



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



UR

BOGOTÁ: CIUDAD CAPITAL

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y NORMATIVA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

BOGOTÁ: CIUDAD CAPITAL

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y NORMATIVA

FERNANDO BRITO RUÍZ
JAIME VIDAL PERDOMO

Editores académicos



Bogotá: ciudad capital evolución institucional y normativa

Colección Textos de Jurisprudencia

Samuel Moreno Rojas, Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Yuri Chillán Reyes, Secretario General
Francisco Javier Osuna Currea, Director Archivo de Bogotá
© 2009 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Hans Peter Knudsen Quevedo, Rector
Alejandro Venegas Franco, Decano Facultad de Jurisprudencia
© 2009 Universidad del Rosario

© 2009 Fernando Brito Ruíz, Catalina Atehortúa García, Augusto Chávez Marín,
Viviana Díaz Perilla, R.J. Blaise Maclean, Miguel Malagón Pinzón,
Rodrigo Pombo Cajiao, Jaime Vidal Perdomo

ISBN: 978-958-8378-99-2

Primera edición: Bogotá, D.C., diciembre de 2009
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: César Mackenzie Trujillo
Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Impresión: Subdirección Imprenta Distrital - D.D.D.I.

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario y de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Bogotá: ciudad capital evolución institucional y normativa / Fernando Brito Ruíz y
Jaime Vidal Perdomo, editores.—Facultad de Jurisprudencia. Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, 2009.
334 p.

ISBN: 978-958-8378-99-2

Bogotá (Colombia) – Historia / Derecho constitucional – Bogotá (Colombia) – Historia / Derecho
administrativo – Bogotá (Colombia) – Historia / Bogotá (Colombia) – Política y gobierno /
I. Brito Ruíz, Fernando, ed. / II. Título.

986.142 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	9
--------------------	---

CAPÍTULO I

BOGOTÁ EN LA TEORÍA DE LA CAPITAL FEDERAL

La democracia incompleta del Distrito de Columbia	16
---	----

R.J. BLAISE MACLEAN

Una cierta teoría de la capital federal	44
---	----

JAIME VIDAL PERDOMO

La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano, y su régimen durante el liberalismo radical	63
--	----

MIGUEL MALAGÓN PINZÓN

CAPÍTULO II

BOGOTÁ EN EL ESTADO UNITARIO

La capital de la República de Colombia. Disposiciones constitucionales y legales. Período 1886-1909	91
--	----

FERNANDO BRITO RUIZ

Desarrollo constitucional y legal del municipio de Bogotá entre 1910 y 1945	118
--	-----

CATALINA ATEHORTÚA GARCÍA

La capital de la República como Distrito Especial. Desde su consagración constitucional en 1945 al limbo jurídico de la década de 1980	152
--	-----

AUGUSTO CHÁVEZ MARÍN

CAPÍTULO III

BOGOTÁ, DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 A NUESTROS DÍAS

La capital de la República de Colombia en la Constitución de 1991 (con las reformas que le han sido incorporadas hasta la fecha)	205
---	-----

FERNANDO BRITO RUIZ

La visión de Bogotá plasmada por la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón: un estudio sobre la propuesta de descentralización administrativa para la capital	232
RODRIGO POMBO CAJIAO	
El concepto de ciudad región en una acepción de proyección de desarrollo económico. Bogotá-Cundinamarca: una ciudad global y/o el discurso de la competitividad	269
VIVIANA DÍAZ PERILLA	
Anexo. The District of Columbia's Incomplete Democracy	306
B. J. BLAISE MACLEAN	
Conclusiones de la investigación.....	331

Introducción

Esta investigación se ha propuesto hacer un estudio de la condición de la ciudad de Bogotá como capital de la República, con el fin de examinar las disposiciones constitucionales y legales que la han moldeado a lo largo de su vida institucional, así como las características que ha tenido para el cumplimiento de sus cometidos.

Se tomó como punto de partida del trabajo de investigación el modelo que presenta la ciudad de Washington, capital de los Estados Unidos, partiendo de la base de que un Distrito Capital de esa naturaleza es propio de un Estado federal, lo que le confiere ciertas características a la ciudad en su papel de capital.

De esa manera se han pretendido entender los alcances que tiene dentro de nuestro sistema constitucional la denominación que recibe Bogotá como Distrito Capital, y se ha buscado determinar si por ello guarda alguna semejanza o relación con este concepto, que es visto como propio de un Estado federal.

También se avanza unas ideas alrededor de estas nociones para perfilar la que puede ser parte de una teoría de la capital de la República, para el caso de la ciudad de Bogotá, dentro del concepto de Estado unitario, intentando identificar los elementos que contribuyen a darle tal fisonomía.

El estudio centró también la atención en las condiciones propias que presentaba la ciudad de Bogotá, dado el rico acontecer que precedió su formación y desenvolvimiento, lo mismo que el multifacético escenario en el que se ha movido, pasando por diversas situaciones en su calidad de ciudad capital, posición que ha conservado desde su fundación, alcanzando en un momento dado incluso la calidad de capital de un Estado federal, lo que resulta indicativo de lo variado de su condición.

De esa manera, avanzados los trabajos, el grupo, integrado por un buen número de juristas y estudiosos del derecho administrativo, bajo la dirección del maestro Jaime Vidal Perdomo, acordó encausar la investigación dentro de tres ámbitos bien definidos: el primero, dirigido a examinar aspectos propios de la

que se ve como la teoría de la capital en un Estado federal y la condición de tal que tuvo la ciudad de Bogotá, conforme con la Constitución de 1863; el segundo, se orientó a estudiar con detalle su condición de ciudad capital durante el siglo XX, arrancando con la Constitución adoptada en el año de 1886; y el tercero, examina su situación a la luz de la nueva Constitución adoptada en el año de 1991, y los intentos que se han hecho para dotar a la capital de modernos instrumentos de planeación y de organización, como el de ciudad región, aspecto novedoso que requerirá sin duda de ulteriores desarrollos.

La primera parte de la investigación la componen tres artículos. El primero, que sirve de entrada al libro, escrito por el profesor de la Universidad del Rosario, Blaise Maclean expone con un buen nivel de detalle las características que rodean a la capital de los Estados Unidos de Norteamérica, Washington, cuna y origen de la capital de los Estados federales, señalando aspectos de mayor importancia para comprender las razones que llevaron a su establecimiento dentro del sistema federal norteamericano, donde se encuentra, además, el origen mismo de la institución, la forma como fue concebido y los problemas que ha presentado su desenvolvimiento y ulterior desarrollo.

El segundo artículo, escrito por el profesor Jaime Vidal, consigna los principales elementos que sirven para perfilar una teoría de la ciudad capital dentro de un Estado federal, algo que no ha sido materia de estudio en nuestro medio. Este artículo presenta los principales elementos institucionales y jurídicos que dan forma a la ciudad capital dentro de un Estado federal, lo cual resulta de gran utilidad en tanto permite comprender las características que son propias de esta institución, las que se encuentran acordes con la forma de Estado adoptada y llevan a pensar que, por lo mismo, no resulta acorde a formas de Estado como la unitaria.

Remata esta primera parte de la obra, un artículo del profesor Miguel Malagón, también de la Universidad del Rosario, en el cual se hace un análisis de la condición que tuvo la ciudad de Bogotá como capital del Estado federal que se entronizó en nuestro sistema constitucional y legal en el año de 1863, destacándose que a partir de 1860 Bogotá tuvo un régimen especial bajo la denominación de Distrito federal. En este artículo se examinan, entre otras, algunas de las condiciones económicas y comerciales que pudieron influir para que Bogotá terminara siendo erigida definitivamente como capital del Estado

colombiano, pese a su situación geográfica, la cual podía resultar adversa a tal condición.

La segunda parte del trabajo arranca con la Constitución de 1886, y avanza en la vida institucional del país hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución adoptada en el año de 1991, segmento que integran igualmente tres artículos: el primero, del profesor de la Universidad del Rosario, Fernando Brito, donde se hace un estudio de la condición particular que presentó la ciudad de Bogotá a comienzos del siglo XX, cuando fue erigida igualmente como Distrito Capital, algo que llama la atención, al haberse producido dentro de una forma de Estado unitario como la que consagró la Constitución de 1886, y por ser justamente esa figura de Distrito Capital propia de un Estado federal que se acababa de abandonar y del que se querían seguramente borrar hasta los menores rastros, dada lo pernicioso que se encontró en ese momento esa forma de Estado. Se examinan también en este artículo algunas de las disposiciones de la ley 149 de 1888, que puede considerarse con justa razón como el primer Código de Régimen Político y Municipal de la República que se acaba de reconstituir, donde se encuentran disposiciones orientadas a organizar la vida legal y administrativa de los municipios del país, entre los cuales se incluye a la ciudad de Bogotá, capital de la República, sin que por ello aparezca ninguna norma especial para regularla en esa condición.

Viene a continuación un artículo de la profesora Catalina Atehortúa, joven investigadora de la Universidad del Rosario. Dicho artículo se ocupa de analizar con detalle el proceso seguido respecto de la capital de la República, una vez abandona el General Reyes el poder, donde se inicia un retorno a las instituciones que rigieron entre los años 1886 y 1905, devolviéndose, de esa manera, a la capital una configuración que puede ser más acorde con su condición de Estado unitario. El artículo se adentra, además, en el análisis de las legislaciones expedidas para la capital de la República, donde se ha fluctuado a lo largo del tiempo entre disposiciones legales especiales, dictadas tomando en cuenta su condición de ciudad capital, y legislaciones ordinarias, dictadas para la generalidad de los municipios del país, algo que ha signado igualmente los destinos de Bogotá.

Cierra esta segunda parte de la investigación el artículo del profesor de la Universidad del Rosario Augusto Chávez, quien se adentra en el examen de

las disposiciones que se insertaron a partir de la reforma constitucional del año 1945, donde se apela a la condición de Distrito Especial para configurar a la capital de la República. Dicho trabajo señala las características principales con las que se revistió a la capital de la República en esa condición, en especial para dotarla de instrumentos jurídicos que le permitieran afrontar los retos de la modernidad. Culmina con un estudio legal y jurisprudencial acerca de lo que en su momento se denominó limbo jurídico, que debió afrontar la ciudad de Bogotá, debido a ciertas decisiones jurisprudenciales que restringieron la interpretación de la normativa que regía a la capital, lo que de paso afectó su capacidad para resolver asuntos que le eran propios.

La tercera parte de la investigación se inicia con otro artículo del profesor Fernando Brito, en el cual se hace un análisis de las disposiciones que trae la nueva Carta Política adoptada en el año de 1991. Vale destacar que en ellas se consagra nuevamente a Bogotá como Distrito Capital, siempre dentro del concepto de Estado unitario adoptado, lo cual mueve a reflexión, en tanto la noción de Distrito Capital que inserta la Constitución colombiana no parece corresponder a un Estado unitario como el adoptado, tomando en cuenta que la misma resulta afín a los Estados federados, de donde proviene. De la misma manera este artículo analiza las disposiciones constitucionales y legales adoptadas para regir a la capital colombiana, las que en oportunidades resultan ser iguales o similares a las que rigen los demás municipios del país. Para esos efectos se examinan también las disposiciones especiales que rigen la capital colombiana, consagradas en el Decreto 1421 de 1993.

A continuación, viene el estudio hecho por el profesor de la Universidad del Rosario, Rodrigo Pombo, quien hace un análisis de la propuesta presentada por la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, quien finalizó su período en el año 2007, según la cual se intenta establecer una nueva organización territorial para el Distrito, así como dotarlo de nuevos instrumentos de administración, en especial para enfrentar los graves problemas que afectan a la capital a los que, a su vez, no escapan los grandes centro urbanos del mundo. Dichos problemas, entre otros, son: la movilidad, la prestación de servicios básicos esenciales como los de agua, salud y educación. Además, se tiene en cuenta la necesidad de dotar a la ciudad de otros modelos de administración que le permitan estar más cerca del ciudadano y de los que son sus principales intereses.

Este artículo se ocupa también de analizar los alcances que se quieren dar a la “localidad” como concepto propio de la organización de la capital y de nuevos elementos que incorpora la Constitución de 1991, como el de la participación ciudadana, con la cual se pretende lograr una mayor intervención del ciudadano en la fiscalización de las funciones de las distintas entidades y en la vigilancia del destino de los recursos públicos.

Esta tercera parte cuenta igualmente con un artículo, que cierra el ciclo de la investigación, escrito por la profesora de la Universidad del Rosario, Viviana Díaz, en el que se analiza la condición actual de la ciudad de Bogotá como capital de la República y se examinan las tendencias que en la actualidad animan las capitales de los distintos países. Hay que destacar que, contrario a lo que se piensa, Bogotá no figura dentro del concierto de capitales latinoamericanas con mayor reconocimiento. Este artículo aborda también la perspectiva económica que presenta Bogotá examinando los gigantescos procesos de conurbación y de sobrepoblación que enfrenta, ocupándose de analizar las nuevas tendencias que marcan a las ciudades capitales en materia de organización, tomando en cuenta en especial el concepto de ciudad región. Dicho concepto tiene como eje fundamental la alianza entre territorios que son próximos geográficamente, de donde deben surgir procesos de integración y de cooperación que requieren instrumentos legales que les permitan a los distintos territorios asociarse, sin que por ello pierdan su propia identidad. En ese sentido, se ha pretendido dotar a la capital, y a los territorios circunvecinos, de nuevos instrumentos jurídicos que faciliten esos procesos de unificación.

De esta manera, el libro hace un estudio detallado y cuidadoso de las diferentes facetas por las que ha atravesado la ciudad de Bogotá como capital de la República, confrontando su organización con la prevista para las capitales de los Estados federales, a fin de verificar si cumple esas características o si presenta unas que le son propias, acordes con su condición de capital de un Estado unitario.

La investigación permite constatar que en esta como en otras oportunidades, las normas consagradas en la Constitución o en la ley, no corresponden a las teorías que han dado paso a la configuración de ciertas instituciones, como la del Distrito Capital, la cual no parece ser acorde con la condición de Estado unitario que fue adoptada, apareciendo apropiada, según su origen y forma de organización, al Estado federal, de donde proviene.

Así, se deja en manos del lector y de los estudiosos del derecho administrativo, en especial de quienes se muestran interesados por tener mayor conocimiento de las características de la ciudad de Bogotá como capital de la República de Colombia, un texto que sin duda alguna aporta abundantes y especiales conocimientos sobre los aspectos de orden constitucional y legal que han regido a la ciudad capital.

Fernando Brito Ruiz
Bogotá, febrero de 2008

CAPÍTULO I

BOGOTÁ EN LA TEORÍA DE LA CAPITAL FEDERAL

La democracia incompleta del Distrito de Columbia

R.J. Blaise Maclean

“En Estados Unidos, la relación entre el Distrito de Columbia y el gobierno federal es, *grosso modo*, una creación de los tiempos en que fue forjado”¹

“Hay pena en todo lugar con respecto al fracaso de la democracia en Washington...”²

Para aquellos que reflexionan al respecto, la forma de democracia que disfrutaron los residentes de la capital de Estados Unidos debe parecer, en el mejor de los casos, inesperada y, en el peor de ellos, peculiar. Después de todo, los ciudadanos estadounidenses que viven en el Distrito de Columbia portan pasaportes de Estados Unidos, están sujetos al servicio militar y pagan impuestos. No obstante, el Día de Elecciones están, en comparación con sus conciudadanos, relativamente privados del derecho a votar.³

Por algunas razones en particular expuestas en el cuerpo de este artículo, Washington D.C. yace bajo la exclusiva jurisdicción legislativa del Congreso de Estados Unidos.⁴ Si bien es cierto que las razones originales para este estatus especial puedan existir todavía o tal vez ya no, es posible que otras justificaciones para ello hayan surgido desde entonces.⁵

Una consecuencia de dicha situación anómala es que un número de comentaristas ha podido afirmar que la estructura actual se queda corta en cumplir los ideales democráticos estadounidenses, y que los residentes del Distrito sufren del mismo

¹ “Democracy or Distrust? Restoring Home Rule for the District of Columbia in the Post Control Board Era” (hereinafter “Democracy or Distrust?”) 111 Harv. L.Rev 2045 (1997-1998) at p 2055

² George F. Will, “Unfit For Home Rule” Wash. Post 14 Aug. 1997, p A21.

³ Como veremos más adelante, los residentes de D.C. no pueden votar para Senadores, su único representante en el congreso no tiene voto, y los poderes de su Alcalde y Concejo de la Ciudad se encuentran severamente restringidos.

⁴ Constitución de los Estados Unidos, Artículo 1 s.8 cl. 17.

⁵ Ver texto indicado Págs.20-21: por ejemplo, a propósito de la constitución, solo los estados pueden elegir representantes al Congreso.

vicio que sus antepasados revolucionarios, es decir “Impuestos sin representación”.⁶ Es posible que este sea o no un comentario justo a la luz de todo lo que hace que el Distrito de Columbia sea único. El propósito del presente escrito es examinar el tema de la representación política de los residentes de D.C. La primera parte del texto se concentra en los preceptos constitucionales subyacentes a la organización política de la ciudad. Lo anterior incluye un repaso histórico de cómo surgió el estatus único del Distrito de Columbia. Adicionalmente, dicha exploración incluye los arreglos políticos que se han realizado dentro del marco constitucional así como el grado de éxito que dichos arreglos han alcanzado. La segunda parte examina la actual privación del derecho a votar de la que adolecen los votantes del Distrito. En particular, echa una mirada a su capacidad de elegir representación política al nivel del gobierno de la ciudad, al nivel del congreso (Cámara de representantes y el Senado) y para la Presidencia. La tercera parte, considera algunas sugerencias de reforma e incluye una discusión sobre el porqué algunas de ellas podrían, por alguna razón u otra, ser insatisfactorias. Finalmente, el documento analiza una posible solución que podría resolver algunas de las contradicciones aunque sin cumplir varios de los deseos más ambiciosos de los reformadores de D.C.

1. Reseña histórica

En un sentido, el problema comenzó en Filadelfia el 21 de junio de 1783. En ese entonces la nueva República todavía no había establecido una capital y el Congreso Continental transitorio, por decirlo de alguna manera, estaba, por el momento, radicado en Filadelfia.⁷ Los soldados revolucionarios a quienes no se les había pagado se amotinaron y marcharon hacia el Congreso para exigir su pago. El temeroso Congreso instó al gobierno Estatal de Pensilvania a enviar militantes para protegerlos, pero dicha ayuda fue denegada.⁸

⁶ Ver, por ejemplo: Frankel, Lawrence M. “National Representation for the District of Columbia: A Legislative Solution”. 139 U. Pa. L. Rev 1659.

⁷ De hecho, el Congreso se estableció en varias ciudades durante la Revolución de los EE.UU. por razones de seguridad. Las localidades incluyeron Filadelfia Pa., Baltimore Md., Princeton N.J., y Yorktown Pa. Para más información ver: Geo. Wash. L. “Home Rule for the District of Columbia without Constitutional Amendment” (en lo sucesivo denominado “Home Rule for D.C.”). 3. Geo. Wash. L. Rev. 205 Pág. 205.

⁸ “Democracia o Desconfianza”, nota supra 1 Pág. 2046.

El asunto se resolvió pacíficamente pero la repercusión fue que el nuevo gobierno sintió la necesidad de tener una capital nacional en su propio territorio. Se percibió la necesidad de una capital federal que no estuviera sujeta ni tampoco dependiera de la voluntad de ninguno de los estados para brindarle protección. El Congreso por sí mismo estaría en capacidad de asegurar su propia seguridad.⁹

Que la protección del Congreso dependiera de Pensilvania había sido una vergüenza enorme para el nuevo gobierno, una vergüenza que se debería evitar en el futuro.¹⁰ Sin embargo, también existía gran preocupación acerca del riesgo de una presión estatal indebida sobre el gobierno federal. James Madison argumentó ante el Congreso que si la libertad de deliberación del gobierno Federal dependiera de las leyes de cualquiera de los estados, entonces en el futuro yacería la posibilidad de que nuevamente el Congreso pudiera estar sujeto a la presión del Estado.¹¹

La Convención Constitucional (y no el Congreso¹²) tomó la determinación de incluir en la nueva Constitución de los Estados Unidos una reglamentación para un distrito capital separado, el cual estaría formado por terrenos cedidos por los Estados al gobierno Federal. De esta forma, la Convención aprobó el Artículo 1 s.8 (17) de la Constitución de los Estados Unidos, el cual reglamenta de la siguiente forma:

Para ejercer Legislación exclusiva, a todos los Efectos prácticos que pudieran presentarse, sobre un Distrito (que no exceda a una superficie cuadrangular de diez Millas por lado) que, en virtud de la Cesión de algunos Estados en particular y con la Anuencia del Congreso, se convierta en la Sede del Gobierno de los Estados Unidos, y lo faculta para que ejerza dicha Autoridad sobre todos los Lugares que sean adquiridos con el Consentimiento de la Legislatura del Estado afectado, en los cuales se procederá a la Edificación de Fuertes, Polvorines, Arsenales, Astilleros y todas las demás Construcciones que pudieran requerirse.¹³

⁹ “District of Columbia ‘Home Rule’ ”. Hon. Robert C. Byrd 16 Am. U. L. Rev. 254 en Págs. 254-255.

¹⁰ Home Rule for D.C. nota supra 6 Pág. 206.

¹¹ Un escritor ha propuesto no persuasivamente el punto de vista que, de hecho, los residentes del Distrito intercambiaron su derecho al voto en compensación por la protección que los cubriría debido a su proximidad al gobierno Federal. Ver: Whit Cobb, “Democracy in Search of Utopia: The History, Law and Politics of Relocating the National Capital”, 99 Dick. L. Rev. 527.

¹² Nota supra. “Home Rule for D.C.” Pág. 205.

¹³ Constitución de los Estados Unidos Art. 1 Sección 8 (17).

Las palabras específicas “...ejercer Legislación exclusiva...” son la fuente de la privación del derecho al voto de los residentes del Distrito. Por más de dos siglos, estas tres palabras, al garantizar al Congreso el poder exclusivo para legislar, han obstruido esfuerzos para conceder al pueblo del Distrito de Columbia el derecho al voto. Aunque pueda sonar controversial, uno se queda con la impresión de que los redactores de la Constitución de los Estados Unidos no pensaron cabalmente las consecuencias de esta escogencia de palabras.¹⁴ Como veremos más adelante, el gobierno ciudadano de Washington D.C. ha sido dirigido por una mezcla política de concejos, juntas de control, comités de Trabajos Públicos y similares.¹⁵

Al tiempo que el establecimiento de un área de 10 millas cuadradas suscitó algo de discusión acalorada entre los fundadores de los Estados Unidos, una revisión de los debates revela que el enfrentamiento no fue realmente acerca de la representación política para la población local.¹⁶ Más bien, los argumentos involucraban otros asuntos.

Por ejemplo, en los debates de Virginia acerca de la adopción de la Constitución, el señor George Mason cuestionaba si los residentes del Distrito tendrían el derecho a juicios con jurado¹⁷ y de ser así, si se podría encontrar un jurado apropiado en esa área con poca población y dominada por políticos. Otro delegado, Patrick Henry argüía que la redacción del Artículo 1 Sec. 8 (17) le delegaba demasiado poder al Congreso.¹⁸

William Grayson, quien se oponía a la ratificación, pero quien después llegaría a ser uno de los primeros Senadores de Virginia, estaba enfocado en otro tema que fue antesala de posteriores debates acerca de la representación del Distrito en el Congreso. Grayson argumentaba que dado que el Distrito no

¹⁴ Ver: Peter Raven-Hansen. “Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis” (1974-1975) 12 Harv. J. On Legis 167. (en lo sucesivo Raven-Hansen). Su discusión en las páginas 170-171 del proceso por el cual este Artículo se adoptó respalda esta impresión.

¹⁵ Mientras que esto se va a discutir con mayor detalle más adelante, para una lista concisa, ver: Aaron E. Price Jr. “A Representative Democracy: An Unfulfilled Ideal for the Citizens of the District of Colombia” 7 D.C.L.Rev 77 Págs. 83-84.

¹⁶ Ver: 3 Los debates de Elliott en las diversas convenciones estatales sobre la adopción de la Constitución.

¹⁷ *Ibid.* (431-2).

¹⁸ *Ibid.* (436-440).

sería un “Estado”, los requisitos constitucionales que los “Estados” regresarán a infractores fugitivos o “personas asociadas al trabajo” (es decir esclavos) a su lugar de origen no se podría imponer en la nueva capital.¹⁹ Posteriormente, el hecho de que la representación en el Congreso estuviera determinada por la calidad de Estado, sentaría las bases sobre las cuales se le ha negado al Distrito de Columbia representación con voto en cualquiera de las cámaras del Congreso de los Estados Unidos.

Aún así, parecería que, en la medida que lo consideraron, los fundadores en realidad asumieron que Washington tendría por lo menos un gobierno municipal similar al de otras ciudades. En el Periódico Federalista No. 43, James Madison escribió acerca de las modificaciones gubernamentales que se necesitarían llevar a cabo para los habitantes del nuevo distrito capital. Madison parece haber reconocido que la población que habitaba el territorio a ser cedido necesitaba tener la certeza que de ninguna manera habrían de ostentar menos derechos que sus conciudadanos. En el escrito dirigido a ellos asegurándoles que tendrían un gobierno municipal convencional, escribió:

El alcance de este distrito federal está suficientemente circunscrito para satisfacer todo recelo de naturaleza opuesta. Y ha de ser apropiado para dicho uso con el consentimiento del Estado cedente; como el Estado sin duda alguna proporcionará el convenio para los derechos y el consentimiento de los ciudadanos que lo habitan; como los habitantes han de encontrar suficientes razones de interés para convertirse en partes dispuestas a la cesión; **como han de tener voz en la elección del gobierno que ha de ejercer autoridad sobre ellos; como una legislatura municipal para propósitos locales, derivados de sus propios sufragios, por supuesto les serán permitidos.** Y como la autoridad de la legislatura del Estado, y de los habitantes de la parte cedida del mismo, para asentir en la cesión, se derivará de la totalidad del pueblo del Estado en su aceptación de la Constitución, toda objeción imaginable parece ser obviada. (El énfasis es nuestro)²⁰

¹⁹ *Ibid.* (435-6). Es exactamente este mismo punto el que ha llevado a algunos escritores a argumentar que para el propósito de representación congressional la palabra “Distrito” se debería interpretar con el significado de “estado”. Ver, por ejemplo: Raven-Hansen, nota supra 14.

²⁰ The Federalist No. 43 (2).

No obstante algún comentario en sentido contrario,²¹ el significado simple de las palabras hacen parecer que Madison consideraba no sólo que ellos participarían en la elección de aquellos quienes lo gobernarían, sino que también habrían de tener gobierno municipal convencional. A pesar de ello, algunas decisiones posteriores de la corte sostuvieron que, de hecho, la delegación de poder municipal para el gobierno ciudadano violaría la regulación de la Constitución de los Estados Unidos en el sentido de que el Congreso tendría control de “Legislación exclusiva” sobre el Distrito de Columbia.²²

El territorio cedido al gobierno Federal para su nueva capital provino de los estados de Virginia y Maryland.²³ La selección de la ubicación fue asunto de controversia dado que se creía que las ventajas financieras y de otra índole aumentarían en la región en la cual se estableciera la capital.²⁴ Por último, se escogió la ubicación actual al lado del Río Potomac por medio de un Acto del Congreso de 1790.²⁵

Sin embargo, la nueva ciudad, junto con sus edificios y políticos no surgió mágicamente sobre el Río Potomac. El Congreso no llegó oficialmente sino hasta el 1 de diciembre de 1800, cuando los nuevos edificios estuvieron listos para ser ocupados.²⁶

En el período intermedio entre la cesión de los terrenos de Maryland y Virginia al gobierno Federal y el momento que el gobierno realmente ocupó su residencia allí, la población del Distrito continuó siendo gobernada bajo las

²¹ Es interesante que un escritor, Hon. Robert C. Byrd, en la actualidad Senador senior de West Virginia, arguye que los Papeles Federalistas no son una reflexión de los pensamientos de los escritores de la constitución sino un esfuerzo político para “refutar o desvirtuar el criticismo”. Ver: Byrd, nota supra 7 Pág. 257.

²² Ver infra pp.9 -11.

²³ En Raven-Hansen se puede encontrar un resumen conciso de los eventos: nota supra 14 Págs. 173-175.

²⁴ Ver: Roy F. Franchino. “The Constitutionality of Home Rule and National District Representation for the District of Columbia” 46 Geo. L.J.207 en Págs. 209-10. De hecho, la consideración recitada en los hechos de la tierra que entregaba las parcelas al gobierno Federal se cita como: “*en consideración de los grandes beneficios que esperamos recibir al tener la ciudad federal establecida en nuestras tierras*” Morris v. U.S., (1889) 174 U.S. 196 en Pág. 200.

²⁵ Acto de julio 16, 1790, c. 28, 1 Estatuto 130.

²⁶ Franchino, Roy F., nota supra 24 Pág. 207.

leyes pre-existentes de sus respectivos Estados iniciales.²⁷ Lo anterior incluía el derecho a votar: los residentes siguieron votando, ya sea por los congresistas de Virginia o los de Maryland, dependiendo de a cuál Estado había pertenecido su residencia originalmente.

Estos hechos sugieren dos conclusiones: la primera es que la palabra “exclusiva” en el Artículo 1 (17) (8) no significaba que el Congreso gobernaría a exclusión de la voluntad democrática de los residentes del Distrito de Columbia; en cambio, se refería a una jurisdicción legislativa ejercida por representantes elegidos democráticamente.²⁸ En segundo lugar, parecería que los residentes del Distrito que votaran en las elecciones de Congreso en Maryland o Virginia no violaban *per se* el concepto de gobierno representativo de los redactores. Aparentemente, el hecho de que los residentes del Distrito estuvieran votando para representantes al Congreso fue considerado por los fundadores como irrelevante y no ofendía su concepto de cómo se pretendía que operara la Constitución en lo concerniente a estas personas.

Dentro de un lapso de tres años de la ubicación permanente del gobierno Federal en el Distrito de Columbia, se había suscitado el tema de la no representación de sus residentes en el Congreso. Se instaló una noción ante el Congreso para restituirle a Maryland aquellas porciones del Distrito cedidas por ese Estado. El señor Huber, un congresista de Virginia, fue citado en las Memorias del Congreso de la siguiente forma:

Se ha añadido gran fuerza a un acuerdo derivado de la situación presente de la gente del Territorio – de su privación de derechos. Él lo lamentó por ellos. Sin embargo, debido a que ahora se encuentran privados de sus derechos, no se desprende que han de quedarse así para siempre... Él anhelaba el tiempo cuando los habitantes de sus números y riquezas tendrían derecho a representación en este estrado. Y con respecto a sus preocupaciones locales, cuando crezcan en número y riqueza, no habrá dificultad en darles una Legislatura Territorial.²⁹

²⁷ “Home Rule for D.C.”, nota supra 7 Pág. 206.

²⁸ Ver Franchino, Roy F., nota supra 24.

²⁹ Memorias del Congreso, Cámara de representantes, Séptimo Congreso, Segunda (Sesión 1803) en Pág. 488. Es interesante anotar en los debates lo que algunos Representantes predijeron para la ciudad. El señor Bacon temía que el Congreso perdiera demasiado tiempo tratando temas del Distrito y que los costos se incrementaran con una población creciente (ver Pág. 487). El señor Dennis señaló (en Pág. 491) que la aplicación la ley tanto de Maryland como de Virginia a un Distrito sería inconveniente para la población pero llevar a cabo la retrocesión no era la respuesta.

Claramente en los primeros días de la República, se apoyaba e incluso asumía que el Distrito tendría representación legislativa y, tal vez, gobierno Territorial. Al final, la retrocesión fue negada y Washington D.C. continuó compuesta por las dos partes originales hasta 1864.

En 1864, los residentes en la porción que originalmente pertenecía a Virginia solicitaron al Congreso que el territorio se restituyera a Virginia. Sus razones eran que no tenían derecho al voto y, en todo caso, su porción del terreno no estaba siendo utilizada por la ciudad. El no tener beneficios económicos ni voto los dejó en una situación insostenible. Al final, siguiendo la aprobación del Congreso y el Estado de Virginia, el área que comprendía el Condado de Alexandria y la Ciudad de Alexandria fue restituida a Virginia.³⁰ Consecuentemente, el Distrito de Columbia en la actualidad comprende únicamente la porción que fue originalmente cedida al gobierno Federal por el Estado de Maryland.

