un importante espacio para que las propuestas dirigidas a una reforma de la división político-administrativa del país cobraran mayor resonancia. Al mismo tiempo, dichas propuestas tenían ahora como trasfondo la crisis desatada tras la separación de Panamá, la cual se manifestaba en las voces de separatismo que comenzaban a escucharse en regiones como Antioquia, Cauca y la costa atlántica, y que generaban una profunda preocupación por la capacidad del régimen centralista de preservar la integridad del territorio.

-
3. Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.” Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de 1886* (Bogotá: Plaza y Janes Editores, 1983) 45-46.
 2. Rafael Uribe Uribe, *Discursos, Cámara de Representantes (1896)*, tomo II (Medellín: Beneficencia de Antioquia, 1980) 230.
 3. La creación del Departamento de Nariño, que se concretó tras superar las resistencias políticas y las dificultades legales relacionadas con la fragmentación del “Gran Cauca” y de los territorios de los antiguos estados soberanos, significó el primer paso de una progresiva reforma de la organización político-administrativa del territorio, logrando rebasar la concepción de inviolabilidad territorial de las secciones que hasta entonces integraban el país. Con relación al proceso de formación del Departamento de Nariño, consúltense: Gerardo Guerrero Vinuesa, *Antecedentes y creación del departamento de Nariño 1860-1910* (San Juan de Pasto: Gobernación de Nariño / Biblioteca del Centenario, 2005); Alberto Quijano Guerrero, “Gestación del departamento de Nariño, antecedentes políticos”, *Proyecciones: Revista Socioeconómica* 7 (1985): 68-85; Alonso Valencia Llano, “La cuestión decimista: independencia política del sur de Colombia”, *Proyecciones: Revista Socioeconómica* 16 (1991): 23-33; y Cámara de Representantes, “Ley 1.º de 1904 por la cual se modifica el artículo 4.º de la Constitución Nacional”. Archivo General de la Nación (AGN) Bogotá, Archivo Legislativo del Congreso (ALG), Leyes autógrafas 1 a 14 de 1904.

Considerando esta crítica situación, Uribe Uribe denunciaba ante el Congreso de 1904 que, bajo el régimen establecido en 1886, había sucedido lo que nunca había ocurrido bajo el federativo, esto es, “la desmembración de la Patria y la desvergüenza de habernos familiarizado con la idea y con la palabra del separatismo, hasta el punto de oírlas mencionar en el seno de la misma Representación Nacional”.⁴

El dirigente liberal consideraba que la preservación de las grandes subdivisiones territoriales del federalismo representaba la principal causa de los profundos desequilibrios que en materia territorial, poblacional, electoral y fiscal se evidenciaban entre los departamentos y al interior de ellos mismos. De esta manera, para Uribe Uribe la reforma de la división del territorio se hacía una medida política de carácter cada vez más necesario, con la salvedad de que para su adecuada implementación debía desarrollarse sobre la base de criterios técnicos que atendieran a las condiciones geográficas, económicas, demográficas, sociales y políticas del país.⁵

Sustentado en la evaluación de aspectos comerciales, topográficos, de transporte y comunicación, así como en la concurrencia de intereses en las regiones consideradas, Uribe Uribe propuso ante el Congreso de 1904 la creación de seis nuevos departamentos, constituidos respectivamente por las provincias del sur de Antioquia, por las del sur del Tolima y por las del litoral de Bolívar. Así mismo, proyectaba la conformación de un nuevo departamento mediante la reducción de los territorios de Cundinamarca y

[55]

-
4. Rafael Uribe Uribe, *Labor Parlamentaria*, “Discursos”, tomo III (Medellín: Beneficencia de Antioquia, 1980) 185-186.
 5. Siguiendo los postulados de Manuel Colmeiro, teórico de la economía y del derecho español del siglo XIX, Uribe Uribe planteaba como principios de la división territorial los siguientes puntos: 1) la demarcación territorial debe representar la consagración legal de hechos ya existentes; 2) la división del territorio no debe ser exagerada, mas sí uniforme en materia de superficie, población, riqueza y representación política; 3) los límites de las entidades territoriales deben atender a condiciones geográficas y no a criterios de tradición, en orden a favorecer la unidad administrativa; 4) las capitales deben determinarse en los centros de actividad social y comercial, aunque no coincidan con el centro geométrico, y 5) las demarcaciones administrativas deben coincidir con las del orden judicial, fiscal, militar, notarial y eclesiástico. La determinación de los límites de las secciones de Colombia era considerada por Uribe Uribe como una flagrante violación de todas las anteriores reglas. Ver Uribe Uribe, *Labor Parlamentaria* 183-185.

Boyacá, y de otro, por medio de la subdivisión de Santander en una sección nororiental y otra suroccidental.⁶

La propuesta de Uribe Uribe fue en principio mal recibida por la mayoría de los concejos municipales y obtuvo nulo apoyo en el Congreso, de tal forma que el representante liberal se vio obligado a retirarlo del debate parlamentario.⁷

[56]

La propuesta de Uribe Uribe fue rechazada por el Congreso de 1904 dadas las resistencias que a nivel regional se suscitaban contra la subdivisión de los departamentos existentes, así como por el celo partidista de una mayoría parlamentaria conservadora que no permitiría que la división territorial se convirtiera en capital político del Partido Liberal y de uno de sus más importantes representantes.

Si bien el proyecto de Uribe Uribe no fue considerado en su momento por el legislativo, este no sería desechado y anulado del todo, pues fue prácticamente realizado en 1905 por el gobierno de Rafael Reyes, aunque fuera, en palabras del propio Uribe Uribe, “por caminos y modos distintos de los que yo quería”.⁸

En efecto, fueron Rafael Reyes y la Asamblea Nacional por él constituida quienes en 1905 decretaron la creación de los departamentos de Caldas, Huila, Atlántico, Quesada, Tundama y Galán, casi siguiendo con precisión la división territorial delineada con anterioridad por Uribe Uribe.

Algún tiempo después, y tras un prolongado trabajo parlamentario por la división territorial del país, el propio dirigente liberal señalaba que:

Estaba escrito que ni unos ni otros (ni los liberales ni los conservadores) llevaran esa bandera; vino alguien y la tomó, y por cuanto el Congreso de 1904 no quiso hacer una división racional, y se denegó a satisfacer las aspiraciones públicas, se dejó a otro el mérito de la obra, pero ejecutada caprichosamente. Es lo que siempre sucede: cuando durante largos años se resiste una reforma bien hecha y por las buenas, llega un dictador y la plantea en un día y de mala manera.⁹

Con todo, es preciso advertir que la mayoría de las entidades territoriales proyectadas en el plan de división territorial propuesto por Uribe Uribe

6. Uribe Uribe, *Labor Parlamentaria* 188-191.

7. Uribe Uribe, *Labor Parlamentaria* 165-166.

8. Uribe Uribe, *Labor Parlamentaria* 171.

9. Uribe Uribe, *Labor Parlamentaria* 166.

en 1904 lograron subsistir tras la contrarreforma de la Asamblea Nacional de 1910, una vez terminado el Quinquenio, periodo durante el cual fueron creadas.¹⁰ De hecho, durante los años inmediatamente posteriores a la caída de Reyes, el mapa político del país se organizó de forma casi semejante a como Uribe Uribe lo había planteado ya algunos años atrás.

Al respecto, Morales Benítez concluye que la labor adelantada por el dirigente liberal en favor de la creación de nuevos departamentos permite afirmar incluso que “Uribe Uribe es el verdadero fundador de esas entidades territoriales”.¹¹

[57]

El Quinquenio y la transformación de la división política del territorio

Rafael Reyes adelantó desde el principio de su gobierno una profunda reforma a la división territorial que tenía como trasfondo las mismas críticas circunstancias políticas, sociales y económicas que impulsaron a Uribe Uribe a sostener la necesidad de una transformación de la organización del territorio.

Sin embargo, para Reyes había otros factores que trascendían los criterios técnicos y que impedían considerar la división territorial como una medida netamente administrativa, pues durante el Quinquenio la división territorial llegaría efectivamente a constituir un medio y una expresión del afianzamiento del poder y la autoridad del gobierno central.

Rafael Reyes subió al poder bajo los lemas de “paz y concordia” y “menos política y más administración”, conformó un gabinete de “unión nacional” y planteó como propósitos fundamentales de su gobierno la pacificación del país, la reestructuración económica, el desarrollo de las vías de comunicación y el fortalecimiento de la explotación de los recursos naturales del país. Indudablemente, sobre la propuesta del gobierno de Reyes pesaban los efectos que a nivel político, económico y social habían dejado la Guerra de los Mil Días y la separación de Panamá, tales como una profunda debilidad administrativa del Estado, el estancamiento de la producción, el atraso en materia de vías de comunicación y transporte, la grave depreciación del papel moneda y el surgimiento de tendencias separatistas en varias regiones del país.

10. Entre las entidades que subsistieron tras la caída de Reyes pueden enumerarse los departamentos de Caldas, Huila, Atlántico y los dos Santanderes.

11. Otto Morales Benítez, “La dictadura de Reyes se apropia del plan de división territorial de Uribe Uribe”, *Impronta. Revista de la Academia Caldense de Historia, Caldas 100 años* 3 (2005): 282.

[58]

Sumado a la crítica situación que entonces se presentaba en el país, Reyes tuvo que hacer frente a un Congreso profundamente dividido entre históricos y nacionalistas, estos últimos férreamente opuestos a la postura de “unión nacional” del presidente, reflejada en la asignación de varias carteras ministeriales a miembros del liberalismo. Dicha oposición alteraría negativamente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, desencadenando la final disolución del Congreso y la implantación de un régimen de corte autoritario.

En reemplazo de un Congreso renuente a las medidas del ejecutivo en desarrollo de su plan de gobierno, Reyes conformó una Asamblea Nacional con facultades tanto constituyentes como legislativas, integrada por dos diputados conservadores y uno liberal por cada departamento.¹²

Dentro del conjunto de reformas adelantadas por la corporación legislativa instaurada por el gobierno, ocupó un lugar preponderante el otorgamiento a la ley de la facultad para alterar la división territorial, como resultado de la aprobación del “Proyecto de Acto reformativo de la Constitución sobre División General del Territorio”, presentado por el ministro de Gobierno de Reyes ante la Asamblea Nacional a fines del mes de marzo de 1905.

La iniciativa gubernamental fue sancionada de forma casi inmediata por la Asamblea Nacional como “Acto Legislativo n.º 3 de 1905, reformativo de la Constitución sobre división general del territorio”, en cuyo artículo 1.º se estableció que: “La ley podrá alterar la división territorial de toda la República, formando el número de departamentos que estime conveniente para la administración pública”.¹³

Esta misma reforma constitucional dispuso también la facultad de la ley para crear y segregar distritos municipales de los departamentos existentes, para determinar la población que correspondiera a cada departamento en la nueva división territorial y para establecer el número de senadores y representantes por cada sección, así como su forma de ser elegidos.

En virtud de este acto legislativo quedaban suprimidos los artículos 5.º y 6.º de la Constitución de 1886, relativos a la creación de nuevos departamentos, delegando a la Asamblea Nacional y, en la práctica, al presidente Reyes la facultad de reorganizar el territorio.

12. Eduardo Lemaitre, *Rafael Reyes* (Bogotá: Intermedio Editores, 2002) 210-229.

13. Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, “Proyecto de Acto Reformativo de la Constitución sobre División General del Territorio”. AGN, Bogotá, ALG, Leyes autógrafas de 1905, Expediente n.º 9.

En aquel entonces, el presidente aludía a la división territorial como medida indispensable en el marco de la política de “reconstrucción nacional”, en cuanto alternativa para vigorizar los municipios y fomentar el desarrollo de las vías de comunicación y transporte en el país. Sin embargo, al tiempo consideraba que la reforma de la organización del territorio no solo constituía un medio necesario para fortalecer la administración gubernamental, sino además, una vía para “arrancar de la imaginación de los pueblos la falsa y malsana creencia de que los límites de los departamentos existentes son inalterables, y de que éstos son otros tantos estados independientes con intereses antagónicos, creencia que ha causado la desmembración de la Patria y ha hecho que se mire con la mayor indiferencia la pérdida de sus más ricos territorios”.¹⁴

[59]

Cabe advertir que entre los años que corren entre 1886 y 1905 hubo una transformación radical de la posición de Reyes con respecto a la subdivisión de los extensos territorios heredados del régimen federal. De ser un férreo opositor de la desmembración de los departamentos como delegatario por el Cauca en el Consejo Nacional de Delegatarios de 1886, pasó, como presidente, a considerar la subdivisión del territorio como medida necesaria en términos administrativos y políticos para la unificación y la reconstrucción del país.¹⁵

La formulación del proyecto de reforma de la Constitución sobre división territorial corría paralela con la puesta en marcha de una iniciativa dirigida a empezar a transformar de una vez la geografía política del país mediante la fragmentación de los departamentos existentes, pues tan pronto fue sancionado el acto legislativo sobre división general del territorio, el gobierno anunció la presentación ante la Asamblea Nacional de un nuevo proyecto consistente en la creación de tres nuevos departamentos,¹⁶ alegando contar incluso con el visto bueno de la Junta de Gobernadores por entonces reunida en Bogotá.¹⁷

14. Rafael Reyes, “Circular del Poder Ejecutivo a los Gobernadores, Jefes Militares, Prefectos y Alcaldes”, *Diario Oficial* [Bogotá] 6 abr. 1905.

15. Al respecto, consúltense: Luis Pantoja et ál., “Rafael Reyes”, *Los Constituyentes de 1886*, tomo IV (Bogotá: Banco de la República, 1986); Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución*; y Lemaitre, *Rafael Reyes*.

16. Rafael Reyes, “Circular del Poder Ejecutivo a los Gobernadores, Jefes Militares, Prefectos y Alcaldes”, *Diario Oficial* [Bogotá] 6 abr. 1905.

17. Aunque durante las sesiones de la Junta de Gobernadores se trató expresamente lo relativo a la reforma de la división territorial judicial, el tema de la reforma general del territorio pasó a discusión entre la Junta de Gobernadores y

[60]

Así, el 4 de abril de 1905 el ministro de Gobierno presentó a la Asamblea Nacional un “Proyecto de ley sobre división territorial”, entre cuyas disposiciones se encontraban: 1) la creación del Departamento de Sucre en el sur de Santander, integrado por las provincias de Guanentá, Galán, Socorro, Charalá y Vélez, tomando por capital la ciudad de Socorro; 2) la creación del Departamento de los Andes, entre los departamentos de Antioquia y Cauca, con capital en Manizales; 3) la creación del Departamento del Atlántico, formado por las provincias de Sabanalarga y Barranquilla, con capital en esta última ciudad; 4) la erección del municipio de Bogotá como Distrito Capital, directamente administrado por el gobierno nacional, y 5) la autorización al gobierno para crear nuevas provincias y para modificar o suprimir las existentes, así como para rectificar los límites de los departamentos cuando lo considerara necesario.¹⁸

De esta forma, considerando la crítica situación que entonces afrontaba el país y el cuestionamiento de los propósitos fundamentales bajo los cuales había sido concebida la Carta de 1886, la política de reorganización del territorio dirigida a debilitar los reductos de poder regional aparecía de forma simultánea como manifestación y mecanismo de afianzamiento de la preponderancia del gobierno central, comprendido desde 1886 como único garante de la unidad de la nación.