Las peculiares modificaciones constitucionales hechas para el Distrito dejaron a la Ciudad incapaz de obtener el beneficio de representación en cualquiera de las Cámaras del Congreso, o incluso hasta 1961, de votar para Presidente.

Desde 1800 el Congreso decidió permitirle al Distrito el “Régimen Doméstico” (que quiere decir una forma de gobierno municipal elegido por votantes locales) solamente de forma intermitente con inconsistencias en estructura, poderes bloqueados y (se podría argüir) con responsabilidades más grandes que las otras ciudades.

2. El derecho al voto en DC

2.1. Régimen doméstico (1871-1878)

Desde 1878 y hasta 1974 el Distrito de Columbia fue gobernado por Comisionados nombrados por la presidencia. Antes de 1878,³¹ habían existido períodos esporádicos en los cuales los votantes del Distrito podían votar por

³⁰ Byrd, nota supra 9 en Págs. 253-4.

³¹ Un Acto que proporcionaba una forma de gobierno permanente para el Distrito de Columbia, c180, 20 Stat. 108 (1878). Este Estatuto creó la forma de gobierno por Comisión bajo la cual el Distrito de Columbia se gobernó hasta 1974.

lo menos para algunos puestos de representantes municipales.³² El último período de esos que había comenzado en 1871 colapsó dentro de los siguientes seis años de su inicio y entonces no fue sino hasta 1974, bajo el así llamado Acto de Régimen Doméstico,³³ que Washington D.C. en realidad logró un concejo y un alcalde de la ciudad elegido por voto.³⁴

La forma de gobierno de Comisión establecida en 1878 surgió como respuesta a un experimento fallido en el Régimen doméstico democrático. En 1871, el Congreso había creado una corporación municipal para el Distrito.³⁵ Aunque tenía un concejo de once delegados nombrados por la Presidencia, también tenía una cámara de delegados de veintidós miembros elegidos popularmente. En este sentido, los residentes del Distrito tenían el poder de votar por representantes municipales, a pesar del hecho de que el Congreso mantenía su vigilancia legislativa. Simultáneamente, sin embargo, el Acto también creó una Junta de Trabajos Públicos conformada por el Gobernador del D.C., y cuatro nombramientos Presidenciales.³⁶ Su responsabilidad era mantener las calles, el alcantarillado y los servicios públicos generales de la ciudad.

La culpa de lo que aconteció después depende de cuál fuente uno acepte,³⁷ pero es indiscutible que la Junta de Trabajos Públicos, aunque extendió demasiado su crédito, llevó a la ciudad a la bancarrota y el Congreso de los Estados Unidos tuvo que venir al rescate financiero. Como resultado, el Congreso determinó

³² Ver Price, Aaron E., nota supra 15 en Pág. 83. Estas mezclas inventadas de funcionarios del concejo, concejales, concejos comunes, etc., reflejaban alguna confusión sobre exactamente cómo el Congreso podría reconciliar sus objetivos políticos con las necesidades de la población local.

³³ “*District of Columbia Self Government and Governmental Reorganization Act*”. Pub.L. No. 93-198, 87 Stat. 777 (1973)

³⁴ Como veremos más adelante, los poderes reales del gobierno municipal se vieron seriamente bloqueados durante el período 1995-2001.

³⁵ Franchino, Roy F., nota supra 24 Pág. 221.

³⁶ *Ibid.* Un punto clave es que la Junta no estaba bajo el control del gobierno municipal.

³⁷ Franchino, nota supra 24, Pág. 221 arguye que una causa parcial fue el pánico financiero de 1873. Byrd, nota supra 7, argumenta en la página 261 que el mal manejo financiero y la corrupción de la Junta de trabajos públicos contribuyó a las alzas de impuestos, lo cual a su vez conllevó a revuelta en papeleo de impuestos. John B. Breckinridge, quien ese momento era presidente de la Sociedad de Judicatura de los EE.UU., informó sucintamente en un discurso rendido ante “The Distrito de Columbia Home Rule Act” 57 Judicatura 360 Pág. 363 que: “Una partida de holgazanes se metió en la institución y la ciudad perdió rumbo a comienzos de 1870 y se dieron cuenta que estaban en banca rota”.

que necesitaba retener el control sobre el Distrito y, en concordancia con ello, se instituyó la forma de gobierno de Comisión.

Durante el siguiente siglo se presionó constantemente en pro de un movimiento de Régimen Doméstico, aunque sin ningún éxito considerable, para lograr un re-establecimiento del gobierno local en el Distrito de Columbia. No fue sino hasta 1973 que el Congreso finalmente aprobó una legislación garantizándole al pueblo del Distrito de Columbia el derecho a votar por un concejo y un alcalde de la ciudad.³⁸

2.2. Régimen doméstico (de 1974 a la actualidad)

En 1973 la aprobación del Auto-Gobierno del Distrito de Columbia y el Acto de Reorganización Gubernamental trajo optimismo y verdadero júbilo a quienes apoyaban el Régimen Doméstico.³⁹ Es importante anotar, sin embargo, que aunque el Congreso delegaba la mayoría de sus poderes al Concejo y Alcalde elegidos,⁴⁰ se reservaba para sí el derecho a ejercer su autoridad constitucional en cualquier momento.⁴¹ Esto ha dejado una especie de Espada política de Damocles colgando sobre el mismo gobierno municipal del Distrito.

La espada primero se sintió en 1995 cuando el Congreso aprobó el Acto de Responsabilidad Financiera y Asistencia Gerencial del Distrito de Columbia de 1995.⁴² Dicho Acto del Congreso puso en escena un ente comúnmente llamado la Junta de Control pero el cual era, en efecto, un ente nombrado por el Congreso que intercedía una vez más para manejar las finanzas de la capital de los Estados Unidos.

Después de esto siguió que en 1997 el Congreso aprobó otro Acto llamado el Acto de Revitalización de la Capital Nacional de 1997.⁴³ Conforme a este

³⁸ Ver Price Nota Supra, 15.

³⁹ Ver, por ejemplo: John B. Breckinridge “The Distrito de Columbia Home Rule Act”, (1973 – 1974) 57 *Judicatura* 360. En ésta el logro del régimen doméstico se recuenta de manera algo triunfal.

⁴⁰ Bruce Comly French, (1983 – 1984) “Can Home Rule in the District of Columbia Survive the *Chadha* Decision?”. 33 *Catholic U.L. Rev* 811 Pág. 812 nota 5.

⁴¹ Esto es obviamente de acuerdo a los requisitos constitucionales. Ver: Roy P. Franchino. “The Constitutionality of Home Rule and National Representation for the District of Columbia Part I” (En lo sucesivo denominado “Franchino Part I”) (1957-1958) 46 *Geo. L. J.* 207 Pág. 253.

⁴² Ver: Price, nota supra 15 Pág. 84.

⁴³ 109 *Stat* 97 (1995).

último estatuto, el Congreso relevó algunas de las obligaciones financieras del Distrito pero, al mismo tiempo, redujo el nivel de autoridad local en relación con algunas dependencias.⁴⁴

¿Qué sucedió entre los días optimistas de 1973 y los aparentes tiempos desesperados de 1995 que exigieron nuevamente un regreso a la supervisión federal directa? En una frase, sucedió una “crisis urbana”. La lista incluía malos colegios públicos, estándares desmejorados en los servicios públicos y una tasa de criminalidad que convirtió al Distrito en una de las ciudades más peligrosas en Estados Unidos. En 1997, el costo per capita de los colegios era el segundo más alto en Estados Unidos; aún así, los estudiantes de D.C. obtenían los segundos puntajes más bajos en las pruebas estandarizadas del país. Además, el Distrito tenía casi el 70% más de policía per capita que la ciudad de Nueva York pero el triple de la tasa de homicidios. El personal del Alcalde Barry era cuatro veces per capita el tamaño del personal del alcalde de Boston.⁴⁵

Esto, a su vez, condujo a la clase media a escapar hacia áreas vecinas en Maryland y Virginia; con la clase media se fue gran parte de la base de impuestos.⁴⁶ En una intervención para la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en 1997, el Delegado Eleanor Holmes Norton (el delegado del Distrito sin voto) afirmó que: “En este momento estamos en los niveles de población de 1933. No tenemos un Estado como Nueva York y como Florida. En los noventa estamos perdiendo tres veces el número de gente que perdimos en los ochenta”.⁴⁷

Para complicar la situación, el corrupto, incompetente y criminal Marion Barry fue re-elegido como alcalde en 1994.⁴⁸ En las palabras de un columnista, “el Congreso, el cual había otorgado el régimen doméstico, lo ha revocado porque el Distrito se ha convertido en una vergüenza nacional”.⁴⁹

⁴⁴ “Democracy or Distrust” nota supra 1 Pág. 2045.

⁴⁵ Caroline S. Palmer. “Waiting For Democracy: Congress, Control Boards and the Pursuit of Self Determination in the District of Columbia”, (1997-1998) 19 Hamline J of Pub. L y Policy 339 Pág. 361.

⁴⁶ “Democracy or Distrust”, nota supra 1 Pág. 2051.

⁴⁷ Congressional Record, 5 de febrero de 1997, Pág. H301-302.

⁴⁸ Esta re-elección como Alcalde aconteció después de que él había estado en prisión por seis meses por posesión de cocaína. Ver Palmer, nota supra 44 Pág. 347.

⁴⁹ George F. Will, nota supra 2, Pág. A21.

El hecho de que la incompetencia del gobierno de la ciudad deba recibir toda la culpa es algo que está abierto a discusión. El gobierno de la ciudad operaba y opera bajo restricciones que otras ciudades no tienen; dichas restricciones incluyen el hecho que el presupuesto, incluso bajo régimen doméstico, está sujeto a aprobación del Congreso y está sujeto a que usualmente se le adicione *congresional appropriation riders*.⁵⁰ Adicionalmente, no obstante la obligación de proveer los servicios de la ciudad, también debe proveer los servicios que tradicionalmente son provistos por el Estado.⁵¹

Sin embargo, el Congreso limita la habilidad que la ciudad tiene para incrementar los ingresos por medio de impuestos. Por ejemplo, se le ha prohibido al Distrito cobrarle impuestos a su propietario más grande y más acaudalado: el gobierno Federal.⁵² Aunque algunos escritores⁵³ dicen que el Distrito genera ingresos más que adecuados provenientes de los turistas que atrae, hay muchos otros que dicen que las cargas financieras de manejar la capital nacional no se compensan por dicha fuente de ingresos.

Hasta 1997, el gobierno Federal hizo pagos anuales por \$600 millones en lugar de impuestos, pero esto se eliminó con el Acto de Revitalización y se reemplazó con un único pago de \$190 millones para cubrir los costos extraordinarios. El Distrito también tiene prohibido cobrar impuestos a los viajeros diarios aunque, como lo señaló el Delegado Norton, “virtualmente todos los trabajos son para viajeros diarios que no viven en el Distrito. Ellos vienen, utilizan los servicios de una ciudad insolvente y no dejan aquí ni siquiera diez centavos”.⁵⁴

Es fácil sacar conclusiones sobre por qué ocurre esto. A diferencia de otras ciudades de Estados Unidos que pueden recurrir a la legislación de su Estado para ayuda legislativa, el Distrito de Columbia debe recurrir al Congreso. Pero a diferencia de otras ciudades que eligen a los representantes a la legislatura del Estado para que hablen en nombre de ellas, el Distrito de Columbia no tiene a alguien en el Congreso para que vote a su favor. De hecho, las decisiones

⁵⁰ “Democracy or Distrust”, nota supra 1, en Pág. 2049.

⁵¹ Presidente William J.B. Clinton citado en Palmer nota supra 45 en Pág. 363.

⁵² El gobierno Federal pagaba una suma global anual en lugar de impuestos, pero dicha suma era determinada por el Congreso y no por el Distrito.

⁵³ Ver Will, nota supra 2 en Pág. A21.

⁵⁴ Delegada Norton, nota supra 47.

sobre si el D.C. puede cobrar impuestos a los viajeros diarios que vienen de Maryland y Virginia a trabajar no se han de tomar a manos de representantes elegidos por votantes del Distrito, sino a manos de representantes elegidos por, entre otros, votantes de Maryland y Virginia.

La operación de la Junta de Control, en combinación con el Acto de Revitalización llevó a la ciudad de regreso a una solvencia económica. La Junta de Control se suspendió, pero no se eliminó, el 30 de septiembre de 1991. Entonces, como siempre, el Régimen Doméstico del Distrito de Columbia se mantiene bajo el ojo observante del Congreso de Estados Unidos. Louis Michael Seidman lo expresa de la siguiente forma: “El Régimen Doméstico sobre buena conducta es una contradicción en el sentido que... el auto-gobierno que está sujeto a revocación cuando sea que dicha revocación cumple con las necesidades de los que están en el poder no es auto-gobierno en lo absoluto”.⁵⁵

Mientras que Seidman parece ansiar algo más parecido a la independencia que al gobierno municipal, no hay duda que la habilidad del Congreso para entrometerse y asumir el gobierno del Distrito nunca será satisfactorio para quienes buscan a verdadero Régimen Doméstico.

2.3. Representación en el Congreso

Como se había expresado anteriormente, el Distrito de Columbia no tiene representación con voto en ninguna de las cámaras del Congreso de los Estados Unidos. Ha tenido desde 1979 el derecho a elegir un único delegado sin voto para la Cámara de Representantes.⁵⁶ Pero esto no siempre fue así: desde 1790 hasta 1800 el territorio que conformaba el Distrito estaba gobernado conforme a las leyes del correspondiente Estado del que anteriormente habían hecho parte. Dicho derecho se extendía a las elecciones para Congreso. Los antiguos habitantes de Maryland y Virginia votaban para representación en el Congreso en sus respectivos Estados.⁵⁷ Después de 1800, cuando el gobierno federal

⁵⁵ Louis Michael Seidman. *The Preconditions for Home Rule*. (1989 -1990) 39 Cath. U.L.Rev.373.

⁵⁶ Acto Público Delegado del Distrito de Columbia L. No. 91 – 405. Bajo las reformas de 1871 (ver nota 31 supra,) una modificación similar estaba instaurada pero fue eliminada con el gobierno de Comisión en 1878.

⁵⁷ Ver Franchino, Part I, nota supra 41 en Pág. 214.

ocupó formalmente el nuevo puesto del gobierno, dicho sistema se eliminó y desde entonces los residentes del D.C. no han podido votar para representación en el Congreso.

El hecho de que, por definición, el Distrito no sea un “Estado” significa que no puede elegir representantes con voto al Congreso de los Estados Unidos. Las siguientes son algunas disposiciones constitucionales relevantes:

- Los miembros de la Cámara de representantes han de ser escogidos por el pueblo de los diversos **Estados**.⁵⁸
- El Senado ha de estar conformado por dos miembros de cada **Estado**.⁵⁹

De esta forma, independientemente de si se contradicen o no los ideales establecidos en la democracia representativa, cualquier mecanismo legislativo que permitiera que votantes del D.C. elijan una representación nacional elegida sería inconstitucional y para rectificar la situación se requiere una enmienda constitucional.⁶⁰ Al tiempo que una enmienda constitucional podría brindarle representación nacional a los residentes del D.C., como veremos en la Parte III, hay poco consenso sobre qué pasos se deberían tomar para solucionar el problema.

2.4. Votación para Presidente y Vice-presidente

Así como con la representación en el Congreso, los electores del D.C. se encontraron con impedimentos constitucionales contra su capacidad para votar por el cargo más alto en el país. Bajo la constitución de los Estados Unidos, el Presidente y Vice-presidente son elegidos por miembros del Colegio Electoral. En concordancia con la doceava enmienda, solamente los Estados pueden enviar electores al Colegio Electoral. Este problema se resolvió en 1960 con la aprobación de

⁵⁸ Constitución de los Estados Unidos, Art. 1 (s) 2.

⁵⁹ *Ibid.* Art. 1 (s) 3.

⁶⁰ Roy P. Franchino. *The Constitutionality of Home Rule and National Representation for the District of Columbia Part II* (en lo sucesivo denominado “Franchino Part II”) (1957-1958) 46 Geo. L. J.377 en Pág. 412. Ver: Peter Raven-Hansen *Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis* (1974 -1975) 12 Harv. J. en Legis166; en lo cual el autor postula que la palabra “Estado” se debería interpretar para que quiera decir algo más que Estado en el sentido convencional. La redefinición más bien fluida de la palabra Estado le permitiría al Distrito tener un representante en la Casa y dos senadores.

la vigésima tercera Enmienda a la Constitución de EE.UU. De acuerdo a dicha enmienda, el Distrito de Columbia puede nombrar tantos electores para el Colegio electoral como lo podría hacer si fuera un Estado. Tiene la restricción de no poder enviar más miembros que el Estado menos poblado.⁶¹

De esta forma, los votantes en el Distrito de Columbia ahora pueden organizar una votación para Presidente, un Alcalde y un Concejal y un delegado sin voto a la Cámara de Representantes. Esto todavía se presenta, para muchos residentes del Distrito de Columbia, como una situación insatisfactoria. Según ellos, sus votos todavía tienen mucho menos peso que los votos de sus conciudadanos. Se han propuesto una serie de soluciones que forman la base de la siguiente sección del presente escrito.

3. Soluciones propuestas

3.1. Categoría de Estado

Ya sea por casualidad o porque la vasta mayoría de los artículos de prensa sobre leyes en el tema parecen haber sido escritos por profesores de escuelas de leyes del área de Washington, la opción favorita (por lo menos sentimentalmente) parece ser otorgarle al Distrito la categoría de Estado. En apoyo a esta idea se asumen varios enfoques, incluyendo que es la única forma justa de garantizar representación nacional para los residentes del D.C. (Frankel), que es la única forma práctica de otorgarles representación (Phang) y que es una forma viable y legal de garantizar representación (Caroline P. Seidman). La realidad es que los argumentos en contra de la calidad de Estado pesan mucho más que aquellos a favor, e incluyen los siguientes hechos:

⁶¹ El texto real de la enmienda es como se escribe a continuación:

Sección 1. El distrito que constituya la Sede del Gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el Congreso: Un número de electores para elegir al Presidente y al Vicepresidente, igual al número total de Senadores y Representantes ante el Congreso al que el Distrito tuviera derecho si fuere un Estado, pero en ningún caso será dicho número mayor que el del Estado de menos población; estos electores se sumarán al número de aquellos electores nombrados por los Estados, pero para fines de la elección del Presidente y del Vicepresidente, serán considerados como electores nombrados por un Estado; y celebrarán sus reuniones en el Distrito y cumplirán con los deberes que se estipulan en la Enmienda XII.

Sección 2. El Congreso queda facultado para poner en vigor este artículo por medio de legislación adecuada.

- El tamaño y la población del Distrito no ameritan la calidad de Estado. En el 2004, la Ciudad de Washington D.C. era la vigésimo séptima ciudad más grande en Estados Unidos. Es más pequeña que Seattle, Milwaukee y El Paso, y no logra estar en la lista actual de las 25 ciudades más grandes en Estados Unidos realizada por la Oficina de Censos de los EE.UU.⁶²
- Existe una combinación letal de apatía y oposición a que el Distrito adquiriera la categoría de Estado. En 1976 las dos Cámaras del Congreso aprobaron una resolución⁶³ para enmendar la constitución y permitir que el Distrito estuviera representado en el Congreso como si fuera un Estado (un congresista y dos senadores). En el límite de tiempo de siete años para que se lograra, solamente 16 Estados ratificaron la enmienda (se necesitaban 38).⁶⁴ Es fácil entender este resultado. Una ciudad de alrededor de 540.000 habitantes y un área metropolitana de solamente cerca de 800.000 personas de repente recibiría no sólo un representante con voto en la Cámara de Representantes, sino también dos senadores. Esto obviamente adulteraría la fuerza de votación de los senadores existentes y de las delegaciones de estado existentes, particularmente en el Senado.
- El Distrito vota con una mayoría demócrata arrolladora. Se afirma comúnmente que los Republicanos se abstienen de apoyar la categoría de estado del D.C. dado que les regalaría a sus opositores dos puestos seguros en el Senado.⁶⁵
- Otorgarle al Distrito la categoría de Estado sería crear el mal que los fundadores buscaron evitar, que es poner la sede del gobierno federal en un Estado específico, donde estaría sujeto a los caprichos de la legislatura de un Estado.

⁶² Oficina de Censos de los EE.UU.: <http://www.census.gov/press-release/www/releases//subcounty04table2.xls>.

⁶³ H.R.J. Res. 554, 95th Cong., 2ª Sesión. (1978).

⁶⁴ Ver: Peter Raven-Hansen. *The Constitutionality of D.C. Statehood* 60 Geo. Wash. L. Rev. 160 Pág. 161 nota 3.

⁶⁵ Esta es una frase común. Ver, por ejemplo: Caroline S. Palmer, nota supra 45 en Pág. 391, y Peter Raven-Hansen, nota supra 64 Págs. 161-161. Este argumento de partidismo es, por supuesto, una espada de doble filo porque por exactamente las mismas razones los simpatizantes del Partido Democrática favorecen la categoría de Estado de D.C.

Respetuosamente, se puede predecir que la categoría de Estado para el Distrito no va a hacerse realidad.

3.2. Retroceso

Esta sugerencia no se refiere simplemente a eliminar el Distrito de Columbia. En cambio, sugiere que exista un enclave federal de edificios federales y monumentos nacionales preservados para la capital nacional, como se solicita en la Constitución, y que las partes restantes del Distrito sean restituidas a Maryland, de donde procedieron originalmente. Una variante de esto es crear el enclave federal pero declarar los territorios restantes como un estado. Esta última idea es respaldada por Peter Raven-Hansen como una forma de mantener el mandato constitucional de un distrito federal pero que aún mantuviera representación nacional con voto para los residentes del Distrito.⁶⁶

La propuesta de Raven-Hansen padece la misma debilidad que la simple categorización del D.C. como Estado, es decir, la dificultad de reunir apoyo para un Estado-ciudad bajo las presentes circunstancias. Además de ese problema, ambas ideas tienen otras dos debilidades. La primera es que dicha sugerencia dejaría al nuevo enclave federal rodeado por un nuevo Estado. De esta forma, dicho enclave vendría a ser efectivamente dependiente del nuevo Estado. Esto crearía el mismo problema que los fundadores originales intentaron evitar, es decir un Distrito Capital rodeado por un Estado del que vendrían la mayoría de los trabajadores, y el cual posiblemente ganaría el grueso del beneficio económico de tener la capital federal en el medio, esto es exactamente lo que el Congreso Continental estaba tratando de prevenir.

El segundo problema se crearía con la vigésimo tercera Enmienda a la constitución.⁶⁷ El recientemente creado Distrito federal, en concordancia con dicha enmienda, tendría derecho a tres electores en el Colegio Electoral. Dado que los únicos residentes del enclave capacitados para votar probablemente serían el Presidente y el Vicepresidente y sus familias, lo que se sumaría para brindarles a los interesados tres votos gratis en el Colegio Electoral. Lo anterior probablemente sería visto como inaceptable para la mayoría de estadounidenses.

⁶⁶ Ver Peter Raven-Hansen, nota supra 64.

⁶⁷ Nota supra 61.

4. Una modesta sugerencia de solución

Al final, la solución al problema de conceder representación a la gente que vive en el Distrito de Columbia puede ser tan simple como devolverse al principio. Como se anotó anteriormente, cuando los territorios que forman el presente Distrito de Columbia fueron cedidos al gobierno Federal en 1790, dichos terrenos procedieron de los estados de Maryland y Virginia. El Gobierno Federal no se trasladó inmediatamente dado que era necesario construir edificios, trazar la ciudad y, en general, realizar arreglos para que el nuevo gobierno se pudiera trasladar.

El nuevo gobierno no se trasladó al Distrito de manera oficial sino hasta 1800. Durante los diez años que pasaron, la gente del Distrito votó en las elecciones de sus Estados como lo habían hecho en el pasado. Dicha disposición no fue lograda por medio de enmienda constitucional sino por estatuto aprobado por el Congreso y las respectivas legislaturas de los estados. Claramente, basados en la práctica pasada, no sería inconstitucional si los residentes del Distrito votaran en las elecciones llevadas a cabo en el Estado de Maryland (dado que los terrenos de Virginia fueron restituidos en 1847). Bajo esta sugerencia, los votantes del Distrito votarían en las elecciones de Maryland para congresistas o senadores. Obviamente, Maryland tendría que dar su aceptación, pero si así fuese, esto sería un arreglo constitucionalmente legal.

Una cosa que no se lograría con este arreglo sería garantizar dos senadores al D.C. Esto puede ser considerado como una debilidad pero, en realidad ¿por qué debería la ciudad, siendo tan pequeña como lo es, tener dos senadores? Ciudad de Nueva York, Chicago, Los Ángeles funcionan sin ni siquiera un senador propio.

Es difícil argumentar en contra de aquellos que dicen que el Distrito de Columbia debería tener representación a nivel nacional. Sin embargo, es igualmente difícil estar de acuerdo con que debería tener una gran representación desproporcionada como lo proponen los defensores de la idea de darle al Distrito la categoría de Estado o casi-Estado.

El permitirles votar en las elecciones de Maryland para la Cámara y el Senado lograría el objetivo de darles representación a nivel nacional, mantendría la representación razonablemente proporcional al tamaño de la ciudad y, al mismo tiempo, tendría un beneficio agregado: sería legal.

Apéndice: el gobierno actual del Distrito de Columbia

La imposición del Congreso acerca de la Junta de Control en 1997⁶⁸ fue un retroceso para los simpatizantes del auto-gobierno del Distrito. Mientras algunos observadores sentían que la intervención Federal se esperaba desde mucho antes, otros consideraron la intervención del Congreso como antidemocrática.⁶⁹

Sin embargo, para el 30 de septiembre de 2001, la crisis financiera que condujo a la imposición de la Junta de Control ya no existía y las condiciones que fundamentaban su existencia habían caducado; la Junta se suspendió.⁷⁰ Hoy en día, la ciudad ya no es la “canasta” financiera que una vez había sido. En 1996, la clasificación de Bonos Pobre y Estándar y del Distrito había descendido a “B”, en el 2001, había subido a BBB+ y en el 2005 se escalonó en A+.⁷¹

La base de impuestos que había huido⁷² parece haber vuelto. El ingreso per capita, el cual era \$32,786 en 1996, subió a \$52,100 en el 2004, es decir en sólo ocho años.⁷³ En 1996 el número de gente que percibía \$100,000, o más, al año llegaba sólo al 6.59% de declarantes de impuestos de ingreso personal en el Distrito, y daban el 41.12% de pasivos por impuestos de ingreso personal total. Nueve años después, en 2005, este grupo conformaba el 12.44% de declarantes y representaba el 64.34% de pasivos por impuestos personal.⁷⁴

En el presente, la ciudad ha implementado mejoras en sus estructuras y procesos financieros, administrativos y de presupuesto. Ha introducido el Presupuesto Basado en Desempeño (P.B.B. por las iniciales en inglés), un proceso mediante el cual el gasto está ligado a programas y actividades. Bajo el programa P.B.B., el presupuesto del Alcalde debe incluir no sólo el nombre del programa que está recibiendo los fondos, sino también herramientas de medición

⁶⁸ Ver nota 43 atrás y siguiente.

⁶⁹ Supra, nota 1.

⁷⁰ Reporte de Censo de los EE.UU. 2002 (<http://www2.census.gov/govs/cog/gc0212dc.pdf>). Última visita 16 de noviembre de 2006.

⁷¹ Perfil Estadístico de D.C., Fuente: *Reporte Integral Anual Financiero* (CAFR por sus siglas en inglés) año finalizado 30 de septiembre de 2005, Pág. 144.

⁷² Nota supra 45.

⁷³ Nota supra 71, Pág. 135.

⁷⁴ *Ibid.*

importantes tales como las metas de resultados estratégicos de la Agencia, los costos (medidos bajo categorías específicas) y medios para medir el éxito.⁷⁵

Como parte del programa P.B.B., se les solicita a los departamentos de la ciudad que apliquen “*benchmarking*”, por medio del cual se miden los programas del departamento en contraste con programas similares operados por gobiernos externos. Lo anterior brinda un medio de medición de la eficiencia y desempeño de programas ofrecidos por el gobierno del Distrito.⁷⁶

Como resultado de la disciplina impuesta por la Junta de Control, una mayor supervisión del Congreso y mejores procedimientos de presupuesto, el Distrito opera con una mayor eficiencia. Sin embargo, al mismo tiempo debe enfrentar las complejidades de su estatus especial. Como lo manifestó el Agente Financiero en Jefe en la introducción a su Presupuesto y Plan Financiero para el 2007:

Como una entidad, el gobierno del Distrito brinda servicios que en todos los otros lugares generalmente son prestados por los estados, países, ciudades y distritos especiales de impuestos. El desafío para el Distrito es conducir esta complejidad jurisdiccional al tiempo que enfrenta ingresos variables y necesidades de servicios en aumento.⁷⁷

El objetivo de este Apéndice es presentar una imagen instantánea de las operaciones del gobierno del Distrito de Columbia con el fin de demostrar que, después de más de 200 años de lucha por su lugar en la forma de gobierno en los Estados Unidos, ahora opera como una región capital Federal moderna.

A. Presupuesto 2007

De acuerdo a las cifras presentadas por la oficina del Agente Financiero en Jefe para el Distrito de Columbia, el presupuesto bruto para el año financiero 2007 (FY 2007) será de \$7.608 mil millones.⁷⁸

⁷⁵ Distrito de Columbia Año Financiero 2007. **Presupuesto Propuesto y Plan Financiero: Presupuesto Estratégico (también se puede encontrar en <http://cfo.dc.gov/cfo/cwp/view,A,1321,Q,635708.asp>)** Última visita 16 de noviembre de 2006), Pág. 2-1.

⁷⁶ *Ibid.* (2-4).

⁷⁷ *Ibid.* (1-1).

⁷⁸ *Ibid.*

Las fuentes de los fondos son tanto federales como locales. Se proyecta que los fondos generados a nivel local alcanzan la suma de \$5.088 mil millones en el Año Financiero 2007.⁷⁹

Los fondos locales se generan de fuentes tales como impuestos sobre ingresos, impuestos sobre propiedades e ingresos por loterías y juegos de azar, mientras que los fondos federales llegan en forma de concesiones como también programas particulares (tales como *Medicaid*).⁸⁰

En el proceso de presupuesto, los fondos generados a nivel local se asignan entre servicios locales. Las asignaciones más grandes corresponden al sistema de Educación Pública y a los Servicios de Apoyo Humano. Dicho esto, la Seguridad y Justicia Pública, los Servicios de Apoyo Humano y los Trabajos Públicos también reciben grandes asignaciones de ingresos generados a nivel local.⁸¹

El presupuesto propuesto para el Año Financiero 2007 contiene asignaciones de presupuesto para 137 agencias, grupos por debajo de 8 “títulos de apropiación” o encabezados.⁸²

B. El Proceso de Presupuesto

Como hemos visto, el congreso de los Estados Unidos tiene, en términos constitucionales, el control final sobre el gobierno del Distrito de Columbia, y su vigilancia sobre el proceso de presupuesto es evidente. Los procedimientos para preparar el presupuesto se definen en el Acto de Régimen Doméstico del Distrito de Columbia.⁸³

Los siguientes son algunos de los procedimientos particulares para la implementación del presupuesto:

- El Agente Financiero en Jefe debe entregar al Alcalde y al Concejo de la Ciudad los ingresos estimados para el año en cuestión. Los estimativos son

⁷⁹ *Ibid.* (1-2).

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.* (1-3 Tabla 1-1 y 1-2). Por ejemplo, se proyecta que en Año Financiero 2007 la Seguridad y Justicia Pública va a recibir \$837,602,000.00, fondos brutos, de los cuales \$769,785,000.00 serán cubiertos por ingresos generados a nivel local. La vasta mayoría del presupuesto de los trabajos públicos provendrán de ingresos conseguidos a nivel local (\$316,374,000.00 de un presupuesto total de \$375,466,000.00).

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Supra*, nota 33.

limitantes para el Alcalde y el Concejo en el sentido en que no pueden asumir ingresos superiores a los estimados.