La atribución de la ley para crear nuevos departamentos, sin considerar las condiciones y el trámite exigidos por el anulado artículo 5.º de la Carta de 1886, implicaba para el ejecutivo contar con la facultad de pasar por alto las oposiciones y resistencias originadas en los centros de poder regional. Igualmente, la capacidad con que la ley dotaba al presidente para crear, modificar o suprimir provincias y para rectificar los límites de los departamentos cuando lo considerase necesario delegaba en manos del ejecutivo la transformación del mapa político administrativo del país, reafirmando el poder del gobierno nacional sobre la organización del territorio y, en consecuencia, sobre la distribución del poder político y económico entre el centro y las regiones.

el Concejo de Ministros del gobierno Reyes. Ver “Sesiones de la Junta de Gobernadores de los días 31 de marzo y 1, 3, 4, 5 y 6 de abril de 1905”, *Diario Oficial* [Bogotá] 12 de abr. 1905.

18. Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, “Proyecto de Ley sobre División Territorial”. AGN, Bogotá, ALG, Leyes autógrafas de 1905, expediente n.º 32.

La política de reorganización del territorio sería complementada con una serie de medidas dirigidas a fortalecer aún más el poder del gobierno nacional y la dependencia de las secciones con respecto a este. Así, de acuerdo con las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, los departamentos fueron despojados de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras, inmigración y construcción de vías férreas; las asambleas departamentales fueron sustituidas por consejos administrativos, y las rentas de los departamentos pasaron a manos de la hacienda nacional.¹⁹

[61]

Adicionalmente a toda la potestad que le otorgaba la legislación, Reyes podía recurrir a la Ley de alta Policía Nacional, la cual contemplaba destituciones, arrestos y confinamientos a quienes pasaran por alto los dictámenes del gobierno y de la Asamblea, o a quienes instigaran y protagonizaran hechos considerados como alteraciones del orden público. Así, en circular presidencial emitida el 4 de abril de 1905, Reyes ordenó la aplicación de dicha ley y el castigo con pena de confinamiento a aquellos que se rebelasen contra la nueva política de división territorial.²⁰

-
19. Humberto Vélez, “Quinquenio, régimen político y capitalismo, 1904-1909”, *Memorias del V Congreso de Historia de Colombia* (Bogotá: Universidad del Quindío / Icfes, 1986) 366.
20. Rafael Reyes, “Circular del Poder Ejecutivo a los Gobernadores, Jefes Militares, Prefectos y Alcaldes”, *Diario Oficial* [Bogotá] 13 abr. 1905: 314. El primer caso de aplicación de esta ley se dio casi inmediatamente después de su promulgación, cuando el prefecto de Robledo (Antioquia) intentó organizar un movimiento en contra de la subdivisión del departamento y de la creación del nuevo Departamento de Caldas. Este hecho suscitó una fuerte reacción por parte de Reyes, quien, en telegrama urgente dirigido a dos jefes militares de la región, ordenaba lo siguiente: “Al recibir cualquiera de ustedes el siguiente telegrama, partirá sin pérdida de una hora, con cien (100) hombres de los zapadores del Quindío a Pereira y hará lo siguiente: asegurará la persona del prefecto de Robledo; Mariano Montoya; notificará usted a Montoya que ha infringido la circular presidencial que ordenó castigar con confinamiento, a donde el gobierno decidiera, a los individuos que se rebelaran contra la división territorial; enviará usted a esta ciudad, dirigido al ministro de Guerra, con una escolta suficiente, al sr. Mariano Montoya para confinarlo al lugar que el gobierno estime conveniente. Junto con el Sr. Montoya enviará usted a los individuos que quisieran oponerse a que se cumplan estas órdenes, o que incurrieron en la misma falta cometida por el Sr. Montoya”. “Circular del Poder Ejecutivo a los Gobernadores, Prefectos y Jefes Militares”, *Diario Oficial* [Bogotá] 9 abr. 1905. Posteriormente, en vísperas de la aprobación del proyecto de reforma de la división territorial, el 8 de abril el Concejo Municipal de Cartagena en cabeza de José María de la

Dada la concordancia entre los propósitos del gobierno y el accionar de la Asamblea Nacional, sin mayor discusión ni muchas modificaciones fue sancionado como Ley 17 de 11 de abril de 1905 el proyecto sobre división del territorio, dando vida jurídica a los nuevos departamentos de Caldas, Atlántico y Galán, conformados por provincias segregadas respectivamente de los departamentos de Antioquia y Cauca, Bolívar y Santander.

[62]

Es preciso advertir que, en lo que constituye la primera fase de la reforma que se adelantó durante el Quinquenio en materia de división del territorio, los intereses gubernamentales entraron en confluencia con determinados intereses de índole regional, generados en contextos locales particulares y expresados fundamentalmente en el papel que en los procesos de conformación de las nuevas secciones desempeñaron aquellas fuerzas políticas y económicas de carácter no partidista que Humberto Vélez ha denominado como “grupos de interés y de presión”.²¹

En efecto, una peculiaridad del gobierno de Reyes fue su estrecha cercanía con la clase empresarial integrada por hombres de negocios que se amoldaban al carácter pragmático del presidente, logrando reemplazar a los tradicionales directorios partidistas en la formulación y el direccionamiento de la acción del Estado. De esta forma, dichas agrupaciones —definidas por Vélez como “organizaciones de clase (o de fracciones de clase) orientadas a promover sus intereses y demandas no por la vía del control del poder político, sino por la influencia en la toma de decisiones públicas”²²— ocuparon un lugar preponderante en la orientación de las políticas del Quinquenio, no solo en aquellas relativas a la reorganización económica del país, sino también en las relacionadas con el reordenamiento del territorio.

Vega, remitió a la Asamblea Nacional un telegrama en el cual protestaba, “de la manera más enérgica”, contra el proyecto de división territorial y, en particular, contra la subdivisión de Bolívar. Reyes respondió inmediatamente ordenando a las autoridades de Barranquilla movilizarse urgentemente con las fuerzas del Atlántico a Cartagena y disponer el arresto y el traslado a Bogotá de José María de la Vega y demás responsables de la comunicación enviada a Bogotá, con el fin de definir su sitio de confinamiento a disposición del ejecutivo. Así mismo, ordenaba declarar insubsistente a la municipalidad de Cartagena y la conformación de otra corporación por individuos que diesen confianza al gobierno. “Telegrama enviado por el presidente Rafael Reyes al general Amaya”, *Diario Oficial* [Bogotá] 10 abr. 1905.