- Seguidamente, el Alcalde debe preparar y entregar un presupuesto al Concejo. El Alcalde puede utilizar un presupuesto preparado por el Agente Financiero en Jefe.
- El Alcalde está obligado a entregar un presupuesto consolidado y a identificar cualquier aumento de impuestos propuesto.
- El Concejo debe llevar a cabo audiencias públicas sobre la propuesta de presupuesto dentro de los 50 días después que se le ha entregado al Concejo.
- Una vez el presupuesto ha sido aprobado, el Alcalde lo debe entregar al Presidente para ser llevado al Congreso.
- El Congreso revisa el presupuesto como ha sido entregado, y asigna los fondos (o la parte de ellos que así sea aprobada) por Acto del Congreso.⁸⁴

C. Concejo de la Ciudad

El gobierno Actual del Distrito de Columbia está conformado por un Alcalde y trece Concejales. Cinco Concejales son elegidos “en-general” mientras que ocho representan distritos electorales específicos.⁸⁵

D. Agencias

Hay 135 agencias con fondos por intermedio del presupuesto del Distrito de Columbia para el Año Financiero 2007, y están organizadas en 8 títulos principales,⁸⁶ es decir:

- Dirección y Apoyo del Gobierno (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$863,297,000.00).
Bajo este título el Distrito asigna presupuesto para gastos relacionados con el gobierno de la Ciudad (ejemplos de esto incluyen el Concejo de la Ciudad, la Alcaldía, el Auditor de la Ciudad y la Junta de Elección y Ética). Es posible que inesperadamente, la Oficina del Fiscal General del

⁸⁴ Nota supra 71, Págs. 1-4 a 1-7.

⁸⁵ El controvertido Alcalde anterior, Marion Barry representa la Tutela 8.

⁸⁶ Supra, Nota 75.

Distrito de Columbia esté incluida bajo este título y no bajo el título de Seguridad y Justicia Pública.

Mientras que los fondos para los conceptos bajo este título provienen de fuentes de ingresos locales, generales o inter-distritales, es interesante anotar que de los \$152.000.000.00 presupuestados para la Oficina del Administrador de la Ciudad, \$132.000.000.00 provienen de fondos federales.

- Desarrollo Económico y Regulación (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$543,812,000.00).

Bajo este título el Distrito asigna presupuesto para temas de Planeación (dentro de los cuales se encuentran: la Oficina de Planeación, y la Oficina de Zonificación) así como también Vivienda, Apelaciones de Impuesto sobre Propiedad, Desarrollo de Empresas Pequeñas y Locales, Regulación del Alcohol y Seguros, y Regulación de Bancos y Valores. Es interesante anotar que el Distrito también incluye bajo esta categoría la oficina de Películas y Televisión, una oficina separada de Televisión por Cable y Telecomunicaciones, y otra oficina que trata los asuntos de Artes y Humanidades.

Los fondos federales suman \$133,524,000.00 del total, del cual la participación de los leones va para el Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunitario (\$98,019,000.00) y el Departamento de Servicios de Empleo (\$34,039,000.00).

Seguridad y Justicia Pública (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$955,424,000.00).

Es bajo este título que el rango amplio de las responsabilidades de fondos del Distrito se enfoca. Este título incluye presupuestos para la Policía, para el Departamento de Correcciones, Servicios de Bomberos y de Emergencia, Guardia Nacional, Comisiones sobre Nominaciones Judiciales y sobre Discapacidades Judiciales y Permanencia, por nombrar algunos ejemplos.

Aún así, del presupuesto total propuesto para esta categoría de gastos, solamente \$7,384,000.00 están proyectados con fuentes Federales en el Año Fiscal 2007.

- Sistema de Educación Pública (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$1,502,971,000.00)

Esta es la segunda categoría más costosa en el presupuesto propuesto para 2007. \$1,031,339,000.00 se dedica para el sistema escolar con otros

\$266,066,000.00 que se destinan a los Colegios Públicos de manera preferente. De esta forma, más del 86% del presupuesto se dirige directamente a la educación. A pesar de esto, como se anotó anteriormente, el desempeño de los Colegios Distritales ha sido tétrico y muchos cuestionan si quienes pagan impuestos están recibiendo lo que vale su dinero. Las fuentes federales suman solamente \$221,677,000.00 del presupuesto total, del cual \$156,060,000.00 se aplicarán al sistema de colegios públicos.

- Servicios de Apoyo Humano (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$3,039,748,000.00).

La participación más grande del Presupuesto 2007 se encuentra bajo esta categoría, de la cual 1,498,898,000.00 (o algo menos del 50%) se obtendrán recursos con fuentes del gobierno Federal. Bajo esta categoría el Distrito presupuesta para tales temas como Salud (el concepto más costoso), Salud Mental, Servicios para Familias y Menores, y Servicios Humanos. Hay comisiones de compensación para los discapacitados y para los desempleados.

Es confuso anotar que existen oficinas separadas para tratar los temas de Derechos Humanos (\$2,725,000.00), los Asuntos Latinos (\$4,247,000.00) y los Asuntos Asiáticos e Isleños Pacíficos (\$813,000.00). Mientras que las sumas son pequeñas en relación con el presupuesto total, uno se queda preguntándose sobre la necesidad y la posible duplicación de servicios que puede representar tener tres oficinas separadas para estos asuntos.

El grueso de los fondos para el Departamento de Salud proviene de fuentes Federales (\$1,253,858,000.00, el 84%). De esta forma, efectivamente, el gobierno federal está financiando los temas de Salud Pública en el Distrito de Columbia.

- Trabajos Públicos (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$452,296,000). Los trabajos públicos son el concepto más pequeño en el presupuesto propuesto para 2007. Solamente \$18,691,000.00 (4%) de esa suma se cubre con fondos federales.⁸⁷

De hecho, de los fondos presupuestados bajo este título, solamente \$136,012,000.00 (30%) en realidad se aplica a trabajos públicos. El concepto

⁸⁷ De esta cifra, \$11,176,000.00 se asigna al Departamento del Medio Ambiente.

más grande bajo esta categoría es, de hecho, la Autoridad de Tránsito del Área Metropolitana de Washington (\$198,487,000.00 o 44%).

- Financiación y otros (Presupuesto Bruto Propuesto 2007: \$779,618,000.00). Lo primero que uno nota bajo el rubro financiación es que no hay fondos federales para proveer ingresos para ningún concepto bajo esta categoría. Ésta da cuenta de los costos de financiar las operaciones y la deuda de la ciudad, y recibe la totalidad de sus fondos de fondos Generales o Locales. El concepto más grande por \$405,114,000.00 (52%) corresponde a pago de préstamos e intereses.

De manera interesante, existe una asignación prevista para una reserva en efectivo. Es solamente \$50,000,000.00 (.68%); sin embargo, es una relativa miseria en el contexto del presupuesto total.

Fondos para temas tan variados como la Autoridad de Agua y Alcantarillado, el Acueducto, la Comisión de Deportes y Juegos y la Junta de Control de Lotería y Juegos de D.C., no están incluidos en el presupuesto principal pero están incluidos en un encabezado separado llamado Empresa y Otros Fondos. Dichas agencias, en gran medida, buscan sus fondos por sí mismas y sus fondos se igualan con los ingresos que generan.

E. Seguridad nacional

Una nueva preocupación para todos los gobiernos locales es un riesgo mayor asociado con amenazas de terrorismo. Dicho riesgo, y los costos relacionados con su manejo, se multiplican en el caso del Distrito de Columbia, dada su importancia como la sede del gobierno Federal de Estados Unidos.⁸⁸

El Distrito de Columbia está incluido en la Región de la Capital Nacional (N.C.R. por sus siglas en inglés);⁸⁹ la N.C.R. ha determinado que se encuentra en las “principales 25% de todas las áreas urbanas elegibles de riesgo”.⁹⁰ Además, la

⁸⁸ No se debe olvidar que el 11 de septiembre de 2001 el Distrito de Columbia fue una de las ciudades objetivo de ataque. El personal de respuesta de emergencia del Distrito estuvo necesariamente involucrado en el enfrentamiento del ataque.

⁸⁹ *Regional Insecurity: DHS Grants to the National Capital Area*. Testimonio para el Comité sobre la Reforma Gubernamental rendido por el Grupo Senior de Políticas de Seguridad de la Nación de la Región Capital Nacional, 15 junio de 2006, Pág. 1.

⁹⁰ *Ibid.* (4).

N.C.R. se definió como un “Área Urbana” por el Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., y como resultado está clasificada para recibir partidas federales bajo el programa “Iniciativa de Seguridad para Áreas Urbanas”.⁹¹ Entre los años fiscales de 2003 a 2005, la N.C.R. recibió aproximadamente \$170,000,000.00 en fondos para programas.⁹²

En el año fiscal de 2006 se desarrolló una fricción entre el Departamento de Seguridad Nacional y la N.C.R. como resultado del enfoque adoptado por el Departamento para la asignación de fondos. El enfoque en el 2006 condujo a una reducción en los fondos a \$46,382,212.00 (de \$77,500,000.00 en el año anterior).⁹³ Como resultado, el Grupo de Política Senior de la N.C.R. en su entrega al Comité sobre Reforma Gubernamental testificó que no podrían “reducir el riesgo de la región como se había planeado”.⁹⁴ Se identificaron un número de áreas específicas que fueron afectadas por la reducción, incluyendo una capacidad menor de brindar cuidado masivo, la capacidad de fundear “Protección de Infraestructura Crítica”⁹⁵ y la falta de fondos para “Comunicaciones Inter-operables”.⁹⁶

Según un análisis del presupuesto propuesto del Distrito, es claro que los fondos generados a nivel local son inadecuados para responder a los costos incrementados de brindar protección a los residentes de la capital en un ambiente de mayores preocupaciones por el terrorismo. Se necesitan los fondos federales, en especial si tenemos en cuenta que el Distrito contiene muchos objetivos potenciales o primarios para los terroristas.

A partir de este escrito todavía resta alcanzar una conclusión al problema que sea mutuamente satisfactoria. Es claro que esto deberá ser abordado en el futuro.

⁹¹ *Ibid.* (1).

⁹² *Ibid.* (2).

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.* (5).

⁹⁵ Indicaban que habían planeado instituir medidas protectoras para el sistema regional de tránsito así como medidas para monitorear la calidad del agua para protegerse de agentes naturales o agentes “introducidos por humanos” que constituyeran una amenaza a la seguridad pública.

⁹⁶ *Supra*, nota 89, Pág. 5.

Bibliografía

Artículos:

- Breckinridge, John B. “The District of Columbia Home Rule Act”. *Judicatura* 57, 360 (1973-1974).
- Byrd, Hon. Robert C. *District of Columbia ‘Home Rule’* 16 Am. U. L. Rev. 254.
- Cobb, Whit. *Democracy in Search of Utopia: The History, Law and Politics of Relocating the National Capital*. 99 Dick. L. Rev. 527.
- Comly French, Bruce. *Can Home Rule in the District of Columbia Survive the Chadha Decision?* 33 Catholic U.L. Rev 811 (1983 – 1984).
- Franchino, Roy F. *The Constitutionality of Home Rule and National District Representation for the District of Columbia*. 46 Geo. L.J.207.
- . *The Constitutionality of Home Rule and National Representation for the District of Columbia Part I*. 46 Geo. L. J. 207 (1957-1958).
- . *The Constitutionality of Home Rule and National Representation for the District of Columbia Part II*. 46 Geo. L. J. 377 (1957-1958).
- Frankel, Lawrence M. “National Representation for the District of Columbia: A Legislative Solution”. 139 U. Pa. L. Rev 1659.
- Palmer, Caroline S. “Waiting For Democracy: Congress, Control Boards and the Pursuit of Self Determination in the District of Columbia”. 19 Hamline J of Pub. L y Policy 339 (1997-1998).
- Price, Aaron E. Jr. “A Representative Democracy: An Unfulfilled Ideal for the Citizens of the District of Columbia”. 7 D.C.L.Rev 77.
- Raven-Hansen, Peter. “The Constitutionality of D.C. Statehood”. 60 Geo. Wash. L. Rev. 160.
- . “Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis”. 12 Harv. J. On Legis 167 (1974-1975).
- Seidman, Louis Michael. “The Preconditions for Home Rule”. (1989 -1990) 39 Cath. U.L.Rev.373.
- . “Democracy or Distrust? Restoring Home Rule for the District of Columbia In the Post Control Board Era”. 111 Harv. L. Rev 2045 (1997-1998).
- . “Home Rule for the District of Columbia without Constitutional Amendment”. 3 Geo. Wash. L. Rev. 205.
- . El Federalista (*The Federalist*) No. 43 (2).

Documentos gubernamentales:

Constitución de los Estados Unidos.

“*Elliott’s Debates In The Several State Conventions On The Adoption Of The Constitution*”. Memorias del Congreso, Cámara de representantes, 7º Congreso, 2ª Sesión (1803).

“District of Columbia Self Government and Governmental Reorganization Act”. Pub.L. No. 93-198, 87 Stat. 777 (1973).

H.R.J. Res. 554, 95º Congreso, 2ª Sesión (1978).

“*District of Columbia Delegate Act Pub.*” L. No. 91 – 405.

Acto de Revitalización de la Capital Nacional de 1997, 109 Stat. 97 (1995).

Record del Congreso, 5 de febrero de 1997.

Reporte de Censo de EE.UU. 2002 (<http://www2.census.gov/govs/cog/gc0212dc.pdf> (última visita 16 de noviembre de 2006)

Perfil estadístico de D.C. Fuente: Reporte Integral Financiero Anual (CAFR por sus iniciales en inglés) año finalizado el 30 de septiembre de 2005.

Plan Financiero y Presupuesto Propuesto para el Año Financiero 2007 del Distrito de Columbia: **Presupuesto Estratégico (también se puede encontrar en <http://cfo.dc.gov/cfo/cwp/view,A,1321,Q,635708.asp> última visita 16 de noviembre de 2006)**

“Regional Insecurity: DHS Grants to the National Capital Area”. *National Capital Region’s Homeland Security Senior Policy Group Testimony to the Committee on Government Reform*. 15 de junio de 2006.

Artículos de periódico:

George F. Will. “Unfit For Home Rule”. *Wash. Post*. 14 de agosto de 1997, Pág. A21.

Sitios en Internet:

Oficina de Censos de los EE.UU.: <http://www.census.gov/press-release/www/releases//subcounty04table2.xls>

Caso:

Morris, V. U.S. (1889). 174 U.S. 196.

Una cierta teoría de la capital federal

Jaime Vidal Perdomo

Introducción

Efectuada la presentación del trabajo de conjunto adoptado por la Línea de Investigación sobre Estructura del Estado e Instituciones Administrativas, y centrado éste sobre el estatuto de Bogotá –objeto principal de la investigación en curso, entonces–, se explica que no es sólo sobre su realidad actual de la normatividad vigente, sino con cierta perspectiva histórica y de derecho comparado; se dice que “cierta” para no dedicarse a presentar una sucesión más o menos abundante de regímenes jurídico-administrativos sobre Bogotá desde un plano puramente histórico que le hicieran perder el carácter jurídico principal que tiene el estudio que se está iniciando. Por el contrario, resaltando este factor, se decidió que el ángulo jurídico de mayor interés es el de mirar el estatuto actual de Bogotá a la luz de las preocupaciones que en el derecho federal se han ventilado sobre la organización de una capital dentro de ese contexto federal, y que, en principio, no existen dentro de los Estados unitarios.

Dos razones fundamentales apoyan esta escogencia: la de que Colombia hizo el tránsito en 1886 del sistema federal al centralista o unitario; en segundo lugar que, no obstante este hecho histórico-político protuberante, existe la hipótesis académica de que no se hubiera comprendido bien el alcance de esa transformación y que con posterioridad al tránsito se hubieren repetido figuras y queden ciertos rezagos en la terminología (distrito capital, por ejemplo) que evocan alguna resonancia federalista, o se hayan producido ciertas confusiones conceptuales en normas jurídicas que se expidieron durante el gobierno del General Rafael Reyes (1905-1909), que no han sido analizadas en profundidad

entre nosotros y que, por la novedad consiguiente, aumentan los intereses académicos de esta investigación. Esos fueron los motivos que impulsaron la necesidad de este capítulo.

1. La estructura del capítulo sobre cierta teoría de la capital federal

Ya en este sitio del examen de los temas, es indispensable explicar el contenido del capítulo y el orden en que las diferentes cuestiones van a analizarse.

1.1. No es un estudio más sobre el federalismo o el sistema federal

No se va a acometer un estudio más del régimen federal, que tantos y merecidamente existen sobre las razones históricas y políticas que han conducido al establecimiento de esa forma de Estado. Lo que se pretende, más modestamente, es destacar un aspecto que es característico del régimen federal: el de la decisión sobre la capital nacional.

No es que exista una sola decisión, la organización de un “distrito federal” que sea sede de los poderes federales, por ejemplo, como se organizó el Distrito de Columbia que se refiere a Washington, capital de los Estados Unidos de América, sino que es necesario reflexionar sobre el tema y tomar una opción sobre la capital, como consecuencia de ciertas exigencias que crea el régimen federal.

Van, entonces, a mirarse esas opciones principales y a exponer cómo, a nuestro entender, tal cuestión no se plantea en países de organización no federal sino centralista o unitaria.

Como una consideración que se agrega a los elementos que caracterizan al sistema federal lo hemos tomado en nuestro texto de Derecho Administrativo que apoya la enseñanza de la materia en nuestro país colombiano,¹ y en el libro de Derecho Constitucional,² en el cual el tema mencionado tiene su razón de ser.

¹ Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*. Bogotá, Legis-Universidad del Rosario.2004, 12 edición.

² Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*. Bogotá, Legis, 2005, 9ª. edición.

1.2. Las principales opciones dentro del sistema federal

En un libro de hace algún tiempo pero todavía de mucha utilidad, el profesor Donald C. Rowat de la Universidad de Carleton, en Ottawa, Canadá, sobre el Gobierno de las Capitales Federales expone³ que todos los países federales se enfrentan a la dificultad de decidir cómo debe ser gobernada su capital nacional; “el problema de gobernar cualquier capital es difícil porque siempre hay un conflicto de intereses entre el gobierno nacional y el pueblo que vive en la ciudad capital”.

Para explicar este aserto afirma que el gobierno federal desea controlar y desarrollar la capital en el interés de la nación como un todo, mientras que el pueblo que habita dicha ciudad aspira a gobernarse a sí mismo en la mayor extensión posible y, por lo tanto, a gobernar a la ciudad donde vive; adicionalmente, el gobierno de una capital federal presenta un problema especial inherente a la naturaleza del federalismo: si la capital nacional de una unión federal cae bajo el gobierno de un Estado de la Unión, tal Estado queda en posición de dominar la capital de la Federación y el gobierno central no tiene control sobre su propia sede de gobierno, problema que fue advertido claramente por John Hamilton Gray, uno de los padres de la Confederación canadiense, en 1872, al momento de su creación.

Allí se lee que, según la opinión citada, un error se cometió en ese tiempo: no se proveyó sobre la creación del distrito federal para la capital, que lo hubiera sustraído del exclusivo control de la legislatura local de una de las Provincias, y que tuviera una reputación nacional y no provincial. Además de recordar que en el Canadá se denominan “provincias” a los Estados miembros de una federación, anotamos que el político citado hace énfasis en ciertos elementos nacionales, y la eliminación de intereses seccionales y provinciales sobre la capital, que no aconsejan dejar, por la importancia del estatuto, su expedición en manos locales, no obstante la bondad que ellos ofrezcan.

Así se concluye que mientras los americanos tienen su capital, Washington, los canadienses no tienen capital de su país, sino una municipalidad prestada a la Provincia de Ontario. En resumen, la línea de razonamiento es que la capital

³ Rowat, Donald C. *The government of federal capitals*. Toronto, University of Toronto Press, 1973.

federal debería estar gobernada, dentro de un distrito federal, por la exclusiva jurisdicción del gobierno central. En este punto del análisis se abren las alternativas principales sobre las capitales federales que plantea el profesor Rowat:

- a. ¿Debería la capital estar en un distrito federal? En apoyo de esta hipótesis se menciona que la pronta creación del Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América fue el reconocimiento del principio de que la capital federal no debe estar organizada para propósitos estaduales, o sea de un Estado miembro y locales por uno solo de los Estados de la Unión; allí se añade que las federaciones suramericanas (México, Brasil, Argentina y Venezuela, agregamos) fueron muy influenciadas por lo que ocurría en los Estados Unidos, razón por la cual también reconocieron dicho principio, y otras naciones lo insertaron en sus constituciones, sin perjuicio de admitir que dicho principio no ha sido reconocido por todas las federaciones y no crearon distritos federales para sus capitales.
- b. El segundo interrogante o alternativa es ¿cuánto *self-government* o participación en el gobierno de la capital deben los habitantes de la capital poseer?

Este segundo interrogante es independiente de la condición de distrito federal, aunque el autor que se sigue admite que éste es un asunto fundamental en el tipo organizativo que representa el distrito federal.

Sobre este último interrogante es del caso mencionar de una vez la interesante y conflictiva evolución que se ha producido, en cuanto al aumento de la participación ciudadana, negada inicialmente por la consideración superior que merecían los factores de interés nacional sobre los locales. Esta evolución participativa tiene un indudable sello democrático que ha permitido elegir alcalde en Washington y en capitales latinoamericanas como ciudad de México y Buenos Aires, que antes estaban ubicadas dentro de la ortodoxia del distrito federal, con el riesgo de alterar los equilibrios políticos dentro de un Estado por el peso político que han adquirido los habitantes de las grandes ciudades, como se verá en el curso de esta investigación, y que está manifiesto en la Ciudad de México ahora que su antiguo alcalde o mejor jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, en el 2006 ha estado buen tiempo de candidato favorito en las encuestas para ganar la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos.

La preocupación del *self-government* o de derechos políticos de los habitantes puede inclinar la balanza por el lado de la despreocupación de los intereses nacionales que representa la capital. A juicio de Rowat esta es la queja que se levanta sobre Ottawa, que el gobierno de la Provincia de Ontario y el Concejo Municipal de la ciudad no dan suficiente atención a los requerimientos de la capital nacional como sede de los poderes federales (allí está el Parlamento, las oficinas del Primer Ministro, de la Corte Federal, la residencia del Gobernador General, agregamos), ni tampoco a la ciudad como símbolo de la nación. Por el otro lado –continúa la argumentación– si la capital está en un distrito federal surgen el peligro de la dominación por el gobierno central, la falta de participación en el distrito federal, y el olvido de los intereses locales.

1.2.1. El plan de trabajo del libro citado sobre el gobierno de las capitales federales

En el ánimo de obtener el mayor provecho del libro del profesor Donald Rowat, poco conocido entre nosotros, no obstante su indiscutible importancia para entrar con mayores aperturas de derecho comparado al estudio del actual estatuto de Bogotá, derivado de la Constitución de 1991, vamos a ofrecer en resumen una visión del plan de trabajo que el autor formula.

Vale decir que el mismo autor señala que los dos principales problemas discutidos –el deseo del distrito federal y el deseo del *self-government* para la capital–, van a servirle de marco para la orientación de su libro. De este modo, él avanza que las capitales han sido divididas en el libro teniendo en cuenta si están o no dentro de un distrito federal; las de la primera hipótesis han sido subdivididas siguiendo la extensión de la participación ciudadana de que ellas disfrutaran; aunque las que están gobernadas por un Estado o el poder central se subdividen, a su turno, en si pertenecen o no a una federación centralizada o descentralizada.

a) Capitales organizadas en distritos federales

Se advierte que se pasó revista a diecisiete países de constitución federal, en los cuales se encontró el sistema del distrito federal en siete, y en las restantes capitales se halló la sujeción a la jurisdicción de un Estado, entre las últimas dos ciudades-Estado, Viena y Lagos en Nigeria; los ensayos, por último, sobre las diferentes ciudades fueron preparados por expertos de cada país.

De las siete ciudades organizadas en distritos federales, cuatro pertenecen a países latinoamericanos (Brasilia, Buenos Aires, Ciudad de México y Caracas), aunque en la última se destacan factores de *self-government* que son anteriores a la Constitución de 1999; las cuatro naciones adoptaron la forma federal y se conservan dentro de ella. Desde el punto de vista del gobierno de las grandes ciudades, el caso de Bogotá muestra un interés adicional, por cuanto Colombia hizo parte de los países federales y llegó a su esplendor en ese tipo de organización política con la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, y luego hizo un viraje radical en 1886 con el tránsito hacia el régimen centralista o unitario, asunto del cual hemos dado cuenta en las publicaciones universitarias ya citadas y en el libro sobre la Región en la organización territorial del Estado.⁴

Concentrando la atención en esas cuatro ciudades latinoamericanas, debemos decir de una vez que en las naciones que ellas representan se realizaron reformas constitucionales de importancia que pueden haber afectado los estatutos de las ciudades capitales, particularmente en el factor de la participación ciudadana, el cual va a ser comentado en este capítulo por lo cual puede servir de paralelo con Bogotá. Las otras dos ciudades no latinoamericanas organizadas como distritos federales son Washington, que ha servido en la práctica de modelo, que se imita o rechaza, y Delhi, capital que fue del British Indian Empire desde 1911.

b) Capitales no establecidas como distritos federales

Dentro de las capitales no establecidas como distritos federales dos ciudades, Lagos en África y Viena en Europa como capital de Austria, han sido ciudades-Estados, y las otras aparecen divididas según que las federaciones a que pertenecen sean relativamente descentralizadas o no. Dentro de todas ellas figuran ciudades generalmente conocidas como Belgrado, Moscú, Berna, Bonn, Ottawa, en algunas de las cuales por su sola mención se sabe que han experimentado cambios de significación desde la perspectiva contemplada en este trabajo, que no pueden ser tratados en esta investigación, salvo cierta actualización sobre Ottawa, capital del Canadá.

⁴ Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, 2001.

También debe anunciarse como parte final de la utilización de los valiosos análisis del profesor Donald Rowat, la síntesis de sus conclusiones sobre los distintos tipos de capitales presentadas en su obra.

1.2.2. Las conclusiones del libro sobre Gobierno de las Capitales Federales

Después del análisis que se hace sobre las capitales federales por parte de 17 autores diferentes, el profesor canadiense extrae las conclusiones de su trabajo, en las cuales se advierten dos hechos significativos: el grado de participación confiado a los ciudadanos en el gobierno de la ciudad capital, o *self-government* como se expresa desde la tradición inglesa, y la explosión de la población más allá de los límites de la ciudad principal y la dificultad que se tiene de construir un adecuado esquema de gobierno para el conjunto dadas las limitaciones jurídicas sobre los territorios aledaños a la ciudad sede de los poderes federales.

Puede decirse que el primer problema común a los distritos federales toca con derechos de los habitantes de las ciudades, mientras el segundo es un problema sociológico que no es exclusivo de las capitales federales, sino que concierne a las grandes ciudades que se expanden sobre territorios de municipios vecinos, y anuncia el tema de las “áreas metropolitanas”, que no es objeto del libro glosado. Debe decirse desde ahora que el tema del área metropolitana se presentó en Bogotá hacia la década del 40 y fue mal resuelto, a mi entender, con la solución del Distrito Especial y la teoría de los municipios anexados.

Después de estos enunciados generales que abren espacio a las evoluciones que se han dado en el mundo de las capitales federales o grandes ciudades, como la formación de gobiernos elegidos en Ciudad de México y en Buenos Aires, para referirnos a dos casos notables en Latinoamérica, y que serán examinados en esta investigación, Donald Rowat pasa a examinar cada una de las tres fórmulas principales dadas sobre las capitales federales: la capital federal, la ciudad-Estado y la ciudad bajo las normas de un Estado, sobre los datos que arroja el estudio indicado.

a) La fórmula de la capital federal

El punto de partida de esta alternativa es que, como una cuestión de principio, se predica que la capital de una federación no debe estar sujeta a las leyes de algún Estado miembro de la federación. Se juzga inconveniente –como apoyo

de la teoría— que el gobierno del Estado o de la ciudad pueda interferir en el funcionamiento del gobierno central. En Colombia se podría exagerar la interferencia pensando en que el uso de los poderes de policía atribuidos a los alcaldes en el art. 315 de la Constitución de 1991 permitiera al Alcalde Mayor de Bogotá inmovilizar al presidente de la República. Además, para justificar esa teoría de la capital federal, se afirma que el gobierno central no tiene suficiente control sobre el planeamiento y desarrollo de su propia capital.

Se arguye en la obra comentada que si bien la fórmula del distrito federal puede superar estas dificultades, de ahí puede resultar un excesivo control central sobre los residentes locales que elimine no sólo derechos políticos de participación sino también derechos de que disfrutaran los ciudadanos en otros territorios, asumida como una característica de la solución distrital adoptada. Esto ha ocurrido en hipótesis citadas en el libro, sin que por los ejemplos aducidos se acepte en la obra que la ausencia de participación ciudadana en la administración local haga parte de la esencia de la fórmula del distrito federal.

Dentro de los ejemplos de un buen equilibrio entre exigencias del distrito federal y participación ciudadana se postula el caso de Caracas dentro de la Constitución de 1961, según el ensayo respectivo efectuado por el profesor Allan Brewer-Carías. También en la parte final de las conclusiones del libro se incluyen otras consideraciones sobre el balance entre la solución del distrito federal y el self-government, en relación con el grado de descentralización de la federación, el momento de la construcción del distrito federal, y otros puntos que no se van a mencionar ahora.

b) La fórmula de la capital-Estado

Dentro del estudio que ha venido guiando esta parte de la investigación, aparecen como ciudades-Estado Lagos y Viena, esta última organizada como Estado desde la creación en 1920 de la federación austríaca. La experiencia de Viena no es enteramente satisfactoria, si se tiene en cuenta que la historia del país puede resumirse en la lucha entre la capital y el resto. El tamaño que puede adquirir la ciudad, por los problemas de expansión poblacional indicados, hacen que el centro de la ciudad —verdadera sede de los poderes federales— pueda tener menores poderes que si la ciudad fuera gobernada por un Estado exterior. Adicionalmente, pueden suscitarse problemas entre la ciudad y el Estado,

puesto que ella no puede ser tan autónoma como un Estado miembro de una federación, con lo cual se encuentra que no son siempre felices las soluciones y que los problemas están ligados a condiciones particulares y no responden siempre a una teoría general.

c) La capital dependiente de las leyes de un Estado miembro

Algunos inconvenientes se muestran desde el comienzo. En una federación relativamente descentralizada, el gobierno central no tiene poderes suficientes sobre una ciudad que depende de un Estado miembro (no sobre el planeamiento y el desarrollo local), aunque ella es la sede de su gobierno y él tiene el interés de desarrollarla como símbolo de la nación. También se aduce que las leyes estatales y la cultura influyen la ciudad, y le hacen perder a la ciudad capital la representatividad de todo el país. Esta es una queja que en el Canadá –que no ha acogido la fórmula de la capital federal– se lanza contra Ottawa, que queda dentro de la Provincia inglesa de Ontario, sobre todo desde el ángulo de la población de origen francés.

Los problemas se pueden agudizar cuando están de por medio lenguas diferentes, lo cual permite al profesor Rowat hacer comparaciones entre Berna, capital localizada dentro de un cantón suizo alemán, y Ottawa, situada dentro de la Provincia inglesa de Ontario, como ya se dijo.

2. La evolución del tema

En el libro citado, que puede ser la guía principal para estudiar todavía la teoría de la capital federal, se mencionan cambios en ciertos Estados que, si bien no reemplazan los fundamentos de la teoría, sí alteran el panorama general o la situación del federalismo. Tal es el caso de Pakistán, cuya federación del Este y el Oeste pereció en 1971, pero el Pakistán Oriental (Bangladesh) puede seguir siendo contado como federal. Otro ejemplo citado es el de Bélgica, que desde 1970 ha estado influido por la variante regional que se ha considerado como un tercer modelo de organización territorial del Estado entre el federalismo y el Estado centralista o unitario, según lo hacemos en un libro dedicado a la materia ya citado, y el de Cameroon, que se convirtió en Estado unitario por un referendo de 1972.

Adicionalmente, deben añadirse la disolución de la Unión Soviética que desapareció como Estado en 1991, aunque para muchos efectos del federalismo siguió Rusia bajo tal forma de organización, y el efecto sobre ciertas capitales de procesos políticos, como en Berlín por la unificación alemana, o el vivido en Yugoslavia sobre Belgrado.

Para la América Latina el tema es muy cercano, pues en su territorio se construyó física y jurídicamente a Brasilia como una capital federal, y ha habido cambios constitucionales en países de grandes capitales, como Brasil mismo, Chile, Argentina, Venezuela, México y Colombia, aunque Bogotá es precisamente el objeto de este trabajo. Por el interés que para el mundo latinoamericano tiene el tema, van a escribirse ciertas notas sobre las capitales federales, pero advirtiéndose que sólo se trata de aspectos sobresalientes, principalmente la respuesta constitucional a su condición de capitalidad, y no análisis exhaustivos sobre la cuestión.

2.1. El Distrito Federal de México

La Constitución actual de los Estados Unidos Mexicanos muestra ya la evolución de la capital mexicana, particularmente en el sentido de los poderes políticos de los habitantes de la ciudad, que eligen una Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno de la ciudad. No van a mirarse sino los dispositivos constitucionales y a mencionarse algunos hechos de acuerdo con los planteamientos esenciales de un libro que se ocupa extensivamente de la compleja situación.⁵

En primer término, el artículo 2º declara la existencia del Estado expresando que “la Nación Mexicana es única e indivisible”. La condición federal, comunicada en el nombre, aparece muy pronto bajo una subdivisión marcada con la letra B, en la cual se habla de la Federación, los Estados y los Municipios. Luego, en el art. 3º se indican la federación, estados, Distrito Federal y municipios; y más adelante, en la subdivisión III, se emplea terminología adecuada para indicar el Ejecutivo Federal y las entidades federativas y el Distrito Federal. Para referirse al conjunto o Federación se emplea también la palabra Unión, que se usa en nuestro Código Civil.

⁵ Contreras Bustamante, Raúl. *La ciudad de México distrito federal y entidad federativa*, Editorial Porrúa, México, 2001.

Entrando más en lo concreto, el Capítulo II de la Constitución contiene el artículo 43 según el cual los Estados que son partes integrantes de la Federación en número de 31 están con su nombre propio y luego se agrega el Distrito Federal, sobre el cual define el artículo 44 que “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

Más adelante el artículo 122, fruto de una reforma constitucional que va en el camino de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, expresa: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.

Para determinar la integración de la Asamblea Legislativa el texto menciona la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pieza jurídica importante y particular a la entidad referida. En lo que respecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal dice el texto que tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad, y que recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

Definidos estos asuntos que tienen que ver con los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, el texto continúa fijando lo que corresponde al Congreso de la Unión, que se desenvuelve en 4 párrafos: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

En lo que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se enuncia: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado quién debe sustituir en caso de remoción al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno

del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley; deberá proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Después de lo anterior, el artículo 122 establece que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases. Respecto de la Asamblea Legislativa la Base primera provee sobre la elección de la misma cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto y normas principales de integración, y las de atribuciones de la misma entre las cuales están la orgánica y otras sobre presupuesto y de ingresos y egresos, la revisión de la cuenta pública del año anterior, el nombramiento de quien deba sustituir, en caso de falta absoluta al jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el ejercicio de función legislativa para fines de la administración pública local y en otros campos como el civil y penal, planeación y servicios públicos y otras tareas administrativas, así como organización de ramos de justicia distrital.

En cuanto a la segunda base, versa sobre el jefe del Gobierno del Distrito Federal, quien ejercerá su encargo por el término de seis años, sus requisitos y deberes. La base tercera es sobre la administración pública local y la organización administrativa interna. Por último, las bases cuarta y quinta se refieren a la administración de justicia, o sea que las bases cubren las funciones del Estado. Se remata la prolija enumeración con el principio de que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución contempla para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal, con lo cual se sostiene la tesis de que la evolución en el Distrito Federal va hacia erigirlo en una “entidad federativa”, o sea como un Estado miembro de la Federación mexicana, el Estado 32 que a veces se pone de ejemplo.

El periplo recorrido es enorme por cuanto la condición inicial de sede de los poderes federales le daba a la ciudad una sujeción al Congreso y al Presidente de la Unión que prescindía de autoridades y funciones propias, lo cual trascendía al lenguaje corriente que expresaba la situación de agentes del Presidente de la República, como el nombre de gobernadores, jefes del departamento administrativo, regentes, de lo cual se ha pasado a las funciones estatales de la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, y a su elección popular.

Sin embargo, de acuerdo con lo que se lee en el libro de Contreras Bustamante, el proceso no se quiere detener allí sino que algunos piden la capacidad para el Distrito Federal de tener su “Constitución local” y la posibilidad de reformarla cuando considere conveniente, situación que ya se ha presentado en Buenos Aires, como pasa a verse.

2.2. Régimen de Buenos Aires según la última reforma constitucional de 1994

Como es sabido, en el año de 1994 y dentro de lo conocido con el nombre de Pacto de los Olivos, los dos más importantes partidos políticos de la Argentina propiciaron una reforma constitucional que dentro de las numerosas modificaciones introducidas trae nuevas normas sobre la capital federal. En el artículo 3° se dispuso: “Las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residirán en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse”. Más adelante, el artículo 129 estableció:

La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Se ha puesto de presente el gran “paralelismo histórico” entre Buenos Aires y Ciudad de México, sobre todo en su evolución política de los últimos años, que ha creado nuevos estatus en ambas metrópolis, para transformarlas jurídicamente al rango de entidades federativas.

En 1996 la Honorable Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, que se llama Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionó la Constitución de la capital, que consta de 140 artículos y que es la carta organizativa de la entidad, y ha declarado que no conoce otros límites para su labor que no surjan de la Constitución Nacional, en abierta oposición a leyes del Congreso Nacional.

Desde que se promulgó la reforma constitucional de 1994 se han hecho análisis sobre el significado de las nuevas disposiciones relativas a la ciudad de Buenos Aires, dos de ellos en obras dirigidas por autores como Germán Bidart Campos⁶ y Juan Carlos Cassagne,⁷ y también se ha referido al tema el tratadista José Roberto Dromí.⁸ No obstante, para los fines de esta introducción al tema de las capitales federales no se considera necesario profundizar más en la cuestión, y simplemente se dan los datos bibliográficos sin dejar de anotar que el profesor Néstor Pedro Sagüés⁹ afirma que por las funciones que posee la ciudad es más que un municipio, pero menos que una provincia cuyo territorio está integralmente “federalizado”, se aproxima a una semiprovincia, parecido al caso de Brasilia, ente tutelado por la ley de garantía de los intereses federales. En su introducción al estatuto, el profesor mencionado hace también un análisis de sus disposiciones y de la naturaleza jurídica del mismo.

2.3. Brasilia, capital federal de la República Federativa de Brasil

Como lo señalan dos autores, Diego Lordello de Mello –quien escribió el capítulo correspondiente del libro de Donald C. Rowat, tantas veces citado–, y Enrique Ricardo Lewandowsky, el tema de la capital federal está muy ligado, naturalmente, al del establecimiento del régimen federal en el inmenso país, y a la necesidad de penetrar en el interior hacia una planicie central.

El profesor Lewandowsky, de la Universidad de San Paulo¹⁰ escribió su trabajo para un libro de mucho interés, que ha sido poco conocido en Colombia, sobre los estatutos jurídicos de las capitales y las áreas metropolitanas, y su contribución fue traducida al castellano por el profesor de la Universidad

⁶ De Yariura Tobías, Elvira L. Gargaglione. *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, en G.J. Bidart Campos y H.R. Sandler (coordinadores), *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Rioja”, 1995, p. 203.

⁷ Creo Bay, Horacio D. *Nuevo régimen de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Juan Carlos Cassagne, Director, Depalma, 1995, p. 315.

⁸ Dromí, Roberto y Menem, Eduardo. *La constitución reformada*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

⁹ Sagüés, Néstor Pedro, *Introducción y comentario en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1996, p. 23.

¹⁰ Lewandowsky, Enrique Ricardo, en *El distrito federal brasileño en el contexto del régimen federal*, en *Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991, p. 45.

Externado de Colombia, Jaime Orlando Santofimio. Vale la pena citar la idea central con la cual se abre la valiosa colaboración:

Después de advertir que el distrito federal tiene sus orígenes en el “municipio neutro” de la Constitución Imperial de 1824, se pasa revista a las constituciones republicanas para llegar a la actual de 1988, en que se reconoce a este nuevo ente federal capacidades suficientes para que autónomamente se organice, gobierne, administre y legisle, de la manera como en la contribución académica se indica.

La conclusión a que llega el autor citado (70) es que el distrito federal es una entidad federal con autonomía tutelada, concepto que recoge Néstor Pedro Sagüés en la introducción al libro anteriormente citado al hablar de Buenos Aires, haciendo la precisión de que “la capital federal es Brasilia y no más el distrito federal que la circunda”

2.4. Caracas, distrito capital en la Constitución venezolana de 1999 y el tema del Distrito Metropolitano de Caracas

La situación institucional de Caracas es también compleja debido al crecimiento de la ciudad, que se ha desbordado y se ha salido de sus propios límites como es lo común en el fenómeno metropolitano, por sus relaciones con otras entidades que no se quiere que sean absorbidas, y por las interpretaciones a que ha dado lugar la nueva Constitución y las normas de desarrollo que se han dictado o propuesto.

En los textos constitucionales de 1999 se debe partir de la división política del territorio, sobre lo cual se encuentra la definición del artículo 16 que prescribe: “Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios”. Luego, en el artículo 18 se lee que:

La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una ley especial establecerá la unidad políticoterritorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles de los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

Por último, la primera de las disposiciones transitorias de 1999 sobre la exigencia de sanción del Régimen legal del Distrito Capital y régimen transitorio del Distrito Federal dispone que “la ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal”.

Como un comienzo de diferenciación el profesor venezolano Allan R. Brewer Carías –a quien tantos aportes se le deben en derecho latinoamericano– explica que:

Conforme al régimen constitucional anterior, no solamente le correspondía al Congreso Nacional la organización del Distrito mediante ley orgánica (Ley Orgánica del Distrito Federal), (art. 136,6) sino que correspondía al Presidente de la República la designación del Gobernador del Distrito Federal (art. 190,17) habiendo permanecido siempre el Presidente de la República desde la misma creación del Distrito Federal en 1864 como la principal autoridad civil y política del Distrito, quien la ejercía, precisamente, a través del Gobernador del Distrito Federal, de su libre nombramiento y remoción.

Este vínculo –clásico del sistema federal, podríamos decir– se eliminó con la Constitución de 1999, y se ordenó (artículo 16) aplicar la autonomía municipal y la descentralización político administrativa, lo cual da cuenta de una evolución que desarma la teoría inicial.

En la doctrina,¹¹ particularmente en el artículo del profesor Manuel Rachadel puesto bajo el interrogante bien diciente de distrito capital o distrito

¹¹ Ver: Brewer-Carías, Allan R. *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004, tomo I, p. 404, y *Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela, 2005, Tomo II, p. 451.

metropolitano, es bien expresa su opinión acerca de las dificultades ya que “las presentes consideraciones tienen por objeto analizar el marco jurídico de dos figuras institucionales de reciente creación y cuyos perfiles se nos presentan plagados de confusión, hasta el punto de que para muchas personas constituyen una sola y misma cosa: el Distrito Capital y el Distrito Metropolitano de Caracas” (3271).

Este último autor nos recuerda que, al lado de la preocupación del distrito federal podemos decir, desde los preparativos de la Constitución anterior de 1961, se planteó la cuestión institucional del valle de Caracas, puesto que la ciudad capital había desbordado hacía décadas el territorio que se le había asignado para el asiento de los poderes públicos nacionales —el Distrito Federal— y su parte oriental, la de mayor dinamismo en su crecimiento, se había asentado sin solución de continuidad en territorio del Estado Miranda. Sobre la Gran Caracas ejercían competencias —continúa—, en ese momento, además del Poder Nacional, dos Gobernadores, el del Distrito Federal y el del Estado Miranda, y dos Conejos Municipales, el del Distrito Federal y el del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Sin embargo, aparece según los dos autores referenciados clara la voluntad constituyente de organizar el Distrito Capital en sustitución del Distrito Federal, así sea sobre sus mismas bases territoriales, pero surgen discrepancias en los términos de la organización y aspectos conceptuales con la interpretación dada en la sentencia 1563 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la ley especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas del 13 de diciembre del año 2000, asunto que sobrepasa, obviamente, los alcances de este trabajo.

Desde esta perspectiva, quizás lo que valga la pena anotar ahora para terminar es la importancia que gana el aspecto metropolitano frente al fenómeno federal del Distrito federal. Podría aparecer, entonces, que en la evolución de las capitales federales dos factores disminuyen el impacto de la teoría inicial: la de participación democrática de los ciudadanos en la conformación de los gobiernos de las capitales, y el respeto que ellas deben tener a los municipios que las

Rachadell, Manuel. ¿Distrito capital o distrito metropolitano? en *El derecho público a comienzos del siglo XXI (Estudios en homenaje al profesor Allan Brewer-Carias)*, Madrid, Thomson, Civitas, 2003, tomo III, p. 3271.

rodean, que es expresión del hecho metropolitano, como resulta de los textos constitucionales venezolanos sobre la integridad del Estado Miranda.

Podría agregarse que estos dos factores aparecen claros en la evolución de las capitales federales latinoamericanas y dado que esos dos factores no son exclusivos sino comunes con las ciudades capitales de las naciones o Estados centralistas, parte al menos de la singularidad de las capitales federales está desapareciendo, y nuevas dificultades nublan el horizonte. Esto puede presagiarse del párrafo final de las conclusiones del profesor Rachadell cuando afirma:

Lo que definitivamente descartamos es la idea de cambiar el marco legal vigente antes de haber evaluado sus resultados y de sustituirlo por otro que no ha sido debidamente estudiado ni consultado. Esto no significa que debemos resignarnos a aceptar lo que tenemos, con sus imperfecciones. El debate sobre la solución institucional para el valle de Caracas sigue abierto y debemos hacer seguimiento al proceso de instrumentación de la fórmula originada del proceso constituyente de 1999, para obtener experiencias que puedan servir para una nueva reforma constitucional. (3312)

Desde el punto de vista colombiano podemos decir que la experiencia de Caracas 1999 nos debe llevar a redoblar el interés por el fenómeno metropolitano en que nuestra capital está inmersa él, que adicionalmente compromete parte importante del valioso territorio de la Sabana de Bogotá, sobre lo cual algunas inquietudes han comenzado a lanzarse desde esta Universidad.¹²

Bibliografía

- Brewer-Carías, Allan R. *La Constitución de 1999*. Tomo I. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2004.
- . *Derecho Administrativo*. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela, 2005.
- Contreras Bustamante, Raúl. *La ciudad de México distrito federal y entidad federativa*. México: Editorial Porrúa, 2001.
- Creo Bay, Horacio D. *Nuevo régimen de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Juan Carlos Cassagne (director). Depalma, 1995.

¹² Vidal Perdomo, Jaime. *Temas municipales y regionales*, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1985.

- De Yariura, Tobías; Elvira L. Gargaglione. “Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”. *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*. G.J. Bidart Campos y H.R. Sandler (coords.). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Rioja”, 1995.
- Dromí, Roberto; Eduardo Menem. *La constitución reformada*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994.
- Lewandowsky, Enrique Ricardo. “El distrito federal brasileño en el contexto del régimen federal”. *Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- Rachadell, Manuel. “¿Distrito capital o distrito metropolitano?”. *El derecho público a comienzos del siglo XXI (Estudios en homenaje al profesor Allan Brewer-Carías)*. Tomo III. Madrid: Thomson, Civitas, 2003.
- Rowat, Donald C. *The government of federal capitals*. Toronto: University of Toronto Press, 1973.
- Sagiüés, Néstor Pedro. “Introducción y comentario”. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Astrea, 1996.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*. 12 edición. Bogotá: Legis-Universidad del Rosario, 2004.
- . *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*. 9ª edición. Bogotá: Legis, 2005.
- . *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario, 2001.
- . *Temas municipales y regionales*. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1985.

La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano, y su régimen durante el liberalismo radical

Miguel Malagón Pinzón

Introducción

El modelo de organización federal desde sus inicios en Norteamérica planteó un régimen diferente para la capital.¹ Dentro de la historia del Estado colombiano y de su ordenamiento territorial, tuvimos dos períodos en los que se adoptó el federalismo. El primero de ellos fue de 1811 a 1816, en el que la capital no tuvo una regulación diferente a la de los otros municipios del país. El segundo de 1853 a 1886, en donde a partir de 1860 Bogotá sí tuvo un régimen especial.

Comenzaremos analizando la primera etapa para mostrar que la organización del territorio en nuestro país no ha sido pacífica, pues este período es heredero de la Colonia en donde se presentó el enfrentamiento entre el centro y la periferia por la primacía económico-política. Esta primera República mostró la lucha entre Cartagena y Bogotá, las dos principales ciudades de la Nueva Granada, por la prevalencia del poder económico.

Este estudio empezará analizando dicho enfrentamiento por varias razones. La primera, porque nuestra historia jurídica hace caso omiso de él. La segunda, porque nos muestra una realidad bastante diversa de la tradicional, que siempre ha presentado un país unido en la colonia y desunido en los comienzos de nuestra vida independiente. La tercera, porque esta lucha entre Cartagena y Bogotá nos deja entrever que ésta última no fue la ciudad más importante del país bajo la dominación española y en las dos primeras décadas del siglo XIX.

Posteriormente, vamos a estudiar a Bogotá con la llegada del liberalismo, período que constituye nuestro segundo objeto de análisis. Hemos dicho que

¹ Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Legis. 2004. p. 39 – 40.

nuestra actual capital de la República tuvo un régimen jurídico bastante singular en esta época del siglo XIX. Esta etapa no ha sido investigada por nuestra doctrina del derecho público, aunque no sabemos si de manera intencional o por olvido involuntario. En este período el país rompió definitivamente con la organización de la economía colonial y se puso a tono con las corrientes del liberalismo más puro imperantes en países como España, Argentina y México. Colombia siguió muy de cerca los acontecimientos que se dieron en los gobiernos de Ignacio Comonfort y de Benito Juárez, en México. Estas administraciones implantaron las famosas leyes de Reforma que consagraron la separación de la Iglesia y el Estado, que desarrollaron la desamortización de los bienes de manos muertas² y que regularon todo lo concerniente a México como Distrito Federal.³ En igual sentido la República argentina, más o menos en el mismo tiempo y luego de arduos e intensos debates consagró a Buenos Aires como capital federal.⁴ Nuestro país no fue ajeno a este fenómeno y durante el ciclo del radicalismo Bogotá recibió la denominación de Distrito Federal, aunque por muy poco tiempo.

1. Enfrentamiento económico y político entre Cartagena y Santa Fe de Bogotá. Génesis de nuestro federalismo

La época de dominación española presenció la pugna de nuestras dos principales ciudades, Santa Fe de Bogotá y Cartagena, esta reyerta se agudizó con la creación de un Consulado de Comercio en la ciudad caribeña. Por este motivo no compartimos la hipótesis de que uno de los grandes errores en el momento de la independencia fue el haber importado el modelo federal, pues se separó lo que siempre había estado unido.⁵ Por el contrario, tan clara era esta diferenciación que Bogotá accedió a plantear el federalismo porque comprendió que era la única manera de conseguir que Cartagena accediera a integrarse dentro de nuestro Estado.

² Knowlton, Robert. “Expropiación de los bienes de la Iglesia en el siglo XIX en Méjico y Colombia: una comparación”. *El Siglo XIX en Colombia: Visto por Historiadores Norteamericanos*. Medellín: Editorial La Carreta, 1977.

³ Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva*. México: Editorial Porrúa, 2001. Pp. 101–133.

⁴ Ruiz Moreno, Isidoro. *La Federalización de Buenos Aires. Debates y Documentos*. Buenos Aires: Emecé, 1980. Pp. 70–76.

⁵ López Michelsen, Alfonso. *El Estado fuerte*. Bogotá: Populibro, 1968. Pp. 27.

Desde 1795 la oposición del gremio comercial de Bogotá hacia la formación del Consulado de Comercio de Cartagena era latente, y la lucha por obtener un organismo propio se sintió, incluso, hasta los mismos albores del movimiento del 20 de Julio.⁶ Santa Fe tenía 65 grandes comerciantes.⁷ De éstos, 32 comerciaban directamente con España. Además, controlaban la mayoría de los intercambios comerciales en el interior del país, y su influencia política y económica era considerable, si se tiene en cuenta la densidad poblacional de su territorio.⁸ Esta élite Santafereña siempre contó con el apoyo de los Virreyes en su intento de independizarse de los comerciantes cartageneros, ya que dependían de estos últimos para obtener las importaciones que ellos revendían en el interior, en vez de traerlas directamente de España.⁹

Los puntos principales sobre los cuales los comerciantes bogotanos discutían, tenían que ver con el pésimo estado de la carretera del interior, la cual reducía la competitividad de sus productos frente a los europeos.¹⁰ Como consecuencia, una de sus principales preocupaciones era la construcción del camino del Opón, que facilitaría el transporte de sus mercancías.¹¹ Estos intereses económicos eran los principales motivos de discordia; los comerciantes de Santa Fe controlaban el comercio interno del área más densamente poblada del reino, mientras el consulado tenía, en nombre de la Corona, los medios para promover y desarrollar el comercio interior.¹²

El Consulado no resolvió el gravísimo problema del mal estado de las comunicaciones internas, principalmente por los pésimos ciclos económicos sufridos por la Nueva Granada durante este período.¹³ Ésta fue incapaz de expandir

⁶ Smith, Robert. *El Consulado de Santa fe de Bogotá*. Cali: Academia de Historia del Valle. No. 150 Marzo de 1969. Pp. 34

⁷ Malagón Pinzón, Miguel. “El Consulado de Comercio de Cartagena”. *Revista de Estudios Socio-jurídicos*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001. Pp. 70.

⁸ Mcfarlene, Anthony. *Colombia antes de la Independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*. Bogotá: Banco de la República, 1997. Pp. 270.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Múnica Cavadía, Alfonso. “Ilegalidad y Frontera 1700–1800”. *Historia económica y social del caribe colombiano*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Pp. 144.

¹¹ *Ibid.* Pp.143.

¹² Múnica Cavadía, Alfonso. *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el caribe colombiano*. Bogotá: Banco de la República, 1998. Pp. 119.

¹³ Malagón Pinzón, Miguel. *El Consulado de Comercio, Op. Cit.* p. 70.

su comercio exterior significativamente y tampoco pudo desarrollar su infraestructura agraria de una manera consolidada, lo que la sometía a gravísimas contracciones.¹⁴

No sólo factores coyunturales intensificaban la discordia entre estas regiones, también disputas de muchos años atrás contribuían a esta cuestión. Los virreyes de la Nueva Granada siempre se habían referido a Cartagena en sus informes, como una “pesada carga que consumía los excedentes económicos de todo el reino”.¹⁵ Todo el presupuesto se destinaba a la construcción y mantenimiento de la fortaleza de Cartagena.¹⁶ Por consiguiente, el establecimiento y existencia del Consulado de Comercio de Cartagena, trajo a la superficie rivalidades entre los diferentes grupos comerciales de la Nueva Granada, principalmente con los de Santa Fe de Bogotá, por lo que se pueden ver los efectos del monopolio que ejercían los comerciantes cartageneros en el comercio de ultramar.

A partir de la introducción de los reglamentos de libre comercio a finales del siglo XVIII,¹⁷ los comerciantes de Santa Fe reclamaron a la Corona para que se les diera un papel independiente en el comercio externo de la Nueva Granada, solicitando a ésta el establecimiento de un Consulado de Comercio independiente al de Cartagena, lo que demuestra la importancia que había alcanzado la capital del virreinato como centro comercial.¹⁸

¹⁴ Para mostrar la incapacidad comercial del Nueva Granada traemos esta cita que dice: “La ruina casi completa de las cosechas de maíz y arroz, provocada por una prolongada sequía, trajo consigo una súbita alza en la demanda de harina cerca de 8.000 cargas, el doble del consumo normal de la ciudad. Acosado por la amenaza de hambre, el gobierno de Cartagena tomó la decisión atrevida de autorizar la entrada al puerto, sin previo permiso del Virrey, en los meses de abril a julio, de nueve barcos estadounidenses repletos de harina. Por supuesto cuando la noticia llegó a la capital el Virrey prohibió de inmediato el comercio con los americanos del norte”. Múnera Cavadía, Alfonso. *Ilegalidad y Frontera*, Op. Cit. p. 145.

¹⁵ Esto es palpable en las Relaciones del Virrey Ezpeleta citadas en Colmenares, Germán. *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*. Tomo II. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1989. Pp. 240.

¹⁶ Así lo expresaba el mismo Ezpeleta al comentar lo costoso que había resultado para la Real Hacienda la construcción de la escollera (muralla) submarina entre Bocagrande y Tierrabomba. *Ibid.* p. 295.

¹⁷ Ots Capdequi, José María. *El Estado Español en las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. Pp. 41.

¹⁸ McFarlane, Anthony. “Comerciantes y Monopolio en la Nueva Granada. El Consulado de Cartagena de Indias”. *Anuario de historia social y de la cultura*. No. 11. Bogotá, 1983. P. 60.

Los comerciantes de Santa Fe, que estaban involucrados con el comercio de importaciones, dependían en su mayoría de las compras y envíos que les hacían los comerciantes de Cartagena.¹⁹ Los santafereños trabajaban por su propia cuenta, o eran agentes de los cartageneros, recibían desde el puerto la mercancía importada por lo general a crédito, por un período de seis a doce meses, y una vez vencido éste se encargaban de hacer llegar el pago a sus acreedores en Cartagena en oro, plata o en monedas.²⁰ En igual manera, vendían la mercancía al por mayor y al detal en sus almacenes de la capital, o enviando pequeños lotes en consignación a otras poblaciones del interior del país, normalmente para extender las operaciones de crédito que se originaban en Cartagena, pero que por lo general tenían como fuente primaria a Cádiz.²¹

De acuerdo con el administrador de la Aduana de Santa Fe, en 1789, en la capital no existía una clara distinción entre los comerciantes al por mayor o al detal.²² Eran muchos los que estaban dedicados a vender artículos europeos, pero no había una especialización formal entre ellos, ya que los comerciantes de “mayor clase” también vendían productos europeos al menudeo en sus almacenes.²³

Sin embargo, aunque los comerciantes al por mayor estuvieran dispuestos a negociar a un nivel muy reducido, existían dentro de éstos algunos que eran lo suficientemente ricos y capaces para comerciar en forma directa con España y reclamar igualdad de derechos y oportunidades con sus colegas de Cartagena.²⁴

En 1785, un representante nombrado por los diputados y comerciantes de Santa Fe, señaló que varios de sus representados estaban en contacto permanente y directo con Cádiz y con otros puertos españoles autorizados por la Corona, desde donde enviaban mercancías para vender en Santa Fe.²⁵ Por esta razón, solicitaba al Virrey que permitiera la llegada de esas mercancías directamente a la capital, sin pasar por la Aduana de Cartagena; éste apoyó la medida. Sin embargo, el

¹⁹ Malagón Pinzón, Miguel. *El consulado de comercio de Cartagena, Op. Cit.* P. 71.

²⁰ Smith, Robert. *El consulado en Santa fe de Bogotá, Op. Cit.* P. 32.

²¹ McFarlane, Anthony. *Colombia antes de la Independencia, Op. Cit.* P. 269.

²² McFarlane, Anthony. *Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada, Op. Cit.* P. 63.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ McFarlane, Anthony. *Colombia antes de la Independencia, Op. Cit.* P. 269.

número de firmas que acompañó a la petición dejaba ver que los comerciantes independientes eran muy reducidos.²⁶

La debilidad del gremio comercial de Santa Fe con respecto al de Cartagena se reconoció oficialmente en 1796, cuando a raíz de la creación del Consulado, los comerciantes de la capital solicitaron igual privilegio pidiendo una institución similar para la capital, que tuviera jurisdicción sobre las provincias del interior, y que fuera completamente independiente del Consulado de Cartagena.²⁷ El gobierno español rechazó la propuesta, reconociendo la mayor importancia comercial del puerto de Cartagena y sus mercaderes sobre el gremio comercial de la capital.²⁸ Sin embargo, esta rivalidad entre Cartagena y Santa Fe se hizo más fuerte después de 1796, debido a la suspensión del comercio con España durante la guerra contra Inglaterra, y al aumento del contrabando, situaciones que debilitaron la hegemonía comercial de Cartagena.²⁹

A pesar del rechazo, los comerciantes de Santa Fe persistieron en su campaña para conseguir la autorización del establecimiento de un Consulado de Comercio independiente al de Cartagena, pero sólo lograron concesiones en asuntos referentes a jurisdicción y a derechos de apelación en casos mercantiles.³⁰ Sin embargo, las peticiones capitalinas continuaron, presentando la última de ellas en el año de 1804.³¹

La figura más representativa de estas campañas fue don José Acevedo y Gómez, quien era un comerciante criollo que, apoyado por las peticiones de los comerciantes y de los cabildos de las poblaciones vecinas a la capital, denunció el fracaso del Consulado de Cartagena como promotor del desarrollo económico y comercial del virreinato, y afirmó que el dominio de éste sobre el comercio exterior de la Nueva Granada era un impedimento para su desarrollo.³² Como argumento señalaba que el crecimiento demográfico había ocasionado

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Múnera Cavadia, Alfonso. *Ilegalidad y Frontera*, *Op. Cit.* P. 143.

²⁸ McFarlane, Anthony. *Comerciantes y monopolio*, *Op. Cit.* P. 64.

²⁹ Terrientes Mojica, César. *The Consulado of Cartagena, 1795 – 1820*. A Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School University of Southern California. 1981. P. 32.

³⁰ McFarlane, Anthony. *Comerciantes y Monopolio*, *Op. Cit.* P. 64.

³¹ Smith, Robert. *El Consulado en Santa fe de Bogotá*, *Op. Cit.* P. 34.

³² Terrientes Mojica, César. *The Consulado of Cartagena*, *Op. Cit.* P. 75.

un aumento del comercio y de la producción interna, por lo que destacaba la necesidad de establecer un Consulado en la capital con el fin de superar los obstáculos que limitaban la explotación de los recursos internos.³³ Sostenía además, que era fundamental desarrollar los medios para promover la “útil y continuada comunicación de España con su Colonia”.³⁴

Afirmaba que los comerciantes de Cartagena habían sido completamente incapaces de llevar a cabo este objetivo, e insistió en señalar que el Consulado de esta ciudad no sólo había descuidado los trabajos que le había encomendado la Corona directamente, sino que además había derrochado sus recursos en la construcción de un camino que comunicaba la casa de los comerciantes ricos de Cartagena con sus haciendas y fincas de recreo en la población de Turbaco.³⁵

Por otro lado, las poblaciones del Socorro, Tunja y Pamplona, ricas en recursos agrícolas y mineros, al ver que carecían de la ayuda esencial del Consulado de Cartagena para fomentar el comercio de exportación de sus productos, apoyaron las denuncias hechas por Acevedo.³⁶ Estas quejas también fueron apoyadas por el cabildo de Santa Fe y por el Virrey Amar y Borbón.³⁷ Acevedo, en comunicaciones posteriores, señaló que el clima de la ciudad de Cartagena era inapropiado para el funcionamiento de un Consulado que promoviera el desarrollo comercial del Virreinato.³⁸ Añadió además que como los miembros del Consulado eran en su mayoría inmigrantes españoles e intermediarios, no podían promover el desarrollo económico de la colonia, ya que como casi todos los miembros del Consulado eran agentes de casas comerciales de Cádiz, sólo se quedaban el tiempo necesario para hacer fortuna y luego escapar del “clima desagradable” de Cartagena, por lo que podría decirse que estos funcionarios carecían de interés por el desarrollo del país y sólo utilizaban los cargos de este Consulado para distribuir los salarios asignados a sus funciones.³⁹ La desorganización causada por la guerra contra la invasión francesa, terminó deteriorando la autoridad

³³ McFarlane, Anthony. *Colombia antes de la Independencia*, Op. Cit. P. 471.

³⁴ McFarlane. *Comerciantes y monopolio*, Op. Cit. P. 65.

³⁵ *Ibid.* P. 66.

³⁶ Terrientes Mojica, César. *The Consulado of Cartagena*, Op. Cit. P. 75.

³⁷ McFarlane, Anthony. *Comerciantes y monopolio*, Op. Cit. P. 67.

³⁸ McFarlane, Anthony. *Colombia antes de la Independencia*, Op. Cit. P. 471.