21. Vélez 362.

22. Vélez 362.

Esta condición se manifiesta particularmente en el papel que cumplen algunos representantes de las élites emergentes de ciudades de gran proyección urbana, demográfica y económica como Manizales o Barranquilla, gracias al auge cafetero y portuario que dichos centros comienzan respectivamente a experimentar, lo cual resulta de primera importancia en los procesos que derivaron en la creación de los departamentos de Caldas y Atlántico, y evidencia así la efectiva influencia que los sectores empresariales ejercieron sobre el gobierno aun en materia de división territorial.

[63]

El gobierno de Reyes constituye entonces el contexto político en el cual procesos regionales de carácter económico y social logran traducirse en transformaciones de índole espacial, en este caso expresadas a través de la conformación de nuevas entidades político-administrativas que entran a ocupar un lugar determinado dentro de la distribución territorial del Estado colombiano.

En lo que respecta a los intereses del gobierno de Reyes, es preciso destacar que la concepción, aprobación y ejecución del proyecto reformativo de la Constitución sobre división territorial representan la etapa preliminar de un proceso formal de desarrollo de un plan previamente elaborado para subdividir los grandes territorios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Bolívar, Santander, Tolima, Cundinamarca y Boyacá, herederos de los antiguos estados soberanos.

Ciertamente, tras el primer gran paso que representó la Ley 17 de 1905 en el proceso de transformación de la división territorial, transcurrida apenas una semana luego de la sanción y expedición de dicha Ley, el gobierno de Reyes presentó ante la Asamblea Nacional un nuevo proyecto sobre creación de otros tres departamentos, el cual fue rápidamente aprobado por la corporación legislativa y constituyente. Así, el 24 de abril de 1905 el gobierno sometió a consideración de la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley sobre creación de tres departamentos”, en el cual se contemplaba la conformación de las nuevas entidades departamentales de Neiva, Tundama y Quesada, mediante la segregación de territorios pertenecientes a Tolima, Boyacá y Cundinamarca, respectivamente.

La formulación de este proyecto, que modificaba los límites y la extensión de otras tres grandes secciones heredadas de la división territorial federal, evidenciaba la decisión del gobierno por extender la división territorial hacia todo el país, concretando la subdivisión de siete de los nueve departamentos existentes hasta 1904, exceptuando a Magdalena y al recientemente creado departamento de Nariño.

[64]

Una vez radicado ante la Asamblea, el proyecto de ley sobre creación de tres departamentos pasó en comisión al representante por Santander Benjamín Herrera, quien en su informe, además de volver sobre las mismas razones que sustentaron la aprobación de la Ley 17, planteaba la siguiente sugestiva consideración con respecto al objeto de la división territorial: “En mi concepto, las disposiciones adoptadas en tal sentido son como una medida preparatoria para la supresión de los departamentos que, dado el sistema de gobierno que nos rige, pudiera calificarse de superfluos”.²³

23. Benjamín Herrera, “Informe de la Comisión que estudió para segundo debate el Proyecto de Ley sobre creación de tres departamentos”, *Anales de la Asamblea Nacional* [Bogotá] 27 may. 1905: 248. De acuerdo con Simon Schama, los orígenes del término “departamento”, utilizado para designar las divisiones político-administrativas del territorio de un Estado, se extienden hasta el reinado de Luis XV. Sin embargo, fue en los debates de la Asamblea Nacional de Francia del año de 1790, cuando el abate Sièyes promovió la idea de reemplazar las antiguas provincias por un esquema cuadricular de ochenta secciones de idéntica extensión, las cuales recibirían el nombre de *departements*. Partidario de la propuesta, Thouret consideró que esta obedecía a que la antigua división de Francia en jurisdicciones políticas, fiscales, eclesiásticas, militares y judiciales superpuestas sin criterio definido no correspondía a un gobierno de carácter representativo. La nueva división del territorio francés en extensiones de idéntica magnitud estaba a su vez relacionada con el afán de dirigir los asuntos de la política y la administración pública de forma “racional” y “científica”, y no en función de los prejuicios y la arbitrariedad que caracterizaban al antiguo régimen. Mirabeau acusaría al comité redactor de la reforma de excesivo “geometrismo”, y por tanto planteó que la pauta más razonable para establecer la distribución territorial era la densidad poblacional, más que la extensión geográfica. Finalmente, tras varios meses de discusión, y gracias al trabajo del astrónomo y cartógrafo Conde de Cassini, cobraron forma los ochenta y tres departamentos en los cuales quedó dividido el territorio de Francia tras el triunfo de la Revolución. Ver Simon Schama, *Ciudadanos, crónica de la Revolución Francesa* (Buenos Aires: Javier Vergara, 1990) 474-476. Al respecto, Sandra Morelli señala que: “Por lo tanto, parece razonable afirmar que durante los primeros años de existencia de la República de Colombia, ésta se dotó de un estatuto jurídico inspirado fundamentalmente en el modelo de administración *à la française*, aun cuando presenta algunos aspectos originales tales como la institución del nivel departamental al lado del provincial”. Para Morelli, un aspecto constante en la historia de la administración territorial en Colombia, al igual que en Francia, es la permanencia del modelo departamental, entendido como circunscripción para la administración del Estado y, a la vez, como colectividad local, presidido por un gobernador que actúa como agente del poder central y como órgano ejecutivo del departamento. Ver Sandra Morelli,

La liquidación de los departamentos era para Benjamín Herrera una consecuencia lógica de las características del sistema centralista, por cuanto en él el gobierno nacional extendía su acción hacia las provincias y municipios, quedando los departamentos como simples intermediarios sin mayores funciones, las cuales fácilmente podrían delegarse al nivel nacional o a los niveles provincial o municipal.

Herrera, al igual que Uribe Uribe, consideraba que la preservación de los grandes territorios de los extinguidos estados soberanos en la Constitución de 1886 había sido no solo un error, sino una contradicción con el fundamento y la orientación de la misma ley fundamental. La “departamentalización” aparecía entonces como una vía para retornar progresivamente a la histórica división en provincias que había logrado establecer en Colombia la Constitución de 1843, la misma sobre la cual se había inspirado la Carta de 1886.

Herrera sostenía que con la gradual extinción de los departamentos se lograría no solamente dar un mayor impulso a la vida provincial y municipal, sino, a su vez, combatir “ciertas preocupaciones de regionalismo” que pudieran suponer obstáculos o alteraciones en los procesos políticos y en la dinámica administrativa del país.

El diputado liberal ante la Asamblea Nacional no se equivocaba del todo al advertir en la creación de los nuevos departamentos apenas una fase de un proceso general de transformación de la organización político-administrativa del territorio nacional. Sin embargo, contrariamente a la concepción del dirigente liberal, este proceso no supuso el restablecimiento del sistema provincial, sino, a la inversa, su supresión.

El “Proyecto sobre creación de tres departamentos” fue sancionado por la Asamblea Nacional sin modificaciones sustanciales como Ley 46 el 29 de abril de 1905, dando vida jurídica a los nuevos departamentos de Huila, Tundama y Quesada, y estableciendo una división del territorio que perduraría por apenas tres años.²⁴

En efecto, en 1908 el presidente Rafael Reyes liquidó definitivamente las provincias existentes y sancionó la división territorial del país en treinta y cuatro pequeños departamentos, justificándose en la reiterada necesidad de impulsar la vida de los municipios.

La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991) 159.

24. Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, “Ley 46 del 29 abril de 1905”, *Diario Oficial* [Bogotá] 9 may. 1905.