³⁹ *Ibid.* P. 67.

española en la colonia, e impidió que pudiera llevarse a cabo el establecimiento de un Consulado independiente en Santa Fe.⁴⁰

Estos antagonismos interregionales entre la capital y Cartagena contribuyeron más tarde a crear rivalidades interurbanas e interprovinciales que llevaron a la fragmentación política interna del país durante los primeros años de la independencia. Como sucedió, por ejemplo, en 1810, año en que Bogotá después del 20 de Julio cambió de parecer, olvidó su proyecto federal, y propuso un régimen centralista, con una constitución que debería ser redactada en la capital. Observemos las ideas que se expresaron en el boletín denominado “Diario Político” que circuló en ese momento:

En la capital del reino se verá cómo piensan las provincias de acuerdo a sus representantes; con arreglo a los poderes e instrucciones que traigan resolverá la forma que más nos convenga adoptar.

Abrid los ojos; ved los riesgos, digamos mejor, los abismos de la división. La división, la rivalidad ese necio orgullo de ser la primera, nos precipitará en los males ineluctables de una guerra civil.

Que cada provincia ocupe su lugar, que la capital sea la capital y que la provincia sea la provincia. Alarguemos nuestras manos, liguémonos con vínculos indisolubles para siempre.

No se oiga sino una voz, y que no haya sino una y que no haya sino unos mismos sentimientos. Libertad, independencia, subordinación a las autoridades, patriotismo, humanidad. He aquí nuestro código y el único que nos puede salvar en esta crisis.

Las provincias del reino no deben tomar partido por sí solas en la presente crisis política. La capital esperaba que todas ellas se reuniesen por medio de sus diputados a tratar sobre este importante objeto.

Sería un procedimiento el más impolítico romper estos vínculos sagrados, separarnos cuando nos debemos reunir más estrechamente, tomar caminos diversos cuando debemos concurrir a un solo punto.

Las providencias que se dictasen para un departamento chocarían con las que se abrazasen por otro, lo que ocasionaría la mayor confusión y desorden.⁴¹

⁴⁰ Malagón Pinzón, Miguel. *El consulado de comercio de Cartagena, Op. Cit.* P. 74.

⁴¹ Citado por: Llano Isaza, Rodrigo. *Centralismo y federalismo (1810-1816)*. Bogotá: Banco de la República, 1999. P. 66.

A partir de entonces, Cartagena se convertirá en la abanderada del federalismo y Bogotá en la del centralismo, confrontación que persistirá hasta la reconquista española en 1816.⁴²

Más adelante la idea de la República Unitaria será la vencedora en esta contienda, pero no por méritos propios sino por la destrucción de que fue objeto Cartagena como resultado del sitio del pacificador Pablo Morillo, que duró más de cien días y que acabó con el poderío comercial de la ciudad caribeña. A partir de esta derrota se pretendió la creación de un Estado-nación con el centro en los Andes.⁴³ Mala solución que restringió la visión del país al ignorar las diferencias regionales y étnicas. Bogotá tomará su prevalencia para auto atribuir un origen europeo a su población,⁴⁴ y para deslegitimar a las regiones de tierra caliente como el foco de las razas inferiores y atrasadas.⁴⁵

Hemos visto el surgimiento de nuestra vida republicana como un fenómeno que enfrentó a la capital virreinal con las ciudades importantes de provincia y, en concreto, con Cartagena. Ésta, sin lugar a dudas, se constituyó a fines del período de dominación española y en las dos primeras décadas del siglo XIX, en la metrópoli de mayor peso comercial y económico de nuestro territorio. Esta circunstancia conllevó a que el puerto caribeño fuera el principal defensor e impulsor del ordenamiento federal en Colombia. Por el contrario, Bogotá, que en un comienzo, el 20 de julio de 1810, propuso el federalismo como forma de ordenación territorial, después y ante la perspectiva de no poder someter

⁴² El historiador francés Guerra explica estos enfrentamientos como un fenómeno común en la América española de ese momento: "(...) las ciudades capitales tuvieron que enfrentarse con otras ciudades importantes que no aceptaban su pretensión de preeminencia. Caracas tuvo que enfrentarse con Coro y Maracaibo; Buenos Aires, no sólo, como antes, con Montevideo, sino también con las ciudades del interior; Nueva Granada, se fragmentó en múltiples juntas rivales. Como en España en 1808 se planteaba la necesidad urgente de constituir gobiernos de orden superior al de las ciudades para impedir la aparición de múltiples gobiernos independientes en cada <pueblo> (en el Río de la Plata o Venezuela), o para reunir mediante un nuevo pacto las diferentes juntas ya formadas (en Nueva Granada). Ver: Guerra, François-Xavier. "Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas". *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, 1995. P. 37.

⁴³ Múnera Cavadía, *El fracaso de la nación, Op. Cit.* P. 219.

⁴⁴ En opinión de Felipe Pérez en 1862 en Bogotá "la raza dominante es la blanca o europea; sin embargo, se encuentran toda clase de tipos, recorriéndose la escala humana desde el africano puro de las costas de Guinea, hasta el hermoso i perfecto de las faldas del Cáucaso". Pérez, Felipe. *Geografía física y política del Distrito Federal*. Bogotá: Imprenta de la Nación, 1862. P. 27.

⁴⁵ Múnera Cavadía, Alfonso. *Fronteras Imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Editorial Planeta, 2005. P. 21-45.

a los poderes interregionales, adoptó la idea de la República Unitaria. En este momento histórico (1811–1816), Colombia tuvo dos ordenamientos territoriales: las provincias, que con excepción de Bogotá, se adhirieron al federalismo, mientras que Cundinamarca en solitario optó por el centralismo. Debemos anotar que no obstante tener un régimen federal no consagramos ningún tipo de normatividad particular sobre la capital federal. Es decir, que copiamos de Norteamérica la federalización, pero no desarrollamos lo concerniente al Distrito Federal. Tuvimos que esperar al arribo de los liberales radicales, como veremos a continuación, para que volviéramos a implantar el federalismo, pero esta vez sí consagrando una normatividad especial para la capital, a la usanza de las grandes capitales federales de Washington, México y Buenos Aires.

Analizaremos ahora lo más importante del pensamiento liberal de mediados del siglo XIX, y entre estos temas el del manejo como Distrito Federal que se le dio a Bogotá.

2. Bogotá en el pensamiento liberal de mediados del siglo XIX

En la década de los cincuenta del siglo XIX, el país sufre sus más grandes cambios en materia económica, social y política. Por vez primera en estos años se da un verdadero y contundente divorcio con la Colonia. Los historiadores clásicos⁴⁶ siempre han hablado del gran rompimiento que se dio con España en 1819. Por ello, algunos constitucionalistas suelen citar este año como en el que comienzan nuestras instituciones propias.⁴⁷ Nosotros no compartimos esta visión, ya que Colombia siguió aplicando la legislación española hasta el año de 1887.

Veamos, por ejemplo, lo preceptuado por la ley de Procedimiento Civil, sancionada en el país el 13 de mayo de 1825, en materia de aplicación de fuentes por los Tribunales Civiles y Criminales de la República, en el siguiente sentido:

1º. Las decretadas o que en lo sucesivo se decreten por el poder legislativo; 2º. Las Pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del Gobierno español sanciona-

⁴⁶ Arteaga Hernández, Manuel y Arteaga Carvajal, Jaime. *Historia Política de Colombia*. Bogotá: Ediciones Intermedio, 1986. Pp. 159–174; Safford, Frank y Palacios, Marco. *Colombia. País Fragmentado y Sociedad Dividida*. Bogotá: Editorial Norma, 2002. Pp. 191–228; Ocampo López, Javier. *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1983. Pp. 293–298.

⁴⁷ Samper, José María. *Derecho Público Interno*. Bogotá: Editorial Temis, 1982. Pp. 86–96; Pérez, Francisco de Paula. *Estudios Constitucionales*. Bogotá: Editorial Centro, 1936. Pp. 17–21.

das hasta el 18 de marzo de 1808 que estaban en observancia bajo el mismo Gobierno en el territorio que forma la República; 3º. Las Leyes de la Recopilación de Indias; 4º. Las de la Nueva Recopilación de Castilla; y 5º. Las de las Siete Partidas.⁴⁸

En otro artículo posterior de la misma ley de 1825 se mencionaba que:

En consecuencia, no tendrán vigor ni fuerza alguna en la República las leyes pragmáticas, cédulas, órdenes y decretos del Gobierno español, posteriores al 18 de marzo de 1808, en todo lo que directa o indirectamente se opongan a la Constitución o las leyes y decretos que haya dado o diere el poder ejecutivo.⁴⁹

Traemos también la ley orgánica del 29 de Junio de 1858. En esta disposición se reguló la prelación de las leyes y demás normas en la Confederación Granadina. Miremos el artículo 49:

El orden en que deben observarse las leyes en los asuntos judiciales que son de competencia de la Confederación, es éste:

- 1º. Las leyes que expida el presente Congreso y las que en lo sucesivo se expidan por los Congresos de la Confederación.
- 2º. Las expedidas por los Congresos de la Nueva Granada desde 1845 hasta 1857.
- 3º. Las de la Recopilación Granadina.
- 4º. Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del Gobierno español, expedidas hasta el 18 de marzo de 1808, que estaban en observancia bajo el mismo Gobierno español en el territorio que forma la Confederación Granadina.
- 5º. Las de la Recopilación de Indias.
- 6º. Las de la Nueva Recopilación de Castilla.
- 7º. Las de las Partidas.⁵⁰

En el mismo sentido, el Código Judicial de la Unión, adoptado por Ley 57 bis de 7 de Junio de 1872, consagró en su artículo 1941 el orden en el que deberían observarse las leyes de la siguiente manera:

⁴⁸ Champeau, Edmond y Uribe, Antonio José. *Tratado de Derecho Civil Personas*. Tomo I. París: Librairie de la Societé du Recuil Général des Lois et Arrets, 1899. Pp. 3.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ República de Colombia. *Codificación Nacional*. Tomo XVIII. Bogotá: Imprenta Nacional, 1930. P. 169.

1. Las leyes que expida el Congreso de este año, y las que en lo sucesivo expida la misma Corporación;
2. Las expedidas por la Convención Nacional de 1863, y por los Congresos posteriores a ella, y anteriores al del presente año, en orden cronológico inverso;
3. Los decretos de carácter legislativo expedidos por el Gobierno provisorio desde 1861 hasta el 4 de febrero de 1863;
4. Las leyes expedidas por el Congreso de la Confederación Granadina en 1858;
5. Las expedidas por los Congresos de la Nueva Granada desde 1845 hasta 1857, en orden cronológico inverso;
6. Las de la Recopilación Granadina;
7. Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del Gobierno español, expedidos hasta el 18 de marzo de 1808, que estaban en observancia bajo dicho Gobierno en el territorio que forma hoy la Unión Colombiana;
8. Las leyes de la Recopilación de Indias;
9. Las de la Nueva Recopilación de Castilla; y
10. Las de las Partidas.⁵¹

Por último, debemos mencionar la ley 153 de 1887, texto que terminó con la vigencia del derecho español en Colombia. En efecto, su artículo 15 estableció que “todas las leyes españolas están abolidas”.⁵² Con la estructura económica sucedió una idéntica situación a la jurídica, pues se continuó con las mismas instituciones del período de dominación española. Sólo fue a mediados del siglo XIX cuando se extinguieron los monopolios del tabaco, la quina y el añil, y se acabaron los privilegios industriales, como los de:

El decreto de 21 de agosto de 1827 que otorgó privilegio a la compañía de Egea y Dassti, para explotar las minas de hierro de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, privilegio que fue prorrogado por seis años por el decreto del Congreso de 15 de abril de 1841. El privilegio de 23 de marzo de 1832 para la fabricación de loza fina. Las leyes de 5 y 22 de mayo de 1834 que concedieron privilegio para la fabricación de papel y vidrio.⁵³

⁵¹ Vélez, Fernando. *Datos para la Historia del Derecho Nacional*. Medellín: Imprenta del Departamento, 1891. Pp. 78-79.

⁵² Champeau y Uribe, *Tratado*, Op. Cit. P. 10.

⁵³ Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y Cultura en la Historia de Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1996. P. 216.

Con estas reformas se buscó imponer el librecambio por encima del proteccionismo, ocasionando que se diera una transformación económico-social. Puesto que se presentó “una sustitución de un modo colonial de producción por un modo comercial y manufacturero”.⁵⁴

Posteriormente, en 1853 se decretó la abolición de la esclavitud.⁵⁵ Esta situación puso fin al comercio con seres humanos, que entre nosotros existía desde el siglo XVI y que durante el siglo XIX no había sido finiquitado por resquebrajar seriamente la economía.

En esta misma época se da lo que consideran algunos autores como el único período de gobierno socialista de la historia colombiana bajo el mando del General José María Melo, quien accedió al poder apoyado por los artesanos y se sostuvo en él por un corto tiempo de nueve meses.⁵⁶ Bajo este convulsionado marco, en el año de 1855 se reforma la Constitución de 1853 y el territorio nacional asume la forma de organización federal, la cual subsiste hasta el año de 1886.⁵⁷

2.1. Los proyectos de construcción del Estado-Nación de los liberales radicales

Nuestros pensadores liberales querían alcanzar unos ideales de modernización y de desarrollo⁵⁸ que pusieran al país en el mismo nivel de progreso de otros Estados de América, como por ejemplo los Estados Unidos. Uno de esos ideales, y que corresponde al primer proyecto de edificación del Estado nacional en Colombia, fue el de la inmigración.⁵⁹ En efecto, los liberales promovieron la llegada masiva de extranjeros con dos propósitos básicos: el primero respon-

⁵⁴ *Ibid.* P. 225.

⁵⁵ Bushnell, David. *Colombia una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta, 1994. Pp. 154–155.

⁵⁶ Vargas Martínez, Gustavo. *José María Melo: Los artesanos y el socialismo*. Bogotá: Editorial Planeta, 1998.

⁵⁷ Tascon, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Editorial Minerva, 1953. Pp. 79–164.

⁵⁸ Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia 1849–1914*. Bogotá: Universidad Nacional, 1970. Pp. 103–113.

⁵⁹ Martínez, Frédéric. “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, en el siglo XIX”. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Bogotá: Banco de la República. No. 44. 1997. Pp. 9- 34.

día al modelo de “Civilización vs. Barbarie” imperante en toda América y que consistía en la traída de grandes cantidades de europeos y norteamericanos para mejorar la raza del país y poder aparecer como un territorio plenamente occidentalizado.⁶⁰ Al mismo tiempo, se pretendía imponer la eugenesia, se producía la “civilización de los indígenas” para su conversión al catolicismo, para que aprendieran el castellano como lengua y para que adoptaran los usos y las costumbres del resto de los habitantes del territorio nacional.⁶¹ El gobierno colombiano promovió a través de sus agentes diplomáticos las bondades de nuestro suelo y de nuestro clima para estimular la llegada de extranjeros.⁶²

El segundo objetivo que se buscaba con la traída de foráneos era el de incrementar la mano de obra.⁶³ Para tal fin se intentó traer a orientales, principalmente chinos, para que reemplazaran a los africanos en el manejo de la agricultura.⁶⁴ Ya que con ocasión de la abolición de la esclavitud para los grandes productores agrícolas, especialmente de caña de azúcar, no era nada rentable el empleo de los esclavos recién liberados, puesto que tenían que pagarles un salario más o menos aceptable y tenían que disminuir la jornada de trabajo a condiciones más humanas.⁶⁵ Por esto se miró que en otros países de Hispanoamérica como Cuba se estaba llevando a chinos para trabajar en los grandes ingenios azucareros,⁶⁶ pues su mano de obra era más barata porque trabajan y producen más que los africanos y se les pagaba salarios miserables.

Este primer proyecto de construcción del Estado-nación por parte de los radicales fue un rotundo fracaso debido a que no vinieron extranjeros ni para renovar y fortalecer la raza, ni para ser usados como mano de obra.⁶⁷ Esta frus-

⁶⁰ Malagón Pinzón, Miguel. “La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas”. en: *El derecho administrativo en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2007.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Martínez, Frédéric. *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845–1900*. Bogotá: Banco de la República, 2001. Pp. 395–403.

⁶³ Martínez, Frédéric. *Apogeo y Decadencia del ideal de la inmigración, Op. Cit.* P. 14.

⁶⁴ *Ibid.* Pp. 32–33.

⁶⁵ Moreno Fraguinals, Manuel. *Cuba/España, España/Cuba. Historia Común*. Barcelona: Editorial Crítica, 2002. Pp. 170–189.

⁶⁶ Moreno Fraguinals, Manuel. *La historia como arma*. Barcelona: Editorial Crítica, 1999. Pp. 118–144.

⁶⁷ Martínez, Frédéric. *Apogeo y decadencia, Op. Cit.* P. 35.

tración conllevó a que Colombia fuera, y siga siendo, el país de América Latina con menor inmigración en los siglos XIX y XX. Las causas de este fracaso se pueden encontrar en la inestabilidad política, en lo agreste de nuestra geografía y en la dureza de nuestro clima, sumado a la ceguera y al temor de nuestra clase dominante que desde la Regeneración encerró al país para evitar el arribo de ideas y de personas de fuera.⁶⁸

El segundo gran proyecto de construcción de la nacionalidad por parte de los liberales fue la reforma educativa.⁶⁹ Los radicales, al ver el chasco que produjo la idea de la inmigración, le apuntaron todas sus baterías a la educación.⁷⁰ Con este propósito implementaron una reforma al sistema educativo vigente e impusieron a nivel de la educación primaria y secundaria un modelo laico, gratuito y obligatorio.⁷¹ Para ello trajeron de Alemania a nueve educadores, todos ellos protestantes, y les asignaron el manejo de cada uno de los nueve Estados federados.⁷² En materia de Educación Superior los radicales crearon la Universidad Nacional como el modelo de Universidad pública para la formación de ciudadanos,⁷³ y eligieron como su primer rector a Manuel Ancízar, uno de los compañeros de Agustín Codazzi en la Comisión Corográfica.⁷⁴ Por último, para la promoción de los Oficios y las Artes manuales crearon la Escuela de Artes y Oficios.⁷⁵

Este segundo proyecto también fue un gran fracaso, debido principalmente a dos circunstancias. La primera de ellas fue la oposición frontal que realizó la iglesia católica al modelo de educación laica.⁷⁶ Aquí se abolió la enseñanza

⁶⁸ *Ibid.* P. 35–41.

⁶⁹ Palacios, Marco y Safford, Frank. *Colombia, Op. Cit.* Pp. 441- 446.

⁷⁰ Martínez, Frédéric. *El nacionalismo cosmopolita, Op. Cit.* Pp. 403.

⁷¹ Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia, Op. Cit.* Pp. 108–113.

⁷² Rausch, Jane. *La Educación durante el Federalismo. La Reforma Escolar de 1870.* Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1993. Pp. 145-187.

⁷³ Loaiza Cano, Gilberto. “Educar y Gobernar. Ensayo sobre el proceso de fundación de la Universidad Nacional de Colombia”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* No. 29. Bogotá: 2002. Pp. 223–250.

⁷⁴ Loaiza Cano, Gilberto. *Manuel Ancízar y su época. Biografía de un político hispanoamericano.* Medellín: EAFIT- Universidad Nacional, 2004. Pp. 187–193.

⁷⁵ Martínez, Frédéric. *El nacionalismo cosmopolita, Op. Cit.* Pp. 403- 416.

⁷⁶ Rausch, Jane. *La educación durante el federalismo, Op. Cit.* Pp. 145–187.

de la religión católica, esta situación produjo la férrea obstrucción de los sacerdotes desde los púlpitos.⁷⁷ Hecho que conllevó a que al final del período radical, el catolicismo volviera a enseñarse en las escuelas, aunque no de forma obligatoria.⁷⁸ La segunda razón de la caída del modelo educativo tuvo que ver con la crisis económica que vivió Colombia, ocasionada por la quiebra de las exportaciones de quina, tabaco y añil que se cayeron debido a una crisis internacional.⁷⁹ Esto trajo como consecuencia que los pequeños agricultores y los campesinos buscaran nuevos productos para cultivar y poder subsistir.⁸⁰ Por ello empezaron los grandes sembrados de café, que después se volvió nuestro único producto de exportación, y que necesitaban de toda la mano de obra disponible. Entre ésta se contaba la de los hijos de los campesinos y agricultores, quienes para lograr sobrevivir no enviaron a sus hijos a los escuelas y los dedicaron al trabajo de la tierra.⁸¹

2.2. Régimen de Bogotá durante el federalismo

Una vez que hemos estudiado el marco histórico del liberalismo radical en Colombia, entremos a analizar la situación y la evolución de Bogotá. A partir de 1860 comenzó a cambiar el régimen jurídico de Bogotá. En la ciudad de Cartagena, el 10 de Septiembre los Estados de Bolívar y Cauca crearon un pacto de Unión, al que después se adhirieron los Estados de Magdalena, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Tolima. En dicho acuerdo dispusieron la reforma de la Constitución de 1858, y, además, en la estipulación doce dispusieron que el Gobierno General debía residir en un Distrito Federal que estuviera regido por disposiciones especiales y que no hiciera parte de ningún Estado. En desarrollo de esta normativa el General Tomás Cipriano de Mosquera profirió un Decreto el 23 de Julio de 1861, en el cual ordenó que:

⁷⁷ Martínez, Frédéric. *El nacionalismo cosmopolita*, Op. Cit. Pp. 423–430.

⁷⁸ Palacios, Marco y Safford, Frank. *Colombia*, Op. Cit. Pp. 444–445.

⁷⁹ Malagón Pinzón, Miguel. La regeneración, la constitución de 1886 y el papel de la iglesia católica. *Revista Civilizar*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Diciembre de 2006. Pp. 1 -12.

⁸⁰ Palacios, Marco. *El Café en Colombia 1850–1970. Una historia económica, social y política*. Bogotá: El Ancora Editores, 1983. Pp. 187–260.

⁸¹ *Ibid.* Pp. 415.

Artículo 1°. Se crea en calidad de por ahora un distrito federal, compuesto de la ciudad de Bogotá y el territorio limitado al este, por la cima de los montes orientales; al norte, por el río del Arzobispo; al oeste, por el Funza, y al sur por el Fucha.

Artículo 2°. En el distrito federal reside la capital de los Estados Unidos, es regido por disposiciones especiales y no hace parte de ningún estado. El secretario de gobierno ejerce las funciones de gobernador del distrito federal.

Artículo 3°. Se declaran vigentes en el distrito federal las leyes generales de la extinguida Confederación Granadina anteriores al 1°. de Febrero de 1859, en todo lo que sean compatibles con las disposiciones del Gobierno.

Artículo 4°. Por un decreto especial se organizará el poder municipal del distrito, que estará a cargo del jefe municipal y una corporación compuesta de doce miembros elegidos por el voto directo de los habitantes del distrito mayores de veintiún años.

Artículo 5°. Mientras la legislatura dispone lo conveniente, el gobernador de Cundinamarca designará la capital provisoria del estado y hará trasladar a ella todo lo que le corresponda.

Artículo 6°. Desde la publicación de este decreto termina el ejercicio de toda autoridad el estado soberano de Cundinamarca en el distrito federal.⁸²

Posteriormente, los mismos Estados que habían firmado el pacto de Cartagena de 1860 deciden elaborar un nuevo convenio para establecer indefinidamente una República Federal, este acuerdo lo firmaron el 20 de Septiembre de 1861.⁸³ Allí regularon en el artículo 42 del pacto que “el Gobierno de la Unión residirá en un territorio que se denominará: ‘Distrito Federal’, y el cual será designado por el Congreso. Dicho Distrito se organizará y regirá de la manera que lo determine la Convención Nacional, y no hará parte de ningún Estado”.⁸⁴

Más adelante, el General Tomás Cipriano de Mosquera, actuando como Presidente Provisorio y Supremo Director de la Guerra, profirió un Decreto el 29 de Enero de 1863 por medio del cual organizó el Distrito Federal.⁸⁵ Allí se

⁸² República de Colombia. *Codificación Nacional de todas la leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*. Tomo XIX. Años 1860 y 1861. Bogotá. Imprenta Nacional. 1930. Pp. 307-308.

⁸³ “Los Estados de Antioquia y Panamá no habían reconocido el nuevo orden político, y por eso se estipuló respecto de ellos que serían admitidos en la Confederación siempre que aceptaran el pacto, o en virtud de convenios especiales celebrados con el gobierno federal, para lo cual acreditarían por éste, ministros plenipotenciarios que les ofrecieran la paz y la unión colombiana”. Ver: De la Vega, José. “La Federación en Colombia”. *Selección de escritos históricos y políticos*. Bogotá: Cámara de Representantes, 1985. P. 73.

⁸⁴ Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones política nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995. P. 293.

⁸⁵ *Ibid.*

estableció que en el Distrito Federal habría una Corporación Popular, llamada Municipalidad, que debía estar compuesta por Vocales que tenía que elegir el Distrito en razón de un principal y un suplente por cada dos mil habitantes.⁸⁶ Como competencias principales de la municipalidad se instituyeron las de: 1° La policía rural y el aseo; 2° Crear, conservar y supervigilar las escuelas públicas de enseñanza; 3° Construir, conservar y mejorar los caminos y los puentes; 4° Organizar, inspeccionar y dirigir los establecimientos públicos; 5° Imponer contribuciones generales de dinero o de servicio personal sobre las propiedades o habitantes del distrito.⁸⁷ Los actos de carácter general de la Municipalidad recibieron el nombre de Ordenanzas y debían ser expedidas con todas las formalidades constitucionales y legales.⁸⁸

Se reguló la acción pública por la que cualquier individuo podía acudir a la Corte Suprema pidiendo la nulidad de una Ordenanza de la Municipalidad, en tanto fuera contraria a la Constitución y a las leyes de la Unión.⁸⁹ Todo proyecto de Ordenanza se debía proponer por el Gobernador del Distrito o por algún Vocal, y tenía que sufrir tres debates en tres días diferentes, para poder ser aprobado.⁹⁰

El Gobernador del Distrito poseía como principales atribuciones las de: 1° Convocar a la Municipalidad para que se reuniera en las épocas ordinarias y en los casos extraordinarios; 2° Mantener la tranquilidad y el orden público en el Distrito; 3° Vigilar constantemente la administración de las rentas de la Unión en el Distrito; 4° Cuidar del alistamiento, organización y disciplina de la milicia de la Unión en el Distrito; 5° Visitar en los ocho primeros días de cada mes las oficinas de hacienda y del registrador de instrumentos públicos, las secretarías de los juzgados, las notarías, las escuelas, cárceles y demás oficinas y establecimientos públicos que haya en el Distrito, dictando las providencias que estén en sus facultades para corregir las faltas que se noten; 6° Promover la enseñanza y la

⁸⁶ República de Colombia. *Codificación nacional de todas la leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*. Tomo XX. Años 1862 y 1863. Bogotá: Imprenta Nacional, 1931. P. 218.

⁸⁷ *Ibid.* P. 219.

⁸⁸ *Ibid.* P. 221.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.* P. 220.

instrucción popular en toda suerte de conocimientos útiles de las artes y ciencias, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, etc.⁹¹

Posteriormente, se expidió la Constitución de Rionegro.⁹² Tenemos que resaltar que en los debates de la Convención Constituyente se presentó el proyecto de cambiar la Capital Federal de Bogotá a Panamá,⁹³ pero no tuvo acogida y se decidió seguir con la ciudad andina como el asiento de los poderes públicos.⁹⁴ Este intento fallido, sumado a la falta de visión de los gobernantes bogotanos, trajo como consecuencia que en 1903 Panamá se independizara de Colombia. La ausencia de visión nacional de los gobernantes bogotanos sería tan notoria que no les importó la pérdida de nuestra principal ciudad en el Océano Pacífico.⁹⁵ Los estadistas capitalinos preferían dedicar el tiempo al estudio de la gramática, que a preocuparse por una ciudad con un “clima ardiente y socialmente degenerada por estar habitada mayoritariamente por africanos”.⁹⁶ Se quiso organizar a Bogotá como sede del poder político con un territorio de una legua de radio:

Pero dándole al propio tiempo representación en la cámara de diputados y derecho a darse una organización municipal propia bajo la inspección y dependencia del congreso. Prevalciendo la opinión de que sólo los estados debían tener participación en las deliberaciones del congreso, la representación del distrito federal fue negada, y esto indujo a los diputados de Cundinamarca, para no ver rebajada considerablemente la influencia del estado en el gobierno federal, a negar la desmembración de la ciudad y la campaña de Bogotá para erigirla en capital federal.⁹⁷

Por esta razón los Constituyentes decidieron promulgar un Acto Constitucional Transitorio después de haber expedido la Constitución de Rionegro, en donde se determinó en el artículo 7º que el “territorio que ha servido de

⁹¹ *Ibid.* p. 223-224

⁹² Tascón, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*, Op. Cit. Pp. 93-97.

⁹³ Camacho Roldán, Salvador. *La convención de Rionegro*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000. P. 65.

⁹⁴ Alarcón Nuñez, Oscar. *Panamá siempre fue de Panamá*. Bogotá: Editorial Planeta, 2003. P. 79.

⁹⁵ Gabriel García Márquez dice que este suceso le terminó de cambiar la visión al país, pues dejamos de ser caribeños y de tener una visión amplia de la vida para convertirnos en un país con mentalidad andina. Ver: *Vivir para Contarla*. Bogotá: Editorial Norma, 2002. P. 538.

⁹⁶ Múnera Cavadía. *Fronteras Imaginadas*. Op. Cit. Pp. 118-121.

⁹⁷ Camacho Roldán, Salvador. *Memorias*. Tomo II. Bogotá: Editorial A B C. 1946. P. 205.

Distrito Federal se regirá como lo determine su municipalidad, hasta que la Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca lo incorpore legalmente a dicho Estado (...).⁹⁸ Mientras la Asamblea Departamental se pronunciaba sobre lo arriba mencionado, la Municipalidad de Bogotá profirió la Ordenanza del 14 de Octubre de 1863, por medio de la cual se organizó la administración de la ciudad.⁹⁹ La ciudad fue dividida en cuatro distritos parroquiales que eran: la Catedral, las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara.¹⁰⁰

El Distrito tenía tres poderes públicos de la siguiente manera: el Poder legislativo correspondía a la Municipalidad, el Poder ejecutivo estaba integrado por el jefe municipal y por los alcaldes, y el Poder judicial era ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la Unión, por los Jueces del Distrito Judicial y por los Jueces de Distrito Parroquial.¹⁰¹ Refiriéndose específicamente a la Municipalidad, esta Ordenanza reprodujo lo regulado por el Decreto del 29 de Enero de 1863 promulgado por el General Mosquera.¹⁰²

En lo atinente al Jefe Municipal se preceptuó que éste era un empleado, nombrado por la Municipalidad por el término de un año. Se le asignaron como principales funciones las de: 1º Actuar como funcionario de instrucción en los negocios criminales; 2º Visitar una vez a la semana la ciudad, para hacer que se de cumplimiento a las disposiciones de Policía; 3º Visitar diariamente las cárceles para proveer a la seguridad y buen tratamiento de los detenidos; 4º Indagar escrupulosamente cuáles eran los bienes pertenecientes a la ciudad y que hubieran sido desamortizados, ayudando con eficacia al Agente especial que los administra; 5º Ejercer las atribuciones de Inspector de Policía.¹⁰³

El poder Judicial se reguló disponiendo que la ciudad componía un Distrito Judicial, y para el manejo de los procesos criminales y civiles de mayor cuantía se crearon tres jueces que fueron llamados 1º, 2º y 3º. Adicionalmente, se estableció que en los distritos parroquiales existiera un Juez parroquial para

⁹⁸ Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones políticas nacionales de Colombia, Op. Cit.* P. 330.

⁹⁹ *Acuerdos expedidos por la Municipalidad de Bogotá. 1860 a 1880.* Bogotá: Imprenta de la Luz, 1887. P. 32.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.* P. 33.

¹⁰³ *Ibid.* P. 35.

manejar en primera instancia los negocios civiles y criminales.¹⁰⁴ Para concluir, esta ordenanza en los artículos 55 y 56 desarrolló que:

La ciudad de Bogotá, como residencia de los altos poderes federales, acepta el ejercicio de la autoridad y jurisdicción de estos poderes, prestando la cooperación y prescribiendo la concurrencia del poder público de las autoridades de su propio Gobierno, para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de carácter general, que en ella deban ejecutarse. En consecuencia, toda autoridad erigida en la ciudad estará, respectivamente investida de la atribución correspondiente y necesaria para ejecutar las órdenes legales del Gobierno general de la Unión, que se le comuniquen por el órgano constitucional respectivo. En el orden político, las autoridades de la ciudad son agentes del Poder Ejecutivo de la Unión; y en el orden judicial sus autoridades estarán en la subordinación legal a la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

La ciudad de Bogotá, como entidad política tiene los mismos deberes y derechos que la Constitución nacional establece para los Estados Federados, en sus relaciones con el Gobierno general de la Unión.¹⁰⁵

En 1864 Bogotá deja de subsistir como ente territorial independiente y vuelve a formar parte del Estado de Cundinamarca.¹⁰⁶ A partir de este momento la ciudad sólo vendría a ser considerada como un Distrito dentro del Estado en mención.¹⁰⁷ Esta incorporación se produjo por la Ley del 11 de mayo de 1864 proferida por la Asamblea Legislativa del estado de Cundinamarca, en desarrollo del artículo 7º transitorio, arriba nombrado.¹⁰⁸

Como órgano del Distrito se estableció la Corporación Municipal, que reemplazó a la Municipalidad. En igual sentido se creó un Gobernador de la ciudad, que era elegido por el jefe del ejecutivo. También se preceptuó que el distrito formaría un Circuito Judicial.¹⁰⁹

Más adelante, en el final del período radical en 1885, el Presidente de los Estados Unidos de Colombia profirió el Decreto 769, por el que se ordenaba

¹⁰⁴ *Ibid.* P. 34.

¹⁰⁵ *Ibid.* P. 38.

¹⁰⁶ Duran Dussan, Hernando. *Bogotá en la época federal. Prólogo a los Acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá de 1887* reeditados por la ETB, Bogotá:1980. s. p.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *El Cundinamarqués. Periódico oficial y órgano de los intereses del Estado.* No. 126. Bogotá 20 de 1864. Pp. 518-519.

¹⁰⁹ *Ibid.*

la conversión del Estado de Cundinamarca en Distrito Federal.¹¹⁰ Esta entidad debía ser administrada por un Gobernador, empleado que tenía la categoría de ser de libre nombramiento y remoción del ejecutivo. Adicionalmente, se crearon dos Secretarios, el de Gobierno y el de Hacienda, con el propósito de que en compañía del Gobernador expidieran “los decretos necesarios para la conveniente reorganización de los diversos ramos del servicio público, procurando de preferencia la disminución de los gastos”.¹¹¹

Para terminar esta exposición sobre la evolución normativa, encontramos el Decreto 53 del 16 de enero de 1886, pronunciado por el Gobernador del Distrito Federal. Este acto dividió el Distrito Federal en once departamentos, de la siguiente manera:

- Departamento de Bogotá: capital Bogotá, compuesto de los Distritos de Arbeláez, Bogotá, Bosa, Calera, Cota, Chía, Engativá, Fontibón, Funza, Fusagasugá, Mosquera, Pandi, Soacha, Suba, Usaquén, Usme y las aldeas de Pasca y Tibacuy.
- Departamento de Oriente: capital Fomequé, compuesto de los Distritos de Cáqueza, Chipaque, Choachí, Fómeque, Fosca, Quetame, San Martín, Une, Ubaque, Villavicencio y las aldeas de Jiramena, Gutiérrez, San Juan de Arama y Uribe.
- Departamento de Guatavita: capital Guatavita, compuesto de los Distritos de Cabuyaro, Guasca, Gachetá, Gachalá, Guatavita, Junín, Medina, Sopó, Tocancipá, Ubalá y las aldeas de Sebastopol y San Pedro de Arimena.
- Departamento de Chocontá: capital Chocontá, compuesto de los Distritos de Cucunubá, Chocontá, Hatoviejo, Machetá, Manta, Suesca y Titirita.
- Departamento de Ubaté: capital Ubaté, compuesto de los Distritos del Carmen, Fúquene, Guachetá, Lenguazaque, Paima, Sutatausa, San Cayetano, Simijaca, Susa, Tausa y Ubaté.
- Departamento de Zipaquirá: capital Zipaquirá, compuesto de los Distritos de Zipaquirá, Cajicá, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Pacho, Sesquilé, Tabio y Tenjo.
- Departamento de Facatativá: capital Facatativá, compuesto de los Distritos de Bojacá, Zipacón, Facatativá, Madrid y Subachoque.
- Departamento de Villeta: capital Villeta, compuesto de los Distritos de Bituima, Guayabal, La Vega, Tocaima, Quebradanegra, San Francisco, Sasaima, Supatá, Útica, Vergara, Villeta y la aldea de Nimaima.

¹¹⁰ *Ordenanzas del departamento de Cundinamarca expedidas por la asamblea de 1888*. Bogotá: Imprenta la Luz, 1889. P. 241.

¹¹¹ *Ibid.* P. 245.

- Departamento de Guaduas: capital Guaduas, compuesto de los distritos de Beltrán, Chaguaní, Guaduas, La Paz, Puerto de Bogotá, San Juan, Vianí y la aldea de Aldania.
- Departamento de La Palma: capital La Palma, compuesto de los Distritos de Caparrapí, La Palma, Peñón y Peña.
- Departamento de Tequendama: capital La Mesa, compuesto de los Distritos de Anapoima, Anolaima, Colegio, Girardot, Guataquí, La Mesa, Nariño, Nilo, Quipile, Pulí, Ricaurte, San Antonio, Tena, Tocaima, Viotá y las aldeas de Agua de Dios y Jerusalén.¹¹²

En cada uno de estos Departamentos, con excepción de Bogotá, residía un prefecto que era agente inmediato del Gobernador. En las Aldeas residían subprefectos que eran delegados de los prefectos.¹¹³

3. Conclusiones

De lo visto en este escrito, hemos encontrado una fuente de identidad para el derecho administrativo colombiano. Puesto que nuestros autores¹¹⁴ han tendido un velo de oscuridad sobre el período federal, ignorando con ello el desarrollo que le dio el radicalismo al tema de la Capital federal, y que aquí describimos, y sólo estudian como ejemplo de manejo de la capitalidad en Estados Federales el caso de Norteamérica, nos resulta curiosa, por no decir lo menos, esta situación. Como sucede siempre, la historia la escriben los vencedores, y éstos se han dedicado a hacer loas de la Constitución de 1886 y de su influencia franco-española y han echado al olvido la Constitución de Rionegro y sus importantes aportes al derecho público.

Sin lugar a dudas, los dos períodos que estudiamos en este artículo corresponden a la influencia más contundente que tuvo el pensamiento anglosajón en el siglo XIX colombiano. Esta ideología respetó y garantizó, por primera vez en nuestra historia jurídico-política, las distinciones entre las diversas regiones y naciones que componen el Estado multicultural colombiano. Es indudable que nuestro país es muy heterogéneo y que el federalismo aporta instrumentos que amparan esa diferencia. La mejor expresión de este principio fue la de establecer

¹¹² *Ibid.* P. 251–252.

¹¹³ *Ibid.* P. 253.

¹¹⁴ Ver: Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo, Op. Cit.*

una regulación diferente para la ciudad capital en atención a la importancia que representaba dentro del Estado. No olvidemos que la Capital es el centro de los poderes públicos y que al no pertenecer a ningún Estado se garantizaba la neutralidad del funcionamiento de los distintos órganos de gobierno.

Bibliografía

- Acuerdos expedidos por la Municipalidad de Bogotá.* 1860 a 1880. Bogotá: Imprenta de la Luz, 1887.
- Alarcón Núñez, Óscar. *Panamá siempre fue de Panamá.* Bogotá: Editorial Planeta, 2003.
- Arteaga Hernández, Manuel; Arteaga Carvajal, Jaime. *Historia política de Colombia.* Bogotá: Ediciones Intermedio, 1986.
- Bushnell, David. *Colombia una nación a pesar de sí misma.* Bogotá: Editorial Planeta, 1994.
- Camacho Roldán, Salvador. *Memorias.* Tomo II. Bogotá: Editorial A B C, 1946.
- . *La Convención de Rionegro.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Colmenares, Germán. *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada.* Tomo II. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1989.
- Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva.* México: Editorial Porrúa, 2001.
- Champeau, Edmond; y Uribe, Antonio José. *Tratado de Derecho Civil Personas.* Tomo I. París: Librairie de la Societé du Recuil Général des Lois et Arrets, 1899.
- De La Vega, José. “La Federación en Colombia”. *Selección de escritos históricos y políticos.* Bogotá: Cámara de Representantes, 1985.
- Durán Dussán, Hernando. “Prólogo: Bogotá en la época federal”. *Acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá de 1887 reeditados por la ETB.* Bogotá: ETB, 1980.
- El Cundinamarqués. Periódico Oficial y Órgano de los Intereses del Estado. No. 126. Bogotá 20 de 1864.
- García Márquez, Gabriel. *Vivir para contarla.* Bogotá: Editorial Norma, 2002.

- Guerra, François – Xavier. “Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas”. *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, 1995.
- Knowlton, Robert. “Expropiación de los bienes de la Iglesia en el siglo XIX en Méjico y Colombia: una comparación”. *El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*. Medellín: Editorial La Carreta, 1977.
- Loaiza Cano, Gilberto. *Educación y Gobernar. Ensayo sobre el proceso de fundación de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. No. 29, 2002.
- . *Manuel Ancízar y su época. Biografía de un político hispanoamericano*. Medellín: EAFIT- Universidad Nacional, 2004.
- López Michelsen, Alfonso. *El Estado fuerte*. Bogotá: Populibro, 1968.
- Llano Isaza, Rodrigo. *Centralismo y Federalismo (1800-1816)*. Bogotá: Banco de la República, 1999.
- Malagón Pinzón, Miguel. “La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas” en: *El derecho administrativo en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2007.
- . “La regeneración, la Constitución de 1886 y el papel de la Iglesia Católica”. *Revista Civilizar*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, diciembre de 2006.
- . “El Consulado de Comercio de Cartagena”. *Revista de Estudios Socio – Jurídicos*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001.
- Martínez, Frédéric. “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, en el siglo XIX”. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. No. 44. Bogotá: Banco de la República, 1997.
- . *El Nacionalismo Cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845 – 1900*. Bogotá: Banco de la República, 2001.
- Mcfarlane, Anthony. “Comerciantes y Monopolio en la Nueva Granada. El Consulado de Cartagena de Indias”. *Anuario de Historia Social y de la Cultura*. No. 11. Bogotá, 1983.
- . *Colombia antes de la Independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*. Bogotá: Banco de la República, 1997.
- Molina, Gerardo. *Las Ideas Liberales en Colombia 1849 – 1914*. Bogotá: Universidad Nacional, 1970.

- Moreno Fragnals, Manuel. *Cuba/España, España/Cuba. Historia Común*. Barcelona: Editorial Crítica, 2002.
- . *La historia como arma*. Barcelona: Editorial Crítica, 1999.
- Múnera Cavadia, Alfonso. *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el caribe colombiano*. Bogotá: Banco de la República, 1998.
- . *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Editorial Planeta, 2005.
- . “Ilegalidad y Frontera 1700 – 1800”. *Historia económica y social del caribe colombiano*. Bogotá: Ecoe Ediciones, 1994.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1996.
- Ocampo López, Javier. *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1983.
- Ordenanzas del Departamento de Cundinamarca expedidas por la Asamblea de 1888*. Bogotá: Imprenta la Luz, 1889.
- Ots Capdequi, José María. *El Estado español en las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Palacios, Marco. *El café en Colombia 1850 – 1970. Una historia económica, social y política*. Bogotá: El Ancora Editores, 1983.
- Pérez, Felipe. *Geografía física y política del Distrito Federal*. Bogotá: Imprenta de la Nación, 1862.
- Pérez, Francisco de Paula. *Estudios Constitucionales*. Bogotá: Editorial Centro, 1936.
- Rausch, Jane. *La Educación durante el Federalismo. La Reforma Escolar de 1870*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1993.
- República de Colombia. *Codificación Nacional de todas la leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*. Tomo XIX. Años 1860 y 1861. Bogotá: Imprenta Nacional, 1930.
- . *Codificación Nacional de todas la leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*. Tomo XX. Años 1862 y 1863. Bogotá: Imprenta Nacional, 1931.
- . *Codificación nacional*. Tomo XVIII. Bogotá: Imprenta Nacional, 1930.
- Restrepo Piedrahíta, Carlos. *Constituciones política nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.

- Ruiz Moreno, Isidoro. *La Federalización de Buenos Aires. Debates y Documentos*. Buenos Aires: Emecé, 1980.
- Safford, Frank; y Palacios, Marco. *Colombia. País fragmentado y sociedad dividida*. Bogotá: Editorial Norma, 2002.
- Samper, José María. *Derecho público interno*. Bogotá: Editorial Temis, 1982.
- Smith, Robert. *El consulado de Santa fe de Bogotá*. Cali: Academia de Historia del Valle. No. 150. Marzo de 1969.
- Tascón, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Minerva, 1953.
- Terrientes Mojica, César. *The Consulado of Cartagena, 1795 – 1820*. A dissertation presented to the Faculty of the Graduate School University of Southern California, 1981.
- Vargas Martínez, Gustavo. *José María Melo: Los artesanos y el socialismo*. Bogotá: Editorial Planeta, 1998.
- Vélez, Fernando. *Datos para la historia del derecho nacional*. Medellín: Imprenta del Departamento, 1891.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Legis, 2004.

CAPÍTULO II

BOGOTÁ EN EL ESTADO UNITARIO

La capital de la República de Colombia. Disposiciones constitucionales y legales. Período 1886-1909

Fernando Brito Ruiz

1. Orígenes de Bogotá. Breve reseña histórico-jurídica de su condición de ciudad capital

Distintos acontecimientos históricos y políticos han modificado la condición jurídica de la ciudad de Bogotá como capital de la República de Colombia, a lo largo de sus cerca de 500 años de fundación. Es así como se puede registrar que ha sido capital de la república dentro de un Estado unitario, lo mismo que de uno federal, pasando por formas que han sido menos conocidas y estudiadas en nuestro medio, como la condición de Estado soberano que tuvo la ciudad a mediados del siglo XIX.¹

Pese a que ha tenido esas distintas circunstancias, no puede decirse que en cada caso las mismas han obedecido a criterios constitucionales y jurídicos bien definidos. Para precisar uno solo, basta con decir que actualmente está erigida como Distrito Capital, lo que en la teoría constitucional puede verse ligado a un Estado federal, cuando en realidad no lo es, porque se trata de un Estado unitario, como lo dice el artículo 1º de la Constitución adoptada en 1991.

Igual situación se presentó en 1905, durante la presidencia del general Rafael Reyes, cuando Bogotá fue erigida en Distrito Capital. Por ello, viene al caso examinar las disposiciones constitucionales y legales de ese período para tratar de establecer las razones que se tuvieron para ello, pudiendo decirse de entrada que en todo caso esa decisión no resultaba acorde con la forma de Estado adoptada, que era igualmente unitario.

¹ Ver: Fundación Misión Colombia. *Historia de Bogotá*. Tomo II. Siglo XIX. Bogotá: Villegas Editores, 1988. Pp. 290 y ss.

También se puede afirmar, siguiendo las teorías constitucionales y tomando en cuenta la concepción del Distrito Capital, originario del sistema legal de los Estados Unidos de Norteamérica, que su organización corresponde a un sistema federal y no cabe dentro de uno unitario. Bajo esta perspectiva, tanto las decisiones de 1905, como la de los constituyentes de 1991, al erigir a Bogotá como Distrito Capital, deben verse como un error conceptual, si se acepta que ese modelo de capital es propio de un Estado federal.

Cabe decir también que en el curso de esos avatares, Bogotá ha sido capital del Estado bajo modelos jurídicos y formas de Estado bien diversas, pasando por la condición de simple municipio, regido por las mismas disposiciones previstas para el resto de municipios colombianos, hasta haber sido instituida como un Departamento, regido por un gobernador.

También ha sido Distrito Federal,² Estado Soberano y Distrito Especial, con regímenes jurídicos igualmente especiales, hasta tornar a la condición de Distrito Capital, que lo es actualmente, con una legislación propia, la del Decreto 1421 de 1993. Vale decir que en muchas ocasiones, su régimen constitucional y jurídico no ha estado acorde con la condición que se le ha dado a la ciudad capital.

Examinando la historia de la ciudad, se encuentra que su calidad de capital, la adquirió Bogotá desde el momento de su fundación, cuando se instituyó como capital de la Nueva Granada,³ convirtiéndose en la sede de las autoridades de la Corona española en esta parte del territorio americano, bajo la figura del virreinato. Mantuvo la calidad de capital del virreinato de la Nueva Granada por cerca de trescientos años, hasta 1811, cuando se expide la primera constitución de la provincia de Cundinamarca, después de haberse independizado

² “El artículo 7º del Acto Constitucional Transitorio del 20 de septiembre de 1861 determinó que el Distrito Federal se regiría en adelante como lo determinara su municipalidad, hasta que la asamblea del estado soberano de Cundinamarca lo incorporara legalmente de nuevo al estado... Por ello Bogotá quedó en un limbo jurídico, pues hasta que Cundinamarca no lo incorporara de nuevo a su territorio su situación era indefinida. Limbo que se perpetuó de 1861 a 1864 por causa del ‘sapismo’, fuerza liberal de Cundinamarca comandada por ‘El Sapo’ Ramón Gómez y compuesta por clásicos manzanillos expertos en trapisondas y fraudes eleccionarios...” (Ver: *Historia de Bogotá. Op. Cit.* Tomo II. P. 289).

³ “Según esa tradición, ese día se ofició la primera misa por el sacerdote Fray Domingo de las Casas y se bautizó el reino de los muiscas con el nombre de Nuevo Reino de Granada y el rancharío con el de Santa Fe” (ver: *Historia de Bogotá. Op. Cit.* Tomo I. Conquista y colonia. P. 62).

este territorio de la corona española, momento en el que Santa Fe de Bogotá se constituye en capital de esa provincia.⁴

Debe señalarse que la doble condición que adquiere Bogotá en ese momento, como capital del virreinato y del Estado de Cundinamarca, no parece haber suscitado mayores dificultades en su funcionamiento, no obstante no ser clara la situación respecto de uno y otro, aspecto sobre el que no han profundizado los estudios en la materia. También es de mencionar que el mismo día que se fundó la ciudad o el poblado de Santa Fe de Bogotá, se creó igualmente el reino que le sirvió de asiento, el cual fue llamado Nuevo Reino de Granada, habiéndose creado al mismo tiempo, el reino y su capital.⁵

Aún cuando carece de importancia para esta investigación, también se encuentra que la fundación del poblado estuvo rodeada de avatares, a tal punto que en los anales de su historia figuran dos fechas de fundación, originadas al parecer en el hecho de que don Gonzalo Jiménez de Quesada, su fundador, quien no era versado en asuntos legales, no siguió en la primera oportunidad el procedimiento que correspondía.⁶ Por eso, según lo precisan los historiadores de la ciudad, la primera fecha de fundación, que podría considerarse espuria, data del 6 de agosto de 1538, y el segundo acto de fundación ocurre en 1539, no obstante lo cual, la fecha adoptada para celebrar el año de su fundación, es la primera.

⁴ El punto resulta confuso, si se toma en cuenta que se habla al tiempo de la provincia y del Estado de Cundinamarca. El Decreto de promulgación de la Constitución, menciona a don Jorge Tadeo Lozano, Presidente constitucional del Estado de Cundinamarca y el artículo 1º habla de la representación libre y legítima del pueblo de esa provincia (ver: Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. *Constituciones de Colombia*. Tomo I. Volumen 130. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1986. Pp. 309 y ss.). Debe decirse, sin embargo, que no se ahonda en el tema por no ser materia de esta investigación.

⁵ “Se dice que ese día recibió la región el nombre de Nuevo Reino de Granada y la aldea el de Santa Fe” (Ver: Alfredo Iriarte. *Breve historia de Bogotá*. Bogotá: Editorial La oveja negra, Fundación Misión Colombia, 1988. P. 31).

⁶ “Sin embargo, posteriores y sesudos investigadores han cuestionado el 6 de agosto del 38 como fecha oficial de la fundación. Ellos son, entre otros, Juan Friede y Carlos Martínez, quienes se basan en hechos de gran validez histórica. La verdad parece ser, entonces, que lo que tuvo lugar el 6 de agosto de 1538 fue un acto de ocupación militar, más no una fundación conforme con las normas oficiales de la Corona española que prescribían el nombramiento de Cabildo, Justicia y Regidores, el trazo de la ciudad y la colocación del rollo donde se aplicaban los castigos corporales” (Ver: Alfredo Iriarte. *Breve historia de Bogotá*. Op. Cit. P. 32).

El nombre de Santa Fe proviene de la circunstancia de que su fundador encuentra el paraje donde la instaló, similar a uno de su tierra natal, Granada; por esa razón llamó también a éste el Nuevo Reino de Granada. Y a la ciudad le adicionó el nombre de Bogotá, por el cacique Bacatá o Facatá, que era quien mandaba en las tierras donde se asentó dicho poblado.⁷

Como ya se dijo, en el mes de Abril de 1811, por razón de la primera Constitución que se expide para esa región, Santa Fe de Bogotá es constituida como capital del Estado de Cundinamarca, el cual es instituido como una monarquía republicana. En los años de 1858 y 1863 se convierte en capital de una Confederación y de la Federación Granadina, respectivamente, hasta el año de 1886 en que por virtud de la constitución que se expide vuelve a su condición de capital del Estado unitario que se adopta.⁸

En síntesis, se puede decir que la ciudad de Bogotá ha tenido la condición de capital de un virreinato; ha sido la capital de una monarquía republicana; de un Estado soberano dentro de una federación y de una república unitaria; luego fue capital de una confederación; para convertirse después en un distrito federal;⁹ posteriormente, la ciudad es erigida en Estado soberano, momento en el que padece un limbo jurídico y político,¹⁰ para pasar a ser nuevamente capital de una

⁷ “Diéronle por nombre a esta ciudad Santa Fe de Bogotá del Nuevo Reino de Granada, a devoción del dicho general don Gonzalo Jiménez de Quesada, su fundador, por ser natural de Granada; y el de Santa Fe, por ser su asiento parecido a Santa Fe la de Granada; y el de Bogotá por haberla poblado a donde el dicho cacique de Bogotá tenía su cercado y casa de recreación” (ver: Juan Rodríguez Freyle. *El carnero*. Bogotá: Biblioteca Casa Editorial El Tiempo, 2003. P. 53).

⁸ Hay que entender que esta relación no es exhaustiva, sino que sirve para mostrar las transformaciones sufridas por la capital de Colombia a lo largo de su existencia.

⁹ En otro capítulo de esta investigación se analiza la situación de la capital dentro del período federal que se vivió a partir de los años 1858 y 1863. Sin embargo, viene al caso mencionar, en relación con este Distrito federal, que “el 18 de julio de 1861 hizo su entrada a Bogotá el general Mosquera... A los cinco días de su entrada a la capital, por decreto del 23 de julio de 1861, Mosquera convirtió a Bogotá en Distrito Federal, el cual estaría compuesto de la ciudad de Bogotá... En el Distrito Federal residiría la capital de la república, sería regida por disposiciones especiales y no haría parte de ningún estado de la Unión. El Secretario (Ministro) de Gobierno ejercería las funciones de Gobernador del mismo. Por un decreto especial se organizaba el poder municipal del Distrito, a cargo del Jefe Municipal y de una corporación compuesta de 12 miembros elegidos por el voto directo de los habitantes mayores de 21 años. Bogotá era así segregada del territorio del Estado de Cundinamarca y colocada bajo la dirección del Gobierno Nacional...” (ver: *Historia de Bogota. Op. Cit.* Tomo II. P. 285).

¹⁰ Parecida situación se presentó en la década de los años 70 del siglo XX, donde merced a un fallo de constitucionalidad y según un concepto del Consejo de Estado, a Bogotá no le eran aplicables

federación y, por último, de un Estado unitario, condición que conserva hoy en día. Se constata que en la actual Carta Política Bogotá figura como Distrito Capital del Estado colombiano, lo que da a entender que se habla de la capital de un Estado federal, cuando realmente se trata de uno unitario.

También cabe indicar que siempre ha tenido la condición de ciudad capital y que su centro histórico se mantiene en el sitio donde fue fundada, por lo que geográfica e históricamente la capital reposa en el mismo lugar de su fundación. El sitio donde actualmente se asientan las principales instituciones nacionales: Congreso de la República, Palacio Presidencial y Palacio de Justicia, queda muy cerca de donde se erigieron las primeras construcciones para su fundación, aspecto que tiene su importancia y trascendencia social, política e histórica.¹¹

Su condición de ciudad capital sólo estuvo amenazada en el año de 1863, cuando los liberales radicales, en la Convención de Rionegro, Antioquia, al adoptar la forma de Estado federal, intentaron erigir en ciudad capital del Estado a la ciudad de Panamá, lo que indica que eran conscientes del papel jugado por la ciudad como emblema del poder y de la nación. Sobra decir que no consiguieron coronar ese empeño.

Los constituyentes del año 1991, denominaron nuevamente a la capital, Santa Fe de Bogotá (C.N. artículo 322). Sin embargo, de tiempo atrás el uso y la costumbre la denominaban simplemente Bogotá y a ello se volvió, a través de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 1 de agosto de 2002, donde a la capital se le denominó nuevamente como Bogotá.

Desde el punto de vista legal, su régimen en la actualidad es mixto, porque aparte de la legislación especial que se consagra para ella en la Constitución, en su condición de Distrito Capital, también le son aplicables las disposiciones que rigen para el resto de municipios del país, en lo que no tenga especialmente regulado.

Hecha esta breve reseña, a continuación se pasa a estudiar la situación de la ciudad capital, desde el punto de vista constitucional, conforme la Carta Política adoptada en 1886. De la misma manera, se examina la legislación ex-

las disposiciones previstas para los otros municipios, por lo que sólo podía regirse por leyes especiales, dictadas para ella. Este tema se estudia en otro capítulo más adelante.

¹¹ “Según las tradiciones, ese día el sacerdote fray Domingo de las Casas ofició la primera misa, según algunas fuentes en una improvisada iglesita pajiza muy cerca del sitio de la catedral actual y según otras en la capillita del ‘Humilladero’, en la Plaza de las Yervas (hoy parque de Santander)” Ver: Alfredo Iriarte. *Breve historia de Bogotá. Op. Cit.* P. 31.

pedida de 1886 a 1909, indicando que a partir del año 1905 sufre importantes modificaciones su régimen legal.

Pese a los profundos cambios legales que se introducen en este último período mencionado, éstos no corresponden a iguales transformaciones en el ámbito constitucional. De allí que resulte inexplicable que se hubiera erigido a la ciudad en Distrito Capital, como se hizo en ese momento, dentro de un Estado unitario, lo cual aparece en contravía de la teoría de la capital del Estado federal, que es donde se concibe el Distrito Capital.

2. Disposiciones constitucionales y legales que rigieron la capital de la república de Colombia. Período 1886-1909

Consideraciones generales

En esta parte se examinan las normas de la Constitución que regularon y organizaron el funcionamiento de la capital de la República de Colombia en los finales del siglo XIX y en los albores del siglo XX, una vez se reconstituye el Estado colombiano como república unitaria.

El país venía de estar constituido como un Estado federal y al reconvertirse en unitario, concibió una organización diferente para la capital de la República, acorde a esa forma de Estado. Así lo establecen las normas constitucionales y la forma como se estructura la capital desde el punto de vista legal y para su administración, lo que aparece bien delineado por destacados constitucionalistas de la época, como don José María Samper.

No obstante esto, casi diez años después, sin que exista de por medio una reforma constitucional acorde con tal situación, durante el período presidencial del general Rafael Reyes, la capital de la república es transformada en Distrito Capital, decisión que sin duda alguna rompe con la teoría que se predica de la capital de un Estado federal, al mantenerse en la Constitución la forma unitaria del Estado.

Se parte de la base de que en los Estados federales, la capital se erige en Distrito por razones políticas que son claras y concretas, en especial para impedir la injerencia de los gobiernos estatales sobre las autoridades y el gobierno federal. Con base en ello se delimita el ámbito jurídico de las relaciones entre unos y otros.

En los Estados unitarios, la capital forma parte del modelo central de administración y se considera de manera natural como el asiento de las autoridades centrales nacionales. Por esa misma razón, el alcalde se entiende como una parte y representación de ese poder central. De hecho, así funcionó el sistema en nuestra legislación. Introducir como se hizo en 1905 y como se repite en 1991, la figura del Distrito Capital, produce una distorsión de la teoría constitucional, a menos que se decida desconocerla o que no se comparta la misma.

La decisión de convertir a Bogotá en Distrito Capital en el año de 1905, sigue siendo incomprensible y se puede explicar por la falta de claridad respecto a las ideas que dan origen al Distrito Capital en un Estado federal. Esta mutación se puede entender si se acepta, conforme lo dijo en su momento el gobierno en su exposición de motivos, que obedecía a un afán por dotar a la capital de mejores herramientas jurídicas para su administración, lo que se juzgó ligado al cambio introducido. Posteriormente, en el año de 1909, una vez abandona Reyes el poder, empiezan a volver las cosas al estado anterior a 1905, retornándose a la concepción que regía la capital de la república en 1886.

Para estudiar la forma como se organizó la capital durante el período del presidente Rafael Reyes, a partir del año 1905, del que se ocupa esta parte de la investigación, lo cual marca un hito importante en el panorama de la capital del Estado colombiano, se hacen unas breves consideraciones sobre la condición de la capital, conforme la Constitución adoptada en 1886. Esa decisión de los constituyentes facilita de paso la consolidación de ideas y conceptos de corte centralista, los cuales llegan hasta nuestros días. Esa Constitución reconstituye la nación colombiana como un Estado unitario y consagra que en la capital de la república tienen asiento los poderes nacionales.

2.1. La Constitución de 1886

Los constituyentes de 1886 no tuvieron una especial preocupación por regular en la Carta Política el tema relacionado con la capital de la república, a la cual básicamente le asignaron la condición de sede del poder político. Esta afirmación se hace con base en los textos constitucionales adoptados entonces, bien escasos por cierto, al igual que por la forma como fue tratado el tema, siendo evidente el reducido número de disposiciones consagradas a la materia.

Cabe observar que uno de los constitucionalistas más destacados de entonces, don José María Samper, quien venía de las filas del liberalismo radical y pasó a formar parte del movimiento de la Regeneración, formando a su vez parte del grupo de constituyentes que tomó parte en la redacción de la nueva Constitución. Samper, al hacer su estudio sistemático, da por sentados los criterios en relación con el papel que se le asigna a la capital de la república. En cuanto a las normas incorporadas en dicha Carta Política, el artículo 68 establece que las cámaras legislativas se reunirán ordinariamente por derecho propio cada dos años en la capital de la república.

El artículo 73 dispone que por mutuo acuerdo las dos cámaras podrán trasladarse a otro lugar, y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el punto que designe el presidente del senado, lo que significa que la sede del congreso la fija la Constitución en la capital de la república y que ella no se puede variar si no es con base en las disposiciones de este artículo.

El artículo 75, complemento del anterior, determina que será ilegal toda reunión de miembros del congreso que en ejercicio del poder legislativo se haga por fuera de las condiciones constitucionales indicadas.

De la misma manera, el artículo 76 numeral 5, le asigna al Congreso entre sus funciones, la de variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la residencia de los altos poderes nacionales.

Según esta disposición, el asiento de los poderes nacionales, como se decía entonces, era la capital de la república y para estos efectos, Bogotá ostentaba esa condición. Cabe puntualizar que en la Constitución no se dice que Bogotá es la capital de la república, lo cual dan por descontado los constituyentes.¹²

El artículo 125 prevé que en caso de falta del Presidente, que no pueda ser suplida por el Vicepresidente o por el designado, entrará a ejercer el poder ejecutivo el ministro o el gobernador que corresponda, siguiendo estos últimos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la república. La Constitución se refiere de manera directa a la capital del Estado, únicamente en las disposiciones que se acaban de indicar.

¹² Ello se debe en parte a ese sentido histórico que señalamos antes, en parte a que nunca se le ha disputado ese papel y a que sólo en la oportunidad mencionada en un acápite anterior se propuso cambiar la sede de la capital del país.