El fin del Quinquenio y el problema territorial

[66]

Las reformas a la organización político-administrativa del territorio acaecidas durante 1905, habían logrado superar las concepciones de invariabilidad de las fronteras de los grandes departamentos. Así mismo, dichas transformaciones de la división territorial habían dejado abiertas las posibilidades para que en diferentes poblaciones se gestaran iniciativas dirigidas a la creación de nuevos departamentos y aun para que comenzaran a generarse propuestas encaminadas a adelantar reformas todavía más profundas sobre la geografía política del país.

En tanto sustentaban el propósito de continuar desarrollando el proceso iniciado en 1905, cuyos fines eran la reducción de los grandes departamentos, la completa consolidación del régimen unitario y la reorganización del aparato burocrático y fiscal del Estado y de sus entidades territoriales, el gobierno nacional recibía entonces con beneplácito todas las manifestaciones y propuestas relacionadas con el tema de la división territorial.

Ya en el mes de junio de 1905, Reyes anunciaba que tenía conocimiento de las iniciativas que en ciudades como Sonsón, Cali, Cartago, Cúcuta y Magangué comenzaban a producirse en torno a la idea de creación de nuevos departamentos. Así, instando a los gobernadores para que permitieran la libre manifestación de tales iniciativas, el presidente afirmaba: “Estas solicitudes, que el gobierno apoyará porque complementan la división territorial que cree necesaria para reconstituir la unidad nacional y dar vida a los Municipios, se someterán a la Asamblea Nacional”.²⁵

Poco tiempo después, Reyes hacía extensiva a los jefes administrativos de los departamentos, provincias y demás secciones del país una comunicación emitida por una junta de “ciudadanos notables” de la ciudad de Buga, en la que se conceptuaba que los problemas suscitados por la división territorial solo serían resueltos mediante el retorno al esquema municipio-provincianación, al modo en que la Constitución de 1843 lo había establecido, pues era el modelo más acorde con el sistema unitario implantado con la Carta de 1886. Solicitaban los remitentes la supresión del régimen departamental, por considerarlo un obstáculo para el desarrollo de los municipios debido al centralismo ejercido desde las capitales seccionales.²⁶

25. “Circular del Poder Ejecutivo a los Gobernadores”, *Diario Oficial* [Bogotá] 6 jul. 1905.

26. “Circular del Poder Ejecutivo a los Gobernadores, Prefectos e Inspectores Militares”, *Diario Oficial* [Bogotá] 18 jul. 1905.

La inclusión de estos conceptos en el mensaje presidencial obedecía a la concordancia que había entre tales propuestas y las miras del gobierno en materia de división territorial. En consecuencia, el mencionado comunicado era transcrito por Reyes con la intención expresa de incitar a que en el resto de ciudades del país se estudiara el tema y se hicieran conocer posiciones al respecto, y de que la Asamblea Nacional en sus sesiones por venir pudiera, en palabras del presidente: “tener la opinión auténtica y genuina de las diferentes ciudades de la nación para resolver lo que convenga hacer sobre división territorial”.²⁷

[67]

El llamado hecho por Reyes rindió los efectos esperados, pues tan pronto los gobernadores de los departamentos extendieron la moción del ejecutivo a los municipios, comenzaron a producirse numerosas solicitudes y conceptos sobre el particular que, desde entonces y hasta 1908, sirvieron para fortalecer en el gobierno el propósito de reorganizar radicalmente la división política administrativa del territorio nacional.

Igualmente, estas mismas comunicaciones que desde todas las regiones del país se hacían llegar a Bogotá respondiendo a la excitación hecha por el presidente también sirvieron para dotar de cierto carácter plebiscitario al nuevo proyecto de división territorial, presentándolo como una medida adoptada por el gobierno en atención a las aspiraciones de la mayor parte de las poblaciones que integraban la nación.

Justificándose en tales peticiones y propuestas, y considerando la necesidad de “corregir” la división territorial vigente en orden a reformar la administración pública, fomentar el desarrollo de los municipios y disminuir los gastos de funcionamiento de los departamentos, a fines de julio de 1908 el presidente Reyes solicitó a su ministro de Gobierno, Marceliano Vargas, un informe sobre la conveniencia de reorganizar la división política administrativa del país. El memorando expedido por Reyes se concretaba entonces en dos ideas fundamentales:

(...) por una parte, a la de división del territorio nacional, verificada en condiciones que consulten mejor el desarrollo de las pequeñas secciones, la autonomía municipal y la benéfica influencia del gobierno sobre ellas, y por otra, al implantamiento de un sistema unitario en la recaudación y manejo de los caudales públicos, análogo al que hoy rige

27. “Circular del Poder Ejecutivo...”.

para el servicio puramente nacional, y que tienda a regularizar y a hacer menos costosos los servicios departamentales.²⁸

[68]

De esta forma, siguiendo en conformidad las directrices de Reyes, el 23 de julio el ministro de Gobierno dirigía a la corporación legislativa y constituyente un mensaje en el que anunciaba el nuevo proyecto de acto legislativo, destinado a reformar nuevamente la división del territorio.

En su comunicación, Marceliano Vargas recordaba que las disposiciones adoptadas por la Asamblea Nacional en 1905 habían correspondido al propósito de transformar los límites de los departamentos que, desde el periodo de vigencia del régimen federal, parecían inmodificables, lo que, en su concepto, era un serio riesgo para “la paz pública y una buena administración”.²⁹

No obstante, al tiempo advertía que las reformas implementadas tres años atrás habían tenido en gran medida un carácter experimental, como pautas dentro de un proceso general de transformación de la división político-administrativa del territorio. En palabras del propio Vargas:

A pesar de las apremiantes solicitudes que en aquella época se elevaron al gobierno para que la división se hiciera en mayor número de agrupaciones que las decretadas, no se juzgó oportuno acceder de una vez a los deseos de la generalidad de los habitantes de Colombia, para estudiar más a fondo la opinión de los pueblos, ensayar en la práctica el resultado de las subdivisiones adoptadas y proceder en asunto de tan trascendental importancia con la prudencia y mesura que deben presidir a las innovaciones políticas.³⁰

De acuerdo con el gobierno nacional, la división territorial de 1905 efectivamente había constituido una condición de progreso para las secciones que entonces fueron erigidas en departamentos, así como un mecanismo óptimo para hacer más eficaz la acción del poder ejecutivo sobre todo el territorio.

Sin embargo, a pesar de las ventajas que en perspectiva del gobierno eran inherentes a la política de división territorial, la administración Reyes aún

28. Rafael Reyes, “Memorandum presidencial al ministro de Gobierno”, *División Territorial, leyes, decretos y documentos, 1908* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1908) 8.

29. Marceliano Vargas, “Mensaje del ministro de Gobierno sobre división territorial a los Honorables Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa”, *División Territorial, leyes, decretos y documentos, 1908* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1908) 13.

30. Vargas, “Mensaje del ministro...” 13.

consideraba que la administración de los departamentos existentes todavía “se asemejaba” mucho a la de los ya extinguidos estados soberanos, por cuanto contaban con un “poder ejecutivo” concentrado en la gobernación y un “poder legislativo” representado por el Consejo Administrativo, además de administraciones de hacienda, gendarmería y tren de policía propios.³¹

Por otra parte, consideraba el gobierno que la existencia de las entidades departamentales vigentes constituía una rémora para el desarrollo de los municipios, considerados como “verdadera base fundamental de la nación”, dado el “centralismo” ejercido desde las capitales de los departamentos, calificados, en contraposición, como mediadores casi inoficiosos entre el gobierno nacional y las municipalidades, y como “entidades más o menos ficticias”.³²

Este evidente desdén por la figura del departamento no implicó la extinción de esta entidad político-administrativa, sino la adopción de una serie de medidas dirigidas a profundizar su disminución territorial, política y fiscal. De esta forma, las retóricas justificaciones dadas por el gobierno al propósito de debilitar aún más los departamentos servían para introducir la propuesta de subdividir los existentes en dos o más entidades territoriales, así como para adelantar las iniciativas de reducir significativamente los aparatos administrativos y de reorganizar las rentas departamentales mediante su centralización en la hacienda nacional.

Resulta pertinente señalar en este punto el hecho de que en un principio el propio Reyes había contemplado la posibilidad de restituir el esquema provincial tomando como referente la división territorial establecida en la Constitución de 1843. Y aunque en efecto la división político-administrativa adoptada en 1908 recuperó muchos aspectos de aquella forma de organización territorial basada en el modelo provincial, lo interesante es que la muy vilipendiada figura del departamento continuó siendo parte del mapa político del país, mientras que la provincia fue temporalmente suprimida. En gran medida, se trataba ciertamente de una cuestión puramente nominal, pues los departamentos creados en 1908 se asemejaban bastante en su distribución geográfica y en su forma de organización administrativa a las provincias de la primera mitad del siglo XIX.³³

31. Reyes, “Memorandum presidencial al ministro...” 13-14.

32. Reyes, “Memorandum presidencial al ministro...” 14-15.

33. La Constitución de 1832 fijó la división del territorio en provincias, cantones y distritos parroquiales, estableciendo para la administración seccional

Una vez presentado por el gobierno, el “Proyecto de Ley sobre división territorial” fue revisado y sancionado con celeridad por la Asamblea Nacional como Ley 1.º de 1908, la cual dividió el territorio en un Distrito Capital, un Territorio Nacional y 34 departamentos, contando aún a Panamá.

[70]

En concordancia con los propósitos de reducir el tren gubernativo, fortalecer los municipios y centralizar el fisco, la Ley 1.º de 1908 también dispuso la facultad del ejecutivo para determinar el número de empleados de cada departamento, la delegación a los municipios de la exclusiva propiedad y administración de los bienes y recursos correspondientes a estos, y el traspaso de las rentas departamentales a la hacienda nacional.

El mismo acto legislativo, a su vez, otorgó al presidente la facultad de reglamentar por medio de decretos la ley sancionada de modificar los límites de las entidades territoriales, establecer nuevas divisiones, cambiar las capitales de las secciones y de suspender, anticipar o retardar la ejecución de la norma en los territorios en donde a juicio del gobierno fuese necesario.

Reyes lograba este control casi absoluto sobre el mapa político administrativo del país en virtud de las consideraciones hechas por los diputados que habían estudiado el proyecto de ley, quienes entonces justificaron las amplias atribuciones dadas al presidente en materia de división territorial afirmando que: “Solamente la experiencia podrá decir que rectificaciones necesita la demarcación material de territorio que se proyecta; por ello hemos creído conveniente facilitar dichas rectificaciones dando autorización al gobierno para que las haga, si de ello hubiere necesidad”.³⁴

gubernaciones dependientes del poder ejecutivo, cámaras provinciales y concejos municipales. La Constitución de 1843 ratificó este esquema de división político-administrativa, quedando el territorio nacional dividido en las provincias de Riohacha, Santa Marta, Cartagena, Panamá, Veraguas, Antioquia, Pamplona, Vélez, Socorro, Tunja, Casanare, Mariquita, Neiva, Popayán Mompo, Buenaventura, Pasto, Bogotá, Chocó, Valledupar y el Cantón de San Martín. Estudios más detallados sobre los diferentes órdenes territoriales establecidos en Colombia mediante los distintos regímenes constitucionales del siglo XIX se encuentran en Miguel Borja, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia* (Bogotá: Iepri / Universidad Nacional, 1996), y en Abel Cruz Santos, “Federalismo y centralismo”, *Breviarios Colombianos* 7 (1979).

34. Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, “Informe de la Comisión que estudió el Proyecto de Ley sobre División Territorial”, *División Territorial, leyes, decretos y documentos, 1908* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1908) 29.

Según lo dispuesto, la “Ley 1.º sobre división territorial” entraba en vigor desde el primero de enero de 1909, lo cual suscitó que durante los meses siguientes a la sanción de la norma fueran expedidas numerosas disposiciones dirigidas a arreglar todo lo relacionado con elecciones, representación, atribuciones de las entidades, régimen fiscal, presupuestos, división judicial y militar, correos y telégrafos, y, en general, con todo lo concerniente a la organización administrativa de las nuevas entidades departamentales.

[71]

En orden a adelantar el proceso de transición de los departamentos que quedaban extinguidos a los nuevos creados por la ley, especialmente en materia fiscal, presupuestal y distributiva, mediante el Decreto 863 de 1908 Reyes dispuso la conformación de una “Comisión de División Territorial” presidida por el ministro de Gobierno, la cual quedaba encargada de la organización económica de las secciones político-administrativas que entrarían a funcionar desde 1909.

En cuanto a la complicada reorganización del territorio, por el Decreto 916 de agosto 31, el gobierno definió los municipios que integrarían las recién creadas entidades departamentales, sustituyó el Departamento de Túquerres por el de Ipiales, dado el rechazo que en esta primera ciudad se había manifestado contra la división territorial; suprimió los departamentos de Girardot y Cartago; agregó Manizales las provincias de Robledo y Quindío, y anexó al departamento de Santa Rosa el territorio de Casanare. Por último, determinó la subsistencia de las provincias en calidad de “Circunscripciones de Gendarmería Nacional”, es decir, como divisiones de policía.

Posteriormente, mediante el Decreto 995 de septiembre 11, fueron redefinidos los límites entre los territorios de Caquetá y Putumayo correspondientes a Popayán y Pasto; fueron agregados nuevos municipios a los departamentos de Manizales, Bucaramanga, Cúcuta, Pasto, Popayán y Zipaquirá, y se ordenó que los antiguos departamentos adoptaran de una vez el nombre de sus capitales para avanzar en la adaptación de la ley.

En el mismo sentido, el Decreto 1181 de octubre 12 continuó la línea de segregaciones y anexiones de municipios a los nuevos departamentos, añadiendo más territorios a las secciones de Medellín, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Pasto, Tumaco, Ipiales, Zipaquirá, Facatativá, Quibdó, Popayán, Barranquilla, Ibagué, Mompós y el Distrito Capital. Finalmente, una vez había comenzado a regir la Ley 1.º de 1908, el Decreto 577 de 1909 suprimió varios de los recién establecidos departamentos, fijando definitivamente su número en veintiséis.