Al hacer el estudio de estas normas, el referido tratadista don José María Samper se preocupa más por otros aspectos de ellas que por su incidencia sobre el tema de la ciudad capital.¹³ Por eso, al referirse al citado artículo 68, no hace ninguna mención respecto al sitio donde debe reunirse el congreso, que es la capital de la república, examinando en cambio los otros aspectos de la norma. De la misma manera, al comentar el artículo 73, dice que la regla general es “que los altos poderes nacionales tengan su residencia fija en un lugar, que se denomina capital de la república; y así es necesario para el buen servicio público, por razones tan obvias que no han menester explicación ni defensa”, afirmación que sirve para sostener que daba el tema por sobreentendido.¹⁴ Tan cierto es esto, que al comentar el numeral 5 del artículo 76 referido, sostiene:

E) Implícitamente quisieron los constituyentes confirmar el hecho de ser Bogotá la capital de la república o residencia de los altos poderes nacionales, conforme a la ley anterior que así lo tenía establecido. Pero a fin de evitar una posible mutación inmotivada, la atribución 4 (sic) que comentamos exige, para que el congreso pueda variar la actual residencia o capital, que la medida sea adoptada *en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública...* ...y dar clara idea de la importancia que los constituyentes atribuyeron al mantenimiento de la residencia de los altos poderes nacionales en la ciudad de Bogotá (cursiva del original).¹⁵

En ese sentido, los constituyentes de 1886 dispusieron claramente que la capital de la república era el asiento de los poderes nacionales, a saber: el congreso; el Presidente de la república y sus ministros; el Consejo de Estado, como cuerpo consultivo del gobierno, y la Corte Suprema de Justicia, lo que significa que la capital de la república tenía un perfil definido desde la perspectiva de la organización política.¹⁶

Desde otra óptica, se pueden encontrar otras disposiciones de la Constitución que guardan una relación indirecta con el tema. Así por ejemplo, el artículo 1º reconstituye la nación colombiana en forma de república unitaria.

¹³ Samper, José María. *Derecho público interno*. Bogotá: Editorial Temis, 1982. Pp. 384 y ss.

¹⁴ *Ibid.* P. 389.

¹⁵ *Ibid.* P. 395.

¹⁶ *Ibid.* P. 395.

Ello obedece a una clara intención e interés del constituyente, como lo dice el mismo autor citado cuando anota:

Tercero, proclamar que la forma de la reconstitución no es ya la de confederación de *Estados soberanos*, sino la de *república unitaria*.

Los dos primeros puntos no ofrecían dificultad alguna ni materia de duda o discusión. Pero el tercero era sustancialísimo: de su decisión dependía todo el espíritu y texto de la constitución. Proclamar la *república unitaria*, era adoptar un principio diametralmente opuesto al que había servido de base a las constituciones de 1858 y 1863 – la primera, moderadamente federalista, y la segunda, llevada hasta reconocer la soberanía de los Estados y fundarse en este hecho político.

La constitución del 5 de agosto, al proclamar la república unitaria en su artículo 1º, ha declarado expresamente la unidad de la nación, y por lo tanto, de su soberanía y del gobierno que de ésta emana, o que es su ejercicio mismo.¹⁷

Aparte de los artículos mencionados, pueden verse relacionados con la capital de la república, los artículos 2 y 4 de dicha Carta. Sin embargo, no se ahondará en el análisis de los mismos, dando por sentado que implican conceptos de unidad, de organización nacional y se refieren a la estructura propia de un Estado unitario.

Otras disposiciones, como el numeral 6 del artículo 120 de dicha Carta, le otorgaban al Presidente la facultad para nombrar a las personas que debían desempeñar empleos nacionales cuya provisión no correspondiera a otros funcionarios, así como para nombrar y remover libremente a sus agentes, lo cual tiene importancia en lo que tiene que ver con el nombramiento del alcalde de Bogotá, quien por este camino se constituye en agente del presidente.

2.2. Organización administrativa de la capital de la República

En relación con los aspectos de orden administrativo que pueden verse inherentes a la figura de la ciudad capital, se puede sostener que en la Carta de 1886 el tema no está especialmente regulado, en parte porque no eran imperiosas las necesidades de orden administrativo de la ciudad; en parte también porque era un tema que regulaba la ley, instrumento por excelencia utilizado entonces para disponer sobre los asuntos propios del Estado, dado que la Constitución era principalmente un ideario político.

¹⁷ *Ibid.* P. 299 y ss.

También pudo incidir que el país estaba de regreso de un régimen completamente federal, por lo que no era interés de los constituyentes y de los legisladores otorgarle un régimen especial a la capital, precisamente con el fin deliberado de hacer que Bogotá fuera igual en un todo al resto de los municipios. En cuanto a lo que tiene que ver con la situación administrativa de la ciudad, es del caso tomar en cuenta lo que al respecto se dice en la obra *Breve historia de Bogotá*.

Uno de los rasgos más acusados que caracterizan a la capital colombiana en los albores del presente siglo es su notorio atraso en todos los órdenes con respecto a las más importantes capitales iberoamericanas que, más o menos desde 1880 comenzaron a incorporarse vigorosamente a las corrientes del progreso mundial generadas por la gran expansión capitalista que entró en auge por esa época. Nuestra Bogotá, encaramada en su cuasi-inaccesible meseta, era a la sazón una ciudad virtualmente marginada. Son elocuentes, para corroborar este aserto, los guarismos demográficos comparativos. Empecemos por Buenos Aires que fue, sin duda alguna, la ciudad capital que de manera más activa y pujante se vinculó a esta aceleración de progreso y a este crecimiento vertiginoso del mercado mundial. En 1875, ese puerto no pasaba de 75.000 habitantes. Pero en sólo dos décadas se produjo una explosión impresionante. En 1895, ya Buenos Aires albergaba 677.000 habitantes... En otras palabras, bien puede afirmarse que iniciándose el siglo, la capital argentina era toda una metrópoli... Por otra parte, Río de Janeiro duplicó en dos décadas, al pasar de 550.000 a comienzos del siglo a un millón de habitantes en 1920. La Ciudad de México subió de 330.000 moradores en 1900 a algo más de un millón en 1930. El contraste de Bogotá con las mencionadas capitales es notable, ya que nuestra ciudad, que sólo contaba con 100.000 habitantes en 1905, apenas llegó a 330.312 al celebrar su cuarto centenario en 1938.¹⁸

No obstante lo anterior, en esta Constitución de 1886 aparecen algunas disposiciones relativas a los municipios, entre los cuales debe incluirse Bogotá, al no haberse previsto un régimen especial para él. Con todo, se puede asegurar que no era evidente en ese momento que la capital de la república necesitara un régimen particular para su administración.¹⁹

Respecto de las disposiciones que aparecían en la Carta sobre los municipios, el artículo 172 disponía que los ciudadanos elegían directamente

¹⁸ Alfredo Iriarte. *Breve historia de Bogotá*. Op. Cit. P. 169.

¹⁹ Este tema admite discusión. Importa saber si por el solo hecho de ser capital de un Estado, debe tener un régimen especial. Alrededor se suscitan toda clase de interrogantes. Vale la pena un estudio del tema, pero el mismo no es materia de este trabajo.

concejeros municipales, al tiempo que el artículo 182 determinaba que los departamentos se dividían para el servicio administrativo en provincias y éstas en distritos municipales, en tanto que el numeral 8 del artículo 195 le concedía al gobernador atribuciones para revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes. A su vez, el artículo 198 determina que en cada distrito municipal habrá una corporación popular denominada concejo municipal,²⁰ en tanto el artículo 199 le entregaba a esa corporación la facultad para ordenar lo conveniente para la administración del municipio, y el artículo 200 le daba facultades administrativas al alcalde, funcionario que tenía la doble condición de agente del gobernador y de mandatario del pueblo.

De acuerdo con esto, Bogotá, capital de la república, debe verse como un municipio más del Estado, y en consecuencia se organiza con un alcalde como primera autoridad y una corporación de elección popular, denominada concejo municipal, de carácter administrativo y que tiene a su cargo la administración del municipio, todas ellas disposiciones que revisten interés para poder entender los cambios que se introducen a partir del año de 1905, los que se examinan más abajo. Por otra parte, no existe ninguna preocupación respecto de las relaciones entre el alcalde de la capital y las autoridades nacionales, porque aquél es un simple agente del gobierno nacional.

2.3. Aspectos legales sobre la capital de la república. La ley 149 de 1888

Como se anotó, en esa época el funcionamiento del Estado se regula por medio de la ley, manteniendo la Constitución su condición de ideario político. De allí la importancia que tiene la ley 149 de 1888, primer Código de Régimen político y municipal que se expide una vez el Estado colombiano se reconstituye en unitario. Esta ley permite entender que la capital del Estado tiene una condición igual a la del resto de los municipios del país. De allí que entre sus disposiciones no figuren normas especiales para la capital y que no figure ninguna mención especial sobre Bogotá.

²⁰ Respecto a esta denominación, el término concejo crea algunas dificultades, que no serán examinadas aquí, pero que deben señalarse. Como bien se sabe, la grafía general y popularmente aceptada es la de concejo y concejales. Sin embargo, no es claro a partir de qué momento se adopta, porque por ejemplo en la ley 149 de 1888, aún figura la expresión 'consejo', para referirse a la corporación municipal.

Es del caso ponderar esta legislación, no sólo por la *sindéresis* y lo sistemático de sus disposiciones, sino por el buen orden e incluso la buena redacción que muestra en su articulado, amén de la visión integral que tuvo el legislador de ese momento para darle unidad y sentido a esta materia. Es obvio que dicha normatividad también admite reparos de todo orden, pero no deja de admirar el alto grado de información y de conocimiento que debieron tener quienes la inspiraron, para darle unidad y cuerpo a una materia de suyo extensa y compleja, como que dicho código tenía 378 artículos.²¹ Dicha ley comprende dos aspectos que se han indicado en este trabajo como igualmente relacionados: el político y el administrativo.

A continuación se hace un breve examen de su articulado, sin ahondar en él, por no corresponder al propósito de este estudio, mención que viene al caso dado el desconocimiento de dicha ley y a lo que puede resultar relevante en torno a las modificaciones que se introducen posteriormente sobre la ciudad capital.

Cabe mencionar entre sus disposiciones el artículo 118, según el cual en cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, denominada Asamblea Departamental, donde se consagra la naturaleza de la misma, lo que no da lugar a pensar que tenga alguna clase de funciones legislativas, como en algún momento se pretendió.

Respecto a las funciones de las Asambleas departamentales, previstas en el artículo 129, se encuentran la de formar el presupuesto bienal de rentas y gastos, conceder privilegios para obras de interés público, y organizar las contribuciones e impuestos que la ley les permita, con arreglo al sistema tributario nacional.

A su turno, el artículo 152 señala que en cada Departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del poder ejecutivo como agente de la administración central, por una parte, y por otra, como Jefe Superior de la administración departamental, lo que tiene alta importancia desde la perspectiva administrativa y da idea de la claridad de los legisladores de entonces, respecto de las funciones y atribuciones de esta importante entidad territorial.

No debe dejarse pasar por alto que los Departamentos venían de ser los originarios Estados Soberanos que hicieron parte de los Estados Unidos de

²¹ *Leyes de la república de Colombia. Año 1888*. Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá. Pp. 215 y ss.

Colombia, por lo que la legislación trata de compatibilizar la autonomía que la Constitución le concede a esas entidades territoriales para la administración de sus propios asuntos, con las que corresponden a su condición de integrantes de un Estado unitario, respecto de la administración nacional.

Decía también el artículo 155 que los Gobernadores serían nombrados para períodos de tres años y podían continuar en su cargo mediante nuevo nombramiento, mientras el artículo 156 disponía que eran amovibles por el Gobierno y en caso de falta, su reemplazo sería nombrado por éste. El punto es relevante frente a la capital de la república, cuando se encuentra que durante la administración del General Reyes se erigió a la capital en Departamento, precisamente para permitirle al Gobierno nombrar al Gobernador de Bogotá y para que dispusiera de mayores funciones y atribuciones.

Según el artículo 170 de la ley, el territorio de cada Departamento se dividía en Provincias y a las provincias las administraban los Prefectos, nombrados por el Gobernador, en tanto que el artículo 181 entregaba a los prefectos la facultad de nombrar a los alcaldes de los distritos.

En el artículo 182 se dice que el territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde constituye el Distrito Municipal o Municipio²² y el artículo 183 determina que la organización municipal comprende la forma de su régimen, mientras la administración municipal es todo lo relativo al manejo de sus intereses. También determina en el artículo 185 que los asuntos de la administración municipal los regula el concejo municipal.²³

Establecía en su artículo 187 que la administración de los intereses del Distrito estaba a cargo del concejo municipal y la representación del mismo le correspondía al Personero Municipal, pudiendo la corporación confiar a cualquier persona la representación del Distrito en cualquier asunto determinado.

²² Estos dos términos se repiten en varias constituciones y pueden verse como sinónimos. Sin embargo, este y otros aspectos ameritan un trabajo adicional. Así por ejemplo, conviene precisar si son unas mismas entidades las provincias y Departamentos que refiere la Constitución de 1821.

²³ Como se dijo, cabe precisar las razones por las que se cambia esa denominación por la de Concejo, como figura en la actualidad. Hay que indicar que los textos transcritos en la obra de Pombo y Guerra aparecen escritos indistintamente con 's' y 'c', mientras en las leyes consultadas aparece con 's'. Ver: Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. *Constituciones de Colombia*. Tomo IV. Cuarta edición. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1986. Pp. 326 a 329.

En cuanto al alcalde, el artículo 225 lo consagra como jefe de la administración municipal y agente inmediato del prefecto, siendo además jefe superior de policía en su jurisdicción.

El artículo 234 trae una disposición que interesa también para los fines de este estudio, porque dice que los inspectores de policía ejercerán las funciones que corresponden a los Alcaldes, con las limitaciones que se establezcan en las Ordenanzas o por el Gobernador. En esta norma puede verse el origen de los actuales alcaldes locales del Distrito Capital y la división de la ciudad para su administración en comunas o localidades.

Examinadas estas disposiciones, en ninguna de ellas se hace mención a la capital, ni por ende se fijan regulaciones especiales para ella ni para la ciudad de Bogotá, por lo cual se concluye que al no existir legislación especial para esos efectos, la totalidad de esas normas regía para Bogotá en su calidad de capital y de simple municipio, así como que no habían normas especiales para la ciudad capital, siendo su organización y funcionamiento similar a la del resto de los municipios.

En consecuencia, la administración del municipio y, por ende, de la capital de la república, estaba a cargo de una organización colegiada, el concejo municipal, elegido popularmente, de carácter administrativo, lo que significa que no tenía la facultad para expedir disposiciones legales. Tenía además un jefe de la administración municipal, llamado Alcalde, nombrado por el Prefecto de la Provincia, quien a su vez era nombrado por el Gobernador del Departamento, siendo éste último designado por el Gobierno nacional, teniendo cada uno de ellos el carácter de agente de quien lo había nombrado, lo que permitía asegurar una férrea organización administrativa nacional, piramidal, sujeto en un todo a las órdenes y directrices del Gobierno Nacional.

Finalmente, esta ley regula lo relativo al funcionamiento de las cámaras legislativas, a la clasificación de las leyes y las reglas generales relativas a ellas, lo mismo que dispone acerca de su formación, promulgación y expedición, regula la Presidencia y la Vicepresidencia de la república, los ministerios y sus empleados, el funcionamiento y atribuciones del Consejo de Estado, lo que tiene que ver con la administración departamental, provincial y municipal, sobre ministerio público, administración pública y régimen de los funcionarios públicos.

Hay también normas sobre funcionamiento de los despachos públicos, incompatibilidad de destinos públicos y sobre las penas correccionales que pueden ser impuestas a quienes desatiendan las órdenes que impartan esas autoridades. En síntesis, bien merecido tiene el nombre que le impusieron sus legisladores, de ley de régimen político y municipal.

Así, se puede concluir que la capital de la república tuvo gran importancia desde el punto de vista político para los constituyentes de 1886. En ese sentido, la ciudad capital es vista como sede del poder público y residencia de los altos poderes nacionales, entendiéndose que dicha capital era la ciudad de Bogotá. Por esa razón, la sede no se podía cambiar si no era bajo las estrictas condiciones fijadas en la misma Constitución.

No son numerosas en esta Carta Política las normas que regulan lo atinente a la capital de la república y de la misma manera tampoco abundan las que regulan los Municipios y Distritos Municipales. No se encuentran en esa Constitución disposiciones relativas a la organización administrativa de la capital de la república como tal, pero sí se encuentran algunas relacionadas con el funcionamiento de los municipios. La regulación de los asuntos referidos al funcionamiento de departamentos, distritos municipales y municipios, figura en la ley 149 de 1888. Bogotá, como capital de la república, se considera un municipio más de los que existen en el país. Además, no se previó un régimen especial para la ciudad capital, ni normas especiales para su organización y funcionamiento, por lo que regían para ella las mismas disposiciones previstas para los municipios.

3. 1905-1909. El período de Rafael Reyes

La anterior situación cambia drásticamente y una fuerte preocupación en torno a la organización de la capital de la república, desde el punto de vista administrativo, empieza a percibirse a partir del año de 1904. En todo caso, esa preocupación gira en torno a aspectos de orden legal, con el fin de dotar a la capital de la república de mejores instrumentos para su administración, pero la modificación que se lleva a cabo, por la cual se convierte a la ciudad en Distrito Capital, no sólo no corresponde a un modelo vinculado a un Estado federal, sino que se hace manteniendo la forma de Estado unitario. En esos términos debe calificarse tal transformación como una equivocación en la interpretación y aplicación de teorías y disposiciones constitucionales. Para

llevar a cabo esa transformación, el Presidente de la república, General Rafael Reyes, en un mensaje presidencial dirigido al congreso de la república el 14 de noviembre de 1904, solicita que por común acuerdo de ambas cámaras se cite a sesiones extraordinarias.²⁴

Con ese propósito, mediante Decreto No. 920 del 16 de noviembre del mismo año, convoca al congreso a sesiones extraordinarias para someter a su consideración diversos proyectos de ley, entre los que figura uno sobre régimen político y municipal, denominación con la que figura en dicho decreto.²⁵ Fracasado ese intento, a continuación, el 24 de noviembre, el Presidente insiste, enviando un nuevo mensaje al congreso, solicitándole en este caso la expedición de una ley de autorizaciones, entre las que figura la del numeral 14, por la cual pide que se le faculte para dictar disposiciones relativas al régimen político y municipal, de conformidad con el proyecto de ley que había estudiado ese cuerpo legislativo.²⁶

Posteriormente, dado que no logra que el congreso expida la ley de autorizaciones requerida, así como porque tampoco había aprobado el presupuesto anual de rentas y gastos de la nación ni ninguno otro de los proyectos que presentó a su consideración, mediante el Decreto Legislativo No. 29 del 1º de febrero de 1905, convoca a una Asamblea Nacional para que expida las leyes que el gobierno le proponga.²⁷

Con base en una propuesta hecha por la Junta de Gobernadores, queda a consideración del Ministro de Gobierno la elaboración del proyecto para la reforma de la constitución en lo que tiene que ver con la división del territorio. El Ministro, al sustentar en sesión del Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1905 la propuesta, sostiene:

La disposición del artículo 2º del proyecto es también de suma importancia, sobre todo si, sancionada la reforma que él consagra, puede llevarse a cabo la erección de la ciudad de Bogotá en Distrito Capital. Es ésta una imperiosa necesidad cuya satisfacción exigen la dignidad y el decoro de la República. Bogotá es, en efecto, la única capital de este hemisferio que carece de elementos de vida para alcanzar

²⁴ Diario oficial No. 12.215 del 17 de noviembre de 1904.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Diario oficial No. 12.223 del 29 de noviembre de 1904.

²⁷ Diario oficial No. 12.270 del 4 de febrero de 1905.

todos los adelantos que la civilización ha realizado en el orden material, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas. Incorporada en el Departamento de Cundinamarca, sin bienes ni rentas, mientras así permanezca carecerá de alumbrado público, aguas, desagües, parques, pavimentos, en fin, de todos aquellos servicios que son peculiares de la vida civilizada en estos tiempos.²⁸

Puede verse aquí claramente que el interés del gobierno, para convertir a la ciudad de Bogotá en Distrito Capital, es el de dotarla de herramientas para su administración. En el proyecto de ley no se trasluce ninguna otra modificación desde la perspectiva constitucional, ni se detiene a analizar si la institución resulta acorde con el Estado unitario que estaba consagrado.

Con base en esa propuesta, el 30 de marzo de 1905 la Asamblea Nacional expide el acto reformativo No. 3 de la Constitución, sobre división general del territorio, disponiendo en su artículo 1º que la ley podrá alterar la división territorial de toda la república, formando el número de departamentos que estime convenientes para la administración pública.²⁹

En su artículo 2º dice que también podrá segregar distritos municipales de los departamentos existentes o de los que se formen, para organizarlos o administrarlos con arreglo a leyes especiales, reforma ligada a la idea que tiene el gobierno de convertir a la capital de la república en un distrito.

El afán por lograr esa reforma constitucional, radicaba en que era al Congreso al que le correspondía disponer sobre la creación de nuevos departamentos y de nuevas entidades territoriales, como la del Distrito Capital propuesto, lo que no había conseguido que se modificara en las legislaturas ordinarias ni en

²⁸ Diario Oficial No. 12.311 del 27 de marzo de 1905.

²⁹ El partido liberal, al cual Reyes había logrado vincular a su administración, en apoyo de sus iniciativas, estaba igualmente interesado en la cuestión territorial: “Pero ¿cuáles eran las ideas del liberalismo en los años de la laboriosa reconquista? La Junta que en 1904 dirigía sus destinos (con Rafael Uribe Uribe como uno de sus abanderados)... se propuso hacer un inventario de ellas en lo que denominó ‘el límite de las aspiraciones liberales’. Ellas eran: 1ª. Devolución de la autonomía a las secciones, de modo que dejándoles libre el manejo de sus intereses se conserve la unidad nacional en las relaciones exteriores, la legislación, etc.... A esto agregaba algunos puntos como simples anhelos: a) Reforma de la división territorial” (ver: Gerardo Molina. *Las ideas liberales en Colombia*. Tomo I. Duodécima edición. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1988. P. 228). El General Uribe Uribe era notorio partidario de la creación de nuevos departamentos. “En 1904 presentó un proyecto para crear 15 departamentos, entre ellos Córdoba hoy Caldas, pero retiró el proyecto por presiones regionales de Pamplona, Ocaña y la Costa Atlántica” (ver: Ricardo Motta Vargas. *Ordenamiento territorial en el quinquenio de Rafael Reyes*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, Artes gráficas Javegraf, 2005. P. 52.

las extraordinarias convocadas al efecto. Respecto de esta reforma, en el diario *El Nuevo Tiempo* del 29 de mayo de 1905 se lee:

Ha tocado al General Reyes, que ha tenido el valor que inspira la convicción profunda, el llevar a la práctica lo que las necesidades políticas y administrativas venían pidiendo hacía tiempos.

Mediante la reforma sancionada, hoy la división territorial es materia de ley; antes era preciso reformar la Constitución, por los trámites en ella establecidos, inmensamente largos, de pérdida de muchos años y de imposibilidad en muchos casos de obtenerse la reforma, por la resistencia de los Congresos, fundada en las preocupaciones de la localidad.

La división territorial, la creación de los nuevos Departamentos, facilita la marcha de la administración pública, hecha difícil en Departamentos extensos en donde no era bien eficaz la acción de un solo Gobernador. En política también tiene cabida el sabio principio económico de la división del trabajo.³⁰

El 3 de abril de 1905, el Presidente envía una circular a gobernadores, jefes militares, prefectos y alcaldes, donde indica que el poder ejecutivo sancionó la reforma constitucional anterior, por lo que considera que hay necesidad y conveniencia, aprovechando la reconstrucción del país, al igual que por otras razones que consigna en dicha circular, de crear nuevos departamentos. Por este motivo el Consejo de ministros va a presentar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre creación de departamentos, el cual incluye, además, la rectificación de los límites de varios de ellos, así como la creación del Distrito Capital de Bogotá, trasladando la capital del departamento de Cundinamarca a Chapinero.³¹

A continuación, el 11 de abril de 1905, la Asamblea nacional expide la Ley 17 sobre división territorial, la que en su artículo 11 erige a Bogotá en Distrito Capital, el cual será administrado por el gobierno nacional, fijándole como límites a dicho Distrito los que le había señalado la ley 26 de 1883, expedida por el antiguo Estado Soberano de Cundinamarca. En su artículo 12 esta ley autoriza al gobierno nacional para trasladar la capital del departamento de Cundinamarca fuera de Bogotá, así como para erigir en distrito el barrio de

³⁰ Editorial del periódico “El Nuevo Tiempo”. Mayo 29 de 1905. Hemeroteca Nacional. Ministerio de Cultura. Bogotá.

³¹ *Leyes de la república de Colombia. Años 1904 – 1905*. Bogotá: Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación. Pp. 451 y ss.

Chapinero, donde quedaría dicha capital; y en su artículo 13 autoriza al poder ejecutivo para reglamentar por medio de decretos ejecutivos con fuerza legal, todo lo concerniente a las rentas, contribuciones, policía, alumbrado, servicio de agua, aseo y ornato, y en general todo lo que correspondía a la ciudad de Bogotá como municipio y antes como capital del departamento de Cundinamarca.

Esto traduce la preocupación no sólo de ese entonces, sino reiterada y presente en los constituyentes de 1991, referida a la situación de Bogotá como capital del Estado y del Departamento de Cundinamarca, lo que sigue siendo objeto de debates y fuente de conflictos. También faculta dicha ley al gobierno para hacer los gastos que demanden la creación, ornato y administración del Distrito Capital.

De la misma manera, la Ley 46 del 29 de abril de 1905 dispone que al departamento de Cundinamarca lo formen entre otras provincias, la de Bogotá, con los límites que tiene en ese momento, con excepción del Distrito Capital.

En el Decreto 431 del 10 de mayo de 1905, el Presidente de la República, con base en el artículo 12 de la ley 17 de 1905, señala la ciudad de Facatativá como capital del Departamento de Cundinamarca. Éste como muchos otros de los aspectos mencionados de este período, no han sido muy estudiados hasta la fecha.

Seguidamente, el Decreto 509 del 23 de mayo de 1905, en desarrollo de los artículos 11 y 13 de la ley 17 de 1905, dispone que los linderos del municipio de Bogotá son los fijados en la ley 26 de 1883 del extinguido Estado Soberano de Cundinamarca y señala que con los barrios en que está dividido, forma el Distrito Capital, el cual será regido por un Gobernador, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la república.

El artículo 2º de este Decreto dispone que el Gobernador del Distrito capital tendrá, además de las atribuciones y autorizaciones que las leyes les asignan a los gobernadores y prefectos, la de tener voz en las deliberaciones del Consejo de Ministros, cuando así lo determine el Presidente de la república, mientras en su artículo 4º determina que la Dirección de la Policía Nacional prestará todo apoyo y hará que se cumplan por medio de sus agentes, las órdenes impartidas por dicho gobernador.

En el artículo 5º dispone que los inspectores de policía de los barrios tendrán las mismas atribuciones señaladas por las leyes y ordenanzas a los alcaldes

municipales y además, las que confiere la ley 51 de 1905 a los prefectos. En esta disposición puede verse el origen de los actuales alcaldes locales de la capital.

Dice también su artículo 6º que el sueldo de este gobernador será el mismo de un ministro del despacho, y el artículo 7º crea un Consejo Administrativo compuesto de 5 miembros, nombrados por el poder ejecutivo, a cuyo cargo estarán las funciones que ha tenido la municipalidad de Bogotá. El Gobernador del Distrito será Presidente de dicho Consejo. Dice además que los acuerdos y resoluciones que dicte el Consejo Administrativo serán revisados y sancionados por el poder ejecutivo.

En su artículo 9º establece que mientras no se disponga otra cosa, continuará rigiendo para el Distrito la legislación fiscal del Departamento de Cundinamarca, y en el artículo 11 determina que las leyes, ordenanzas, acuerdos y demás disposiciones vigentes que se relacionen con el municipio de Bogotá, continuarán en vigor en lo que no sean contrarias a las disposiciones especiales que reglamentan el servicio público del Distrito Capital. Añade en su artículo 12 que los empleados subalternos para el servicio del Distrito Capital son de libre nombramiento y remoción del poder ejecutivo, asimilándolos a los empleados de los ministerios.

En el artículo 15 dispone que los sueldos de los empleados subalternos son de cargo del Distrito Capital en tanto los del Gobernador y el Secretario General son de cargo de la nación; y en el artículo 16 dice que por Decreto separado se dictarán las disposiciones relativas a la creación y administración de las rentas y gastos del Distrito Capital.

Puede decirse que este Decreto es esencial respecto de las reformas que tiene en mente el gobierno del General Reyes y que el mismo trae disposiciones coherentes y acordes al objeto previsto, que es darle a Bogotá una administración mejor dotada, pero dependiente en mayor medida del ejecutivo nacional.

Más adelante, el 13 de junio de ese mismo año, mediante Decreto No. 620, el Presidente de la República, en desarrollo de los artículos 11 y 13 de la referida ley 17 de 1905, establece las rentas y contribuciones del Distrito Capital, los gastos que le corresponden, entre los que aparece el pago de sus empleados, excepto del Gobernador y del Secretario General del Distrito. Posteriormente, la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, el 5 de agosto de 1908 expide la ley No. 1 sobre división territorial, la que en el segundo párrafo de su

artículo 1º, establece los departamentos en que queda dividido el territorio nacional, disponiendo que el Distrito Capital continua existiendo como hasta la fecha, considerándolo para todos los efectos electorales como un Departamento.

Dispone en su artículo 2º que el personal administrativo de cada Departamento se compondrá de un Gobernador y demás empleados de libre nombramiento y remoción del Gobierno Nacional y de un Secretario y demás empleados subalternos, de libre nombramiento y remoción del Gobernador, agregando en su artículo 3º que los sueldos de los empleados departamentales serán pagados por el Tesoro Nacional.

También faculta en su artículo 15 al poder ejecutivo para restablecer el extinguido Concejo Municipal en el Distrito Capital, cuando lo crea conveniente. A continuación, determina en un párrafo que la sanción, promulgación, y ejecución de los acuerdos del Concejo municipal le corresponden al gobernador del Distrito Capital.

En el Acto Legislativo No. 2 del 12 de agosto de 1908 establece en su artículo 1º que los Departamentos en que se divide la república se subdividirán a su vez, para el servicio administrativo, en Distritos Municipales.

Dice en su artículo 2º que en cada Departamento habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del poder ejecutivo nacional, del que es su agente inmediato y dispone en su artículo 3º que en cada distrito habrá una corporación popular denominada Concejo Municipal, elegida por voto directo y secreto de los ciudadanos; en tanto el artículo 5º confía la acción administrativa del Distrito al alcalde, funcionario que es agente del ejecutivo y mandatario del pueblo.

El 24 de agosto de 1908 la asamblea Nacional Constituyente y Legislativa expide la ley No. 20, en donde determina que los Gobernadores en cada Departamento y el Alcalde y sus subalternos en cada municipio, son agentes del poder ejecutivo, disponiendo en el artículo 2º que en cada Departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del poder ejecutivo como Agente de la administración central y jefe superior departamental.

En los artículos subsiguientes fija las funciones y atribuciones de los gobernadores de Departamento, en tanto el artículo 16 establece que el Alcalde es Jefe de la Administración pública en el Distrito, ejecutor de los acuerdos del Concejo Municipal y Agente inmediato del Gobernador, siendo además jefe de Policía

en el territorio de su jurisdicción. En los artículos siguientes dispone sobre impuestos propios de la administración municipal, y en el párrafo del artículo 20 determina que las anteriores disposiciones se aplican al Distrito Capital.

El 31 de agosto de 1908 el gobierno expide el Decreto No. 916, con fundamento en las facultades que le concede la ley 1ª de 1908, tomando en cuenta entre otras razones, la consignada en el numeral 4º de las consideraciones de dicho Decreto, donde se dice que “la organización peculiar del distrito Capital y su proximidad al Gobierno Central facilitan la acción administrativa sobre el territorio que lo constituya”.³² En ese sentido, el numeral 13 de dichas consideraciones reitera que el Distrito Capital se considera como un Departamento para ciertos efectos.

Posteriormente, por Acto Legislativo No. 1 del 29 de marzo de 1909, la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa determina en su artículo 1º que en cada Departamento habrá una Corporación llamada Consejo Administrativo Departamental, la cual cumplirá las funciones atribuidas a las Asambleas en la Constitución, de conformidad con las reformas que se han introducido a la misma.

En la Ley VIII del 7 de abril de 1909 sobre descentralización administrativa, se fijan unas rentas departamentales, se dispone sobre bienes de los Departamentos, reiterando el artículo 20 de dicha ley que lo que en ella se dice para los Departamentos se entiende dicho para el Distrito Capital.