[72]

Sin duda, un proceso de reorganización de la división territorial de la magnitud del que se adelantaba implicaba la resolución en la marcha de problemas que a nivel tanto administrativo como geográfico necesariamente habrían de presentarse. Sin embargo, considerando todas estas variaciones a la división territorial hechas en tan breve periodo de tiempo y lo dicho por los diputados que estudiaron el proyecto de Ley sobre división territorial, se llega a la conclusión de que efectivamente, en la construcción y ejecución de la norma, se había dejado un margen mayor a la experimentación antes que a la planificación. Al respecto, Londoño señala lo siguiente: “Más de diez decretos se dictaron haciendo numerosos cambios, lo cual daba inmediatamente la sensación de que la ley fundamental había sido efectuada en forma precipitada e inconsulta”.³⁵

Dada esta extensa serie de transformaciones hechas a la división territorial, el año de 1909 comenzaba con un mapa político-administrativo completamente redefinido. Sin embargo, esta reorganización del territorio, con todas sus dificultades inherentes, se daba precisamente en el momento en que el Quinquenio entraba en su fase final de declive, contribuyendo significativamente a acentuar la percepción de inestabilidad que comenzaba a rodear la administración de Reyes. De acuerdo con Motta Vargas: “El presidente Reyes y la Asamblea Nacional sufrieron muy pronto un desgaste público en expedir y derogar normas en la alteración territorial y esta referida situación de movilidad causó un alto costo a la credibilidad del gobierno que finalizó con el viaje de Reyes a Europa”.³⁶

Es preciso destacar que la crisis que por entonces afrontaba el gobierno tenía precisamente como una de sus principales fuentes el más importante tema político territorial de la época: Panamá.

En efecto, las medidas adoptadas por Reyes en el proceso de negociación de los tratados relativos al asunto del istmo habían contribuido a diezmar la aprobación dada hasta entonces a la gestión del presidente y de la Asamblea Nacional. La crisis política llegó a tal punto que Reyes hubo de adelantar elecciones para reconstituir el Congreso, no sin antes convocar nuevamente a la Asamblea Nacional para suscribir definitivamente los tratados en

35. Julio Londoño, “Integración del territorio colombiano”, *Historia Extensa de Colombia*, vol. XI, Academia Colombiana de Historia (Bogotá: Editorial Lerner, 1967) 344.

36. Ricardo Motta Vargas, *Ordenamiento Territorial en el Quinquenio de Rafael Reyes* (Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2005) 46-47.

discusión con Estados Unidos y Panamá, dirigidos a resolver de una vez por todas los problemas originados tras la secesión del istmo y a restablecer la normalidad en las relaciones con el país del norte.

Pero, contrariamente a los propósitos del ejecutivo, la publicación de los acuerdos que se proyectaba suscribir solamente sirvió para que la oposición encabezada por el republicanismo acentuara la crisis política, acusando la inconveniencia de los convenios y el desmedro para la soberanía nacional que implicaba entrar en negociaciones con Panamá, tal y como si efectivamente se reconociera de antemano su independencia.

[73]

A principios del mes de junio de 1909 se verificaron las elecciones legislativas, finalizando de esta forma los cinco años de vigencia de la Asamblea Nacional y dando lugar a la definitiva salida de Rafael Reyes del poder y a su exilio en el exterior de casi diez años. Quedaba entonces en vilo una de las principales políticas del Quinquenio, es decir, la completa reorganización de la división territorial mediante la liquidación de los grandes departamentos, la cual había llegado a un punto culminante con la Ley 1.º de 1908.

Mientras el 20 de julio de 1909 se efectuaba la instalación del Congreso, Reyes abandonaba el poder y el país delegando el mandato a Jorge Holguín, quien no duró mucho tiempo al frente del ejecutivo, dada la fuerte oposición republicana que pronto logró su sustitución por Ramón González Valencia, encargado de terminar el periodo constitucional que terminaba el siete de agosto de 1910.

A pesar del influjo que aún tenía el reyismo, el Congreso de 1909 dio inicio a un proceso de reorganización constitucional y legal que implicaba el desmonte de varias de las más importantes políticas llevadas a cabo durante el Quinquenio, contando, por supuesto, con la correspondiente a la división territorial. En cuanto a este último aspecto, no pasaría un mes de haberse inaugurado el periodo legislativo cuando ya se daban los primeros pasos para contrarreformular la organización político-administrativa del territorio.

En efecto, el 18 de agosto de 1909 los representantes Nicolás Esguerra e Idelfonso Díaz del Castillo presentaron a consideración del Senado un proyecto de ley cuyo objeto era la recomposición de la división territorial de 1904 y el restablecimiento de las condiciones establecidas por la Constitución de 1886 para la creación de nuevos departamentos, todo con el fin manifiesto de dar solución rápida y definitiva a los problemas administrativos y jurisdiccionales que se habían producido en los últimos años en función de la serie de reformas impuestas sobre el mapa político colombiano.

[74]

Esta propuesta de revertir por completo todas las modificaciones hechas a la división política del país generó de manera inmediata diferentes posturas que se manifestaron tanto en los debates que al respecto se adelantaron en el Senado como en el enorme número de comunicaciones que desde las distintas ciudades y poblaciones del país se hicieron llegar al legislativo. Las posiciones se dividieron, por una parte, en la total aprobación a la medida de reintegrar los antiguos departamentos, y por otra, en la defensa de la división territorial entonces vigente o en su transformación solo de forma parcial.

En principio, el nuevo “Proyecto de Ley sobre división territorial” fue dado en comisión para su estudio a los senadores Guillermo Valencia, Antonio José Uribe y José María Bucheli, quienes dieron aprobación a la iniciativa de reconstituir los antiguos departamentos calificando la subdivisión de la que habían sido objeto como una “*regresión injustificable*”. Consideraban entonces los comisionados que la división territorial que había subsistido aún tras el derrumbe del régimen federal constituía el reconocimiento legal de la realidad social de las secciones que integraban la nación y una forma de organización del territorio que lograba equilibrar los poderes y los intereses del centro y las regiones. En concepto de los representantes, mediante la serie de reformas aplicadas durante los años anteriores dicho sistema de organización político-administrativa del territorio, afianzado durante más de medio siglo, había sido llanamente sustituido por: “el más egoísta de los lugareñismos, despertando un cúmulo tal de intereses parroquiales, que lejos de fortificar el sentimiento de unidad de la Patria, están exhibiendo una tendencia disgregadora por todo extremo alarmante y miserable”.³⁷

Por tanto, la Comisión afirmaba la conveniencia de reintegrar los grandes territorios que los departamentos habían heredado de los extinguidos estados federales, enfatizando en la experiencia que, de acuerdo a su perspectiva, ofrecía la existencia histórica de dichas entidades territoriales.

En medio de este contexto marcado por las consecuencias que dejaron las reformas a la organización del territorio efectuadas durante el Quinquenio, fue sancionada por Ramón González Valencia la Ley 65 de 1909, la cual estableció en su artículo 1.º que:

Desde el primero de abril de 1910 se restablecerá la división territorial en los departamentos que existían en primero de enero de mil

37. Guillermo Valencia, “Informe de la Comisión integrada por los Senadores Valencia, Uribe y Bucheli sobre el Proyecto de Ley sobre División Territorial”, *Anales del Senado* [Bogotá] 23 sep. 1909: 295.

novcientos cinco, así: Antioquia, capital Medellín; Bolívar, capital Cartagena; Boyacá, capital Tunja; Cauca, capital Popayán; Cundinamarca, capital Bogotá; Magdalena, capital Santa Marta; Nariño, capital Pasto; Panamá, capital Panamá; Santander, capital Bucaramanga; Tolima, capital Ibagué. Parágrafo 1. Los límites de los diez antiguos departamentos serán los que tenían el primero de enero de 1905.³⁸

[75]

La misma Ley también redujo las exigencias establecidas por la Constitución de 1886 para la creación de nuevos departamentos y estableció que las secciones recientemente creadas que aspiraran a subsistir como entidades departamentales debían certificar su cumplimiento en un plazo fijado hasta el primero de abril de 1910.³⁹

Finalmente, la misma ley estableció la conformación de una comisión legislativa que sería elegida por el Congreso, la cual quedaba encargada de recepcionar las pruebas que conforme a lo establecido presentaran los departamentos en orden a sustentar condiciones de subsistencia, para luego rendir al respecto informes y conceptos que sustentaran la expedición de los decretos necesarios.⁴⁰

Ciertamente, el proceso de redefinición político-administrativa del territorio adelantado entre 1904 y 1909 había conseguido tras largo tiempo reducir las resistencias en torno a la subdivisión de las grandes secciones, así como suscitar en las poblaciones iniciativas orientadas a la conformación de nuevos departamentos. Así, el retorno a la organización territorial

38. “Ley n.º 65 de 14 de diciembre de 1909 sobre División Territorial”, *Diario Oficial* [Bogotá] 16 dic. 1909.

39. De acuerdo con el artículo 2.º del acto legislativo, las condiciones requeridas para la creación de nuevos departamentos o subsistencia de los que quedaban suprimidos por la misma ley, eran las siguientes: 1) solicitud de las tres cuartas partes de los miembros de los consejos municipales de la sección aspirante al rango departamental; 2) número de habitantes no inferior a ciento cincuenta mil; 3) presupuesto efectivo de no menos de ciento cincuenta mil pesos oro, y, 4) que el o los departamentos de los que fuera segregada la nueva sección no quedaran en inferiores condiciones demográficas y fiscales que la que se proyectaba crear. “Ley n.º 65 de 14 de diciembre...”.

40. La Comisión Legislativa fue integrada por los representantes Rafael Uribe Uribe, Antonio José Uribe, Luís José Barros, Francisco de Paula Manotas, José A. Llorente, Carlos N. Rosales, Bartolomé Rodríguez y Manuel Mercado. Ver República de Colombia, *División Territorial, trabajos e informes de la Comisión Legislativa* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1909).

previa al inicio del gobierno de Reyes no dejó de provocar reacciones y de gestar movilizaciones con el objeto de restituir varios de los departamentos creados por las divisiones territoriales establecidas durante los últimos años.

[76]

De esta forma, aunque la división territorial integrada por los diez departamentos de 1904 fue instaurada nuevamente en 1910, la aplicación de esta medida tuvo que estar acompañada por el establecimiento de una serie de condicionamientos que, a pesar de las restricciones implicadas, abrían la posibilidad para que aquellas secciones que aspiraran a preservar el rango departamental pudieran hacerlo. Fue así que desde distintas ciudades recientemente erigidas en capitales departamentales se dio inicio a una serie de movilizaciones lideradas por la dirigencia política y económica encaminadas a preservar la existencia y la independencia administrativa de sus correspondientes departamentos, lo cual, solo en los casos de Caldas, Huila, Atlántico, Valle, y Norte de Santander, rindió los objetivos esperados, dada la preponderancia económica y política que alcanzaron a nivel regional y nacional a principios del siglo xx las ciudades llamadas a constituirse en nuevos centros políticos y administrativos.

Se trata, por tanto, de las consecuencias que había dejado la política de división territorial desarrollada durante los años en los que el gobierno de Reyes había conseguido trazar los lineamientos que, con adelantos y retrocesos, definieron en gran parte la fisonomía que el mapa político administrativo de Colombia tendría a lo largo de todo el siglo xx.⁴¹

41. Cabe señalar que, aún hasta poco antes de su muerte, Rafael Reyes continuó siendo un decidido defensor de la división territorial. Así se muestra en la respuesta que el expresidente dio al saludo que le fue dirigido con motivo del décimo quinto aniversario del Departamento de Caldas, el 15 de junio de 1920: “La división territorial fomenta y desarrolla la riqueza; pone en juego las capacidades y energías de los hijos de los nuevos departamentos; vigoriza el amor patrio, y destruye el secular gamonalismo y el sectarismo político. Prueba de la bondad de esta medida son los departamentos que creó el Quinquenio”. Ver Rafael Reyes, *Escritos varios* (Bogotá: Tipografía Ancorvar, 1920) 560.

OBRAS CITADAS

I. Fuentes primarias

Archivos

Archivo General de la Nación (AGN)

Archivo Legislativo del Congreso.

[77]

Prensa

Diario Oficial [Bogotá] 1905 y 1909.

Anales del Senado [Bogotá] 1909.

Anales de la Asamblea Nacional [Bogotá] 1905.

Documentos impresos

Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. “Informe de la Comisión que estudió el Proyecto de Ley sobre División Territorial”. *División Territorial, leyes, decretos y documentos, 1908*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1908.

República de Colombia. *División territorial, trabajos e informes de la Comisión Legislativa*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1909.

Reyes, Rafael. “Memorandum presidencial al ministro de Gobierno”. *División territorial, leyes, decretos y documentos, 1908*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1908.

Uribe Uribe, Rafael. *Discursos, Cámara de Representantes (1896)*. Tomo II. Medellín: Beneficencia de Antioquia, 1980.

Vargas, Marceliano. “Mensaje del ministro de Gobierno sobre división territorial a los Honorables Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa”. *División territorial, leyes, decretos y documentos, 1908*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1908.

II. Fuentes secundarias

Libros y artículos

Academia Colombiana de Historia. *Antecedentes de la Constitución de 1886*. Bogotá: Plaza y Janés Editores, 1983.

Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Iepri / Universidad Nacional, 1996.

Cruz Santos, Abel. “Federalismo y centralismo”. *Breviarios Colombianos* 7 (1979).

[78]

- Guerrero Vinuesa, Gerardo. *Antecedentes y creación del Departamento de Nariño 1860-1910*. San Juan de Pasto: Gobernación de Nariño / Biblioteca del Centenario, 2005.
- Lemaitre, Eduardo. *Rafael Reyes*. Bogotá: Intermedio Editores, 2002.
- Londoño, Julio. "Integración del territorio colombiano". *Historia Extensa de Colombia*. Vol. XI, Academia Colombiana de Historia. Bogotá: Editorial Lerner, 1967.
- Morales Benítez, Otto. "La dictadura de Reyes se apropia del plan de división territorial de Uribe Uribe". *Impronta. Revista de la Academia Caldense de Historia, Caldas 100 años* 3 (2005).
- Morelli, Sandra. *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- Motta Vargas, Ricardo. *Ordenamiento territorial en el quinquenio de Rafael Reyes*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2005.
- Pantoja, Luis et ál. "Rafael Reyes". *Los constituyentes de 1886*. Tomo IV. Bogotá: Banco de la República, 1986.
- Quijano Guerrero, Alberto. "Gestación del Departamento de Nariño, antecedentes políticos". *Proyecciones: Revista Socioeconómica* 7 (1985).
- Reyes, Rafael. *Escritos varios*. Bogotá: Tipografía Ancorvar, 1920.
- Schama, Simon. *Ciudadanos, crónica de la Revolución Francesa*. Buenos Aires: Javier Vergara, 1990.
- Uribe Uribe, Rafael. *Labor Parlamentaria, "Discursos"*. Tomo III. Medellín: Beneficencia de Antioquia, 1980.
- Valencia Llano, Alonso. "La cuestión decimista: independencia política del sur de Colombia". *Proyecciones: Revista Socioeconómica* 16 (1991).
- Vélez, Humberto. "Quinquenio, régimen político y capitalismo, 1904-1909". *Memorias del V Congreso de Historia de Colombia*. Bogotá: Universidad del Quindío / Icfes, 1986.