El Acto Legislativo No. 5 del 8 de abril de 1909, establece en su artículo 1º que en caso de falta temporal o absoluta del presidente de la república, será reemplazado por el Ministro que haya sido designado; en caso de falta de éste, en el orden de precedencia establecido en la ley, y a falta de Ministros, se encargará del Poder Ejecutivo el Gobernador del Distrito Capital.

Finalmente, para los efectos de este estudio, debe citarse la ley 65 del 14 de diciembre de 1909, por medio de la cual el Congreso de la República dispone sobre división territorial, consagrando en su artículo 1º que desde el 1º de abril de 1910 se restablecerá la división territorial en los Departamentos, que existían a 1º de enero de 1905, restituyendo de esa manera el departamento

³² *Leyes de la república de Colombia. Año 1908*. Bogotá: Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación. Pp. 408 y ss.

de Cundinamarca, con capital Bogotá, devolviéndoles los límites que tenían a 1º de enero de 1905.

El artículo 5º de la ley establece que el Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, desde la promulgación de dicha ley será administrado por un Concejo Municipal, un Alcalde y un Personero municipal, conforme a las leyes sobre régimen político y municipal. Esta última disposición deroga de un plumazo toda la legislación especial que se había adoptado para la capital de la república. A partir de ese momento empieza una marcha definitiva atrás en lo que tiene que ver con el régimen especial de la capital de la república y con su condición de Distrito Capital, situación que finalmente deja a Bogotá convertida en un municipio más del país, no disponiendo de un régimen especial como el que tuvo bajo la corta vigencia de las disposiciones que acaban de referirse.

En síntesis, desde el primer momento de la administración del General Rafael Reyes es claro su interés por darle una organización administrativa más eficiente al Estado y, dentro de éste, a la capital de la república. Para ello se considera que la capital debe tener un régimen especial, bajo la figura del Distrito Capital, régimen que se establece a través de disposiciones de orden constitucional o legal en unos casos y mediante decretos en otros.

En previsión de las normas que debía adoptar, impulsa una reforma constitucional donde se introduce una disposición que permite segregar Distritos municipales de los Departamentos, lo mismo que prevé que los Distritos podrán ser administrados con arreglo a leyes especiales, con fundamento en las que crea el Distrito Capital, el cual es dotado con un régimen especial. En cuanto a dicho régimen, considera al Distrito Capital como un Departamento para efectos fiscales, organizativos y administrativos, sometido a la dirección de un Gobernador, nombrado directamente por el presidente de la república, al cual se le concede el rango de Ministro y se le autoriza para concurrir al Consejo de Ministros, con voz, cuando sea invitado por el Presidente. También se dispone que el Gobernador del Distrito Capital sea de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, asignándole rentas y recursos propios, incluida la participación en algunos impuestos del orden nacional.

Para evitar dificultades administrativas, se propone el traslado de la capital del Departamento de Cundinamarca inicialmente a Chapinero, para cuyo efecto

debe erigirse en Distrito, pero finalmente se decide su traslado a la ciudad de Facatativá. Establece que los inspectores de policía de los barrios del Distrito Capital tienen las mismas atribuciones señaladas por las leyes y ordenanzas a los alcaldes municipales y además, las que le confiere a los prefectos la ley 51 de 1905, disposición que contiene el germen de los actuales alcaldes locales.

Igualmente, se toman previsiones acerca de las funciones y servicios públicos que debe atender el Distrito Capital, respecto de sus rentas y recursos y acerca de los impuestos que puede imponer. De la misma manera, al asimilar al Distrito Capital a un Departamento y al disponer que éstos se administraran a través de Consejos Departamentales, pasa el Distrito a ser administrado por uno de estos Consejos, del cual se previó su composición.

Una vez el General Reyes abandona el poder, se inician las contrarreformas que terminan por devolver a Bogotá su condición de municipio, sin que aparezca en esa etapa inicial de reorganización, que se hayan dictado leyes especiales para su administración, desapareciendo de paso su condición de Distrito Capital. En esos términos puede decirse que en esta época, pese a la profusión de normas y al desorden y falta de norte que guió su expedición, era propósito del gobierno dotar de un régimen especial a la capital de la república para su administración.

Contrario a lo que sucedió con la Constitución de 1886, donde la preocupación en torno a la capital de la república se encuentra más centrada en su condición de centro del poder político, durante este quinquenio la atención principal se concentra en fijar a la capital de la república como centro de poder administrativo. Esto último resulta consecuente con el lema que orientó la administración del General Reyes de más administración y menos política, lema que, según se indica, toma del presidente mexicano Porfirio Díaz.³³

Bajo este entendido, las disposiciones que tienen que ver con el poder político se circunscriben a precisar que el Congreso se reúne en la capital de la república, al igual que el orden de sucesión del Presidente de la República, en caso de falta absoluta, entre cuyos sucesores aparece el Gobernador del Distrito Capital.

³³ Ricardo Motta Vargas. *Ordenamiento territorial en el quinquenio de Rafael Reyes*. Bogotá: Ediciones Doctrina y ley, 2005. 150 p.

El propósito de Rafael Reyes fue el de dotar a la Capital de una legislación propia y de someterla a la administración nacional, bajo las precisas y directas órdenes del Presidente. De allí que previera que estaría bajo las órdenes de un Gobernador.

Como se precisó antes, la institución del Distrito Capital resulta discordante con el concepto de Estado Unitario fijado en la Constitución.

Respecto de la bondad de esas medidas, resulta difícil saberlo, dada su corta vigencia y el gran desorden legal que acompañó las reformas, donde no parece claro el propósito de sus gestores respecto de lo que deseaban conseguir ni la manera de lograrlo. Esto explica la permanente expedición de leyes. Tampoco es posible saber si tales reformas podían ser útiles, porque una vez abandona Reyes el poder, se produce una contrarreforma total con la decidida intención de volver las cosas al estado anterior a 1905, lo que impidió su aplicación.

Bibliografía

- Aguado Renedo, César. *Los estatutos de autonomía en Italia*. Instituto de estudios constitucionales. Temas de derecho público # 49. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- Duguit, León. *Manual de derecho constitucional*. 2ª edición española. José G. Acuña (trad.). Madrid: Francisco Beltrán, 1926.
- Estupiñán Achury, Liliana. *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal*. Bogotá: Centro de investigaciones socio-jurídicas. Universidad Libre, 2001.
- Fundación Misión Colombia. *Historia de Bogotá*. Edición conmemorativa de los 450 años de fundación. 3 tomos. 1ª Edición. Bogotá: Villegas Editores, 1988.
- Iriarte, Alfredo. *Breve historia de Bogotá*. Bogotá: Editorial La oveja negra. Fundación Misión Colombia, 1988.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*. 3 tomos. 10ª edición. Bogotá: Tercer mundo editores, 1990.
- Morelli, Sandra. *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Ordenamiento territorial, 1991.

- Morelli, Sandra. *La autonomía territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de estudios Carlos Restrepo Piedrahíta. Temas de derecho público #43. Universidad Externado de Colombia, 1996.
- Morison, Samuel Eliot y otros. *Breve historia de los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Motta Vargas, Ricardo. *Ordenamiento territorial en el quinquenio de Rafael Reyes*. Bogotá: Ediciones Doctrina y ley, 2005.
- Piedrahíta Restrepo, Carlos. *Constituciones de la primera república liberal*. 2 tomos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1979.
- Poveda Ramos, Rafael. *Rafael Reyes. Gran constructor de Colombia*. Centro general de investigaciones. Colección Universidad de Medellín 18. Medellín, 1993.
- Reyes, Rafael. *Memorias 1850 – 1885*. Bogotá: Fondo cultural cafetero, 1986.
- Rodríguez Freyle, Juan. *El Carnero*. Bogotá: Biblioteca El Tiempo. Serie Colombia. Casa Editorial El Tiempo, 2003.
- Santofimio, Jaime Orlando; Morelli, Sandra. *El centralismo en la nueva constitución política colombiana*. Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta. Temas de derecho público #28. Universidad Externado de Colombia. Bogotá (s.f.).
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*. Octava edición. Bogotá: Editorial Temis, 1999.

Desarrollo constitucional y legal del municipio de Bogotá entre 1910 y 1945

Catalina Atehortúa García

Introducción

Como es sabido, el tema de la organización territorial ha sido abordado tradicionalmente desde dos enfoques: el federalista y el unitario, que si bien se diferencian tanto en su concepción como en su funcionamiento, reflejan una preocupación común y permanente de los Estados por establecer la sede para el ejercicio de sus funciones políticas.

El problema central que ha abordado este análisis sobre Bogotá, se centra en el acercamiento a una Teoría Federal de la Capital, poniendo un énfasis especial en el sistema federal frente al unitario. Desde esta óptica, el punto de referencia es la lectura de la ciudad capital en la Teoría Federal y su funcionamiento en los sistemas federales.

Este planteamiento sugiere una diferencia sustancial entre una Teoría Federal en torno de la capital y el fenómeno de la capitalidad propiamente dicho que hace más bien una referencia genérica a la capital de un país y no propiamente a la capital de un Estado Federal. Además, la alusión al tema de la capital federal es una teoría propia de los sistemas federales y ha sido una noción indiferente para los Estados Unitarios, a tal punto que en ellos no opera una figura similar.

Hasta este punto del análisis, el equipo de trabajo ha realizado un acercamiento a la Teoría Federal de la Capital y ha esbozado una visión comparada acerca de la forma en que dichos Estados Federales han dado respuesta a la necesidad de establecer un centro de decisión política. También, ha analizado la posición de la capital colombiana en la etapa federal y se ha introducido en el inicio de su período centralista adoptado en la Constitución de 1886, en donde se in-

corporó el sistema unitario que permanece hasta hoy, poniendo de presente una transición neurálgica en cuanto al tratamiento de dar frente a la situación de la ciudad capital.

Teniendo en cuenta la tesis según la cual Colombia tuvo experiencias en uno y otro sentido, el problema central de este capítulo es la visión de la Teoría Federal de la Capital que, por error o desconocimiento, se incorporó en nuestras etapas centralistas y que ha dado lugar a situaciones críticas en relación con el empleo de esta figura.

Así, con esta improvisación en torno al manejo de Bogotá como ciudad capital del país, la preocupación interna se ha centrado en la forma y conveniencia de organizar la capital como un municipio ordinario o como uno de carácter especial; por ello, este acápite revisa la situación planteada en el Municipio de Bogotá dentro del período comprendido entre 1910 y 1945; trecho caracterizado por tres hechos significativos: la reforma constitucional surtida con el Acto Legislativo No 3 de 1910, el gran desarrollo legal acaecido a raíz de tal transformación, y la reforma constitucional efectuada en 1936.

Cabe anotar que la década de los años 10 fue saludada por Bogotá con notables cambios sociales, puesto que los grandes cambios constitucionales habían desaparecido en el gobierno Reyes: las calles de la ciudad estaban alumbradas con energía eléctrica, el teléfono prestaba sus servicios en la capital y el tranvía de caballos funcionó hasta 1910. Para la época, Bogotá contaba con 125.000 habitantes y el extremo sur se extendía hasta el límite con Chapinero, con una longitud de más de 8 kilómetros. Junto con Barranquilla y Medellín, albergaban el 6% de la población en un país que, veinte años más tarde, seguía siendo eminentemente rural.¹

Después de las guerras civiles frecuentes en el siglo XIX, los veinte años siguientes son considerados por los historiadores como períodos de relativa paz. Luego del retiro del general Reyes en 1909 (como consecuencia de la oposición bipartista), el Congreso designó a Ramón González Valencia para completar el Gobierno hasta 1910. Por ello, hay que considerar que entre 1909 y 1910 nuestro país vivió un trance político que encarnó fuertes debates constitucionales y que algunos de dichos debates giraron alrededor de las reformas reyistas que debían permanecer o elimi-

¹ Patricia Echeverri Posada y Luis Enrique Rodríguez. *Contexto jurídico-político de las entidades distritales de Bogotá en el siglo XX*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, Secretaría General, Archivo de Bogotá, Marzo de 2002 (Documento en trámite de publicación).

narse. Algunas quedarían suprimidas en su totalidad por medio del acto legislativo de 1910 y otras más atemperadas proponían una revisión discriminada.²

Teniendo en cuenta la importancia que cobra para el país el análisis del “fenómeno reyista”, este trabajo partirá de este paraje con el fin de desarrollar una suposición fundamental: la ausencia de un estudio jurídico de la teoría federal en torno al manejo de la ciudad capital, lo cual refleja la improvisación del manejo del tema en nuestro sistema centralista, desde el período de Reyes hasta el final del trecho que nos ocupa, ello se traduce en la adopción de un régimen territorial que, acorde con el orden centralista, introdujo por error nociones propias de una Teoría Federal de la Capital que no se adaptaron al esquema constitucional preestablecido para la época.

Lo anterior parte de la idea según la cual, al abandonar la causa federal en 1886, se abandonó también el tema de la organización de la capital federal, situación que generó confrontaciones en la Teoría Jurídico-Administrativa, no sólo en el período Reyes, sino también en el trecho que nos ocupa. Es por ello que este recorrido, surte un análisis en torno a ese regreso de Bogotá a su condición de capital y municipio del departamento de Cundinamarca, a partir de los soportes documentales, legales y doctrinales que se han suscitado alrededor de este fenómeno y que permiten sustentar la hipótesis propuesta en este capítulo.

Aunado a ello, recoge las referencias constitucionales de inevitable estudio en cualquier análisis histórico jurídico que pretenda describir analíticamente el desenvolvimiento de una noción jurídica. Para este caso, y teniendo en cuenta que las referencias constitucionales no son muchas, se hace una referencia precisa sobre la abundante legislación que recogió el tratamiento de Bogotá durante este período histórico.

1. El regreso de Bogotá a su condición de capital y municipio de Cundinamarca

El punto de partida del análisis de este acápite está dado por las hipótesis sobre la formación de la ciudad capital en un Estado Federal consideradas en este

² *Ibid.* Ver: Jorge Orlando Melo. “De Carlos E Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republicanismo y obras conservadoras”. *Nueva Historia Política, 1886-1946*. Bogotá: Planeta, 1989. Pp. 215-242.

estudio histórico-jurídico sobre Bogotá,³ en virtud de las cuales las ciudades capitales dentro de una Teoría Federal pueden conformarse de las siguientes tres maneras peculiares: a) la capital federal se forma con la cesión del territorio que otorgan otros Estados; b) la capital federal se configura en el territorio de una provincia con la particularidad de que es dicha provincia la que se ocupa de la ciudad como su capital y no como capital del conjunto, y c) la capital federal por sí sola, se conforma en un Estado Independiente.

Las hipótesis propuestas son referentes importantes, ya que uno de los puntos trascendentales en el análisis del hito histórico que se aborda en este capítulo, está sentado en la transición entre la concepción de Bogotá como Departamento tal y como fue concebido en el gobierno del General Reyes, y la constitución taxativa de la capital como municipio de Cundinamarca establecida desde la Ley 65 de 1909 hasta la reforma de 1945. Recuérdese el intento del General Reyes por darle una capital al Departamento de Cundinamarca que fuera distinta de Bogotá, como si el país estuviera circunscrito en un sistema federal.⁴ En este caso, y con la referencia del régimen federal, se vislumbra la pretensión de un funcionamiento autónomo de la capital en el período comprendido entre 1886-1909, según el cual ésta, por sí sola, es concebida como un Estado Independiente, lo que nos ubicaría en la primera de las hipótesis planteadas en este análisis reconstructivo.

No obstante, para la época Bogotá se venía tejiendo como una capital sujeta a un régimen municipal propio de un Estado Central, y las vacilaciones de Reyes sobre la parte jurídica de la organización de Bogotá fueron siendo aterrizadas hacia 1909, cuando el Legislador notó una cierta claridad en el alejamiento de la etapa federal, considerando la idea de ubicar a Bogotá como municipio del Departamento de Cundinamarca. Así, quedaría más firme la idea que plantea que al desaparecer el federalismo desaparece el problema del conocimiento de la Teoría Federal de la Capital, y que después de la cancelación

³ Estas hipótesis han sido propuestas y desarrolladas por el Dr. Jaime Vidal Perdomo al inicio de este estudio sobre Bogotá que recoge los comentarios sobre el texto de Donald C. Rowat *The government of federal capitals* (Toronto: University of Toronto Press, 1973).

⁴ La anterior idea ha sido desarrollada en el capítulo precedente por el Dr. Fernando Brito Ruiz. *La Capital de la República de Colombia. Disposiciones Constitucionales y Legales que la organizan, Período 1886-1909.*

de la opción federal se concentran las tesis centralistas volcando a Bogotá como municipio del Departamento de Cundinamarca.

Con ello, en este momento se torna difusa la comprensión de una idea federal, como la noción de Distrito Capital, dentro del contexto de un régimen con marcadas tendencias centralistas. Sin duda, la mencionada Ley 65 de 1909, introdujo un volver a la municipalidad que pudo tener lugar a su vez, en tres supuestos adicionales: el primero estaría en considerar que es un capricho del legislador de la época; el segundo, sería pensar que esta postura del legislador obedeció a importaciones teóricas de la evolución del sistema municipal español; y el último, constaría en que este regreso se dio atendiendo a las intenciones centralistas por conservar a la capital dentro de una estructura municipal y limitar las competencias que tenía la capital bajo su concepción como Departamento.

Un análisis progresivo de estas hipótesis permite descartar, en primer lugar, la posibilidad de considerar que la adopción de este nuevo modelo de organización territorial, de vital importancia en la consolidación jurídico política de un país, obedecía a un simple antojo del poder legislativo, porque no sólo no es propio de los trabajos académicos surtir análisis elementales, sino además porque la importancia del tema está soportada documentalmente en los antecedentes del Acto Legislativo No 3 de 1910, en virtud del cual es posible comprender una gran inclinación hacia la adopción del centralismo.⁵

En segundo término, fue documentalmente descartada la hipótesis de la importación centralista desde el derecho español, ya que sin duda la adopción de una estructura estatal centralizada fue asumida desde la burguesía revolucionaria española siguiendo el modelo francés⁶ como respuesta a los obstáculos propuestos por la Revolución Liberal y como la forma de orden territorial más

⁵ Al respecto, los antecedentes del Acto Legislativo No 3 de 1910 afirman que: “la abrogación de muchos de los artículos de la Constitución de 1886 sobre Régimen Departamental, Provincial y Municipal y sustituidos por otros que se hicieron indispensables en la exuberante y caótica legislación que rigió bajo el Gobierno del General Don Rafael Reyes, imponía imperiosamente una labor de rectificación y de reparación para volver a la normalidad de las prácticas republicanas dentro de la jurisdicción de una forma de Gobierno Central, como es la que consagra la Constitución vigente” (“Exposición de motivos del Acto Legislativo 3º de 1910”. *Diario Oficial*. No 145 de 1910. Folio 00504).

⁶ Arturo Cajal Valero. *El Gobernador Civil y el Estado Centralizado en el Siglo XIX*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), 1999. Pp. 26. Según este autor, “es evidente, desde el punto de vista de la configuración político-territorial, que la Francia unitaria de 1789 iba a ser en el proceso de construcción del Estado constitucional español, el modelo de Estado por antonomasia”.

adecuada para la consolidación del Estado Constitucional. Por ello, esta nueva forma de organización del territorio nos permite afirmar que la importación del centralismo en el derecho español es francesa y que también es francesa esa misma pauta en América Latina y específicamente en Colombia.⁷

En la referencia propuesta, la profesora Morelli muestra cómo un estudio histórico del ordenamiento jurídico colombiano evidencia la presencia del pensamiento post revolucionario francés desde los orígenes republicanos y su tendencia a permanecer en nuestra historia constitucional. En igual sentido, una posición doctrinal minoritaria del derecho administrativo colombiano ha analizado la influencia del sistema francés en nuestro ordenamiento, evidenciando que la importación de las instituciones francesas han opacado el origen real de nuestro derecho público, el cual surge como un proceso evolutivo desde la Colonia y no como un fenómeno de generación espontánea que se produce en la segunda década del novecientos, cuando copiamos el modelo de control francés.⁸

No obstante el centralismo se haya adoptado como la tendencia recurrente desde 1886, Colombia también ha acudido al sistema federal norteamericano en algún período de su historia, sin encontrar un éxito en el tratamiento de la ciudad capital, como bien se analizó con anterioridad en este estudio. Teniendo claridad sobre esto, se analizó la regularización del sistema español para la época de referencia de este capítulo,⁹ encontrando que no existen fuentes claras y directas que permitieran sustentar la hipótesis según la cual la adopción de una concepción de municipalidad para la época obedece a importaciones teóricas obtenidas del derecho este país. El análisis de los textos citados en la anterior referencia, no surtió soluciones muy alentadoras para confirmar el

⁷ Sandra Morelli. *La Revolución Francesa y La Administración Territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. Pp. 27.

⁸ Jaime Orlando Santofimio. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002. Pp. 185 a 242. Miguel Alejandro Malagón Pinzón. “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”. *Revista estudios socio-jurídicos*. Vol 6. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004. Pp. 174 a 210.

⁹ Se consultaron diferentes textos en relación con el tema, entre ellos: Antonio Embid Irujo. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español. Estudios de Administración General*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978; Ramón Parada. *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 1999; Gurmensindo de Azcárate. *Municipalismo y Regionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979; Alfonso Posada. *El Régimen Municipal*. Madrid: Universidad de Madrid, 1927.

supuesto; sin embargo, es oportuno mencionar las conclusiones arrojadas que permitieron desvirtuar la hipótesis:

Con el propósito de buscar alguna importación de la teorías ibéricas en la organización territorial colombiana, se hizo un recorrido doctrinal por el mundo de la Administración Local española desde las ordenanzas municipales en las Edades Media y Moderna, pasando por las ordenanzas y reglamentos municipales durante el constitucionalismo español, señalando como hitos fundamentales la época de la Constitución de Cádiz y la recepción en España del pensamiento y legislación francesa sobre el derecho municipal y referenciando, además, el incremento de la centralización,¹⁰ sin encontrar una referencia concreta frente al fenómeno de la municipalidad en el sistema español.

Otro punto fundamental se centró en el abandono del sistema francés, en donde se planteó el tema específicamente frente al control judicial sobre los reglamentos locales. Esta es tal vez la única referencia posible de contextualizar antes del período de las realizaciones teóricas autonómicas en España, mediante la consolidación del Estatuto Municipal aprobado por Real Decreto Ley de 8 de marzo de 1924, conocido dentro de la doctrina española como el Estatuto de José Calvo Sotelo.¹¹

El antecedente enunciado estaría marcado por las novedades introducidas a raíz del denominado proyecto Maura propuesto el 20 de mayo de 1908, que intentaba poner solución al problema de la desgraciada situación de los municipios en España a causa de la inexistencia de Ordenanzas o de que éstas se encontraban al margen o contra la ley. Sin embargo, es de notar que este proyecto no contemplaba directamente la consolidación de un Estatuto municipal, sino que fue más bien un paso dentro de la consolidación del mismo, es decir, dicho proyecto representó el grado más avanzado en dicha tarea de perfeccionamiento de un régimen municipal y presentó dos puntos destacables: la libre aprobación de las Ordenanzas por el Ayuntamiento y la aceptación

¹⁰ Antonio Embid Irujo. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español. Estudios de Administración General*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

¹¹ Es de resaltar que el preámbulo de dicho Estatuto planteaba el siguiente principio: “Señor: el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en municipios libres...”

del control judicial, planteamientos que fueron recogidos por el Estatuto Municipal de 1924.¹²

Es importante resaltar que la bibliografía al respecto es escasa y que ni siquiera manuales básicos de Derecho Administrativo Español¹³ ofrecen información sobre el punto de análisis. Básicamente, estos textos se refieren en cortos capítulos al asunto de la municipalidad, planteando el tema de la competencia y régimen de las corporaciones locales, contemplando una pequeña evolución que históricamente impide hablar en España de una verdadera autonomía de los municipios y provincias, puesto que se imita el modelo francés y, por lo tanto, existe un núcleo de competencias exclusivas y privativas y un excesivo grado de control y tutelas que el Estado ha ejercido sobre ellos.¹⁴

En último lugar y con relación a las hipótesis propuestas, queda mencionar que la tercera hipótesis sí encontró fundamento documental,¹⁵ y que fueron marcadas las intenciones centralistas por conservar la capital dentro de una estruc-

¹² Ramón Parada. *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 1999. Además, en el texto ya citado *Municipalismo y Regionalismo* se pueden apreciar los discursos pronunciados por Gurmensindo de Azcárate en el debate del Proyecto de Ley de Régimen Local de Maura, en la legislatura de 1903 y en la 1907. En la primera mantuvo el criterio del establecimiento de una ley de “organización local y provincial” y no “ley administrativa municipal”, al tiempo que defendía a los municipios como “entidades naturales, organismos autónomos con personalidad propia, que al Estado le toca reconocer y dar condiciones de vida, jamás detentarlas”. En la segunda legislatura (1907-1908), se presentó un nuevo Proyecto, el cual se configuró en el intento más importante de reforma del régimen local realizado hasta el Estatuto de Calvo y Sotelo, porque es propio recordar dicho proyecto se cayó el 21 de octubre de 1909, liquidando las esperanzas que había despertado en amplios sectores de la opinión pública.

¹³ Al respecto, se consultó: Luciano Parejo Alfonso. *Manual de Derecho Administrativo*. Vol 1. Madrid: Editorial Ariel Derecho, 1998. El autor considera que el problema de la determinación de las competencias municipales, ausente de los textos constitucionales españoles, se ha remitido al legislador ordinario con la excepción del artículo 12 de la Constitución de 1812 y del Proyecto de Constitución de la República Federal Española de 1873, que atribuye al Municipio su parte de Soberanía, que las constituciones de sus Estados pondrían en su poder, aparte de otras tareas administrativas que enumera, “la Administración de la justicia civil y criminal, que les compete”, saltando al nivel local, considerando como hito clave el ya mencionado Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.

¹⁴ Por lo demás, se limitan a definir la noción de municipio desde la Ley de Bases del Régimen Local español de 1985 en los siguientes términos: “entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, atribuyéndoles personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”.

¹⁵ Carlos Restrepo Piedrahita. *Las Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995. Acto Legislativo No. 3 de 1910. Pp. 416.

tura municipal siguiendo el modelo tradicional francés con las particularidades propias de los ideólogos políticos de la época que no contaban con sustento teórico. Con ello, estas evidencias históricas y la normatividad específica, responde al problema jurídico central de este acápite, tal y como se expone seguidamente.

1.1. La Ley 65 de 1909: Antecedentes y desarrollo

Con el abrebocas hacia la consolidación de la capital como municipio de Cundinamarca, se vio derogada la Ley 17 de 1905,¹⁶ contentiva de las disposiciones sobre división territorial. Esta derogación se dio en virtud de la promulgación de la Ley 65 del 14 de diciembre de 1909, que redefinía dicha división territorial, restituyendo la norma de 1886 sobre la creación de nuevos departamentos y regresaba a Bogotá a su calidad de capital y municipio del Departamento de Cundinamarca sin prerrogativas especiales y administrada por un Concejo, un alcalde y un personero municipal.

Recordemos que la ley sobre división territorial de 1905, confería a Bogotá un régimen especial según el cual el Distrito Capital sería administrado por el Gobierno Nacional. La Ley 65 de Diciembre 14 de 1909,¹⁷ en su primer artículo estableció que: “desde el 1 de abril de 1910 se restablecerá la división del territorio en los Departamentos que existían el primero de enero de mil novecientos cinco, así: ...Cundinamarca, capital Bogotá”. Además, en virtud del artículo 5º de la referida ley, el Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, sería administrado por un Consejo Municipal, un Alcalde y un Personero Municipal, conforme a las leyes sobre régimen político y municipal establecidas para la época. Con lo anterior, Bogotá continuaría siendo Distrito Capital pero no en calidad de departamento, sino en condición de municipio de Cundinamarca.

El proyecto de ley que daría lugar a la Ley 65 de 1909 fue presentado por los entonces Representantes a la Cámara Nicolás Esguerra e Ildelfonso Díaz del Castillo con argumentos que resultan importantes en tanto permiten visualizar

¹⁶ República de Colombia. *Diario Oficial*. No. 12328. Año XLI. Bogotá, sábado 15 de abril de 1905. Ley 17 de abril 11 de 1905. Pp. 321.

¹⁷ República de Colombia. *Diario Oficial*. No. 13863. Año XLV. Bogotá, jueves 16 de diciembre de 1905. Ley 65 de diciembre 14 de 1905. Pp. 581.

la discusión suscitada en torno al fenómeno de división territorial, el cual si bien no pareciera tener una relación estrecha con nuestro problema central de la capitalidad, sí aporta un enfoque interesante frente al fenómeno de creación de nuevos departamentos en el país para la época.

El soporte documental de la anterior afirmación está dado por el informe relativo al proyecto de ley sobre división territorial, proferido por la Cámara de Representantes el 6 de septiembre de 1909,¹⁸ el cual fue enfático en establecer las condiciones requeridas para la creación de nuevos departamentos en su segundo artículo¹⁹ y añadió la posibilidad de subsistencia de los departamentos que habían sido creados en la Ley 1ª de 1908 y en los decretos ejecutivos vigentes²⁰ sobre el entendido de que comprobaran que reunían los requisitos establecidos en el referenciado artículo.

Es de recordar que en el período Reyes, esta Ley 1ª redujo los departamentos al número de 27, incluyendo al Distrito Capital, el cual estaría sujeto a tales condiciones; además desde la Ley 17 de 1905 (11 de abril) se había erigido el Distrito Capital y había sido nuevamente adoptado como tal en el Decreto 916 de 1908 (31 de agosto), expedido en desarrollo de la mencionada Ley 1ª. Pese a ello, todo ese período reyista se cierra con el artículo 1º de la Ley 65 de 1909 que conservó la idea de Distrito Capital, pero que convirtió a Bogotá en capital de Cundinamarca con las especificaciones propias anteriormente mencionadas.

La disputa sobre la creación de departamentos en el país ha tenido lugar desde 1888 con la expedición de la Ley 103 “sobre Proyecto de Reforma

¹⁸ República de Colombia. *Anales de la Cámara de Representantes*. Bogotá, septiembre 24 de 1909. Serie 1. No 46. Pp. 365-368.

¹⁹ Ley 65 de 1909. Artículo 2: Para la creación de nuevos departamentos se necesitan las siguientes condiciones: 1ª. que la creación sea solicitada por las tres cuartas partes de los miembros de los Concejos municipales que han de formar el nuevo departamento; 2ª que ésta tenga por lo menos ciento cincuenta mil habitantes; 3ª que el presupuesto efectivo de rentas del nuevo departamento no baje de ciento cincuenta mil pesos (\$150.000) oro anuales; 4ª que el departamento del que se segregue la nueva entidad quede con población no menor de ciento cincuenta mil habitantes y con presupuesto anual de rentas no inferior a ciento cincuenta mil pesos (\$150.000) oro; y 5ª que cuando el nuevo departamento se forme segregando territorio de dos o más, éstos conserven las mismas condiciones prescritas en el inicio que precede.

²⁰ Ley 65 de 1909. Artículo 3º: Quedará subsistente el Departamento de Manizales por los límites que actualmente tiene, y *podrán subsistir los departamentos creados por la Ley 1ª de 1908 y los Decretos Ejecutivos vigentes, expedidos en desarrollo de dicha ley, si comprueban que reúnen las condiciones* establecidas en el artículo 2. Dicha comprobación deberá dirigirse al poder ejecutivo.

Constitucional”,²¹ según la cual la ley podía alterar la división de toda la República, formando un número de departamentos que se estimasen convenientes para la Administración Pública. Sin embargo, esta ley no produjo efectos, ya que no fue aprobada por la legislatura de 1890. En ese entonces, la opinión se dividió en dos grandes corrientes:²² la primera, sostuvo la idea de integridad de los departamentos antiguos, inspirada en el espíritu federal; la segunda, en cambio, sostuvo la conveniencia de facilitar la creación de nuevos departamentos, debido a que con la implantación de dicho sistema federal había desaparecido la importancia de las líneas demarcadoras invariables o permanentes y debía propenderse por un mayor desarrollo de las poblaciones secundarias, con una distribución más justa y equitativa de las rentas públicas, garantizando con ello a las secciones de la República una Administración más rápida y eficaz de las que carecían muchas de ellas, debido a la extensión del territorio y al crecido número de habitantes.

Al respecto, la Cámara argumentó: i) Hasta 1908 (Decreto 916), la demarcación territorial no obedecía a un plan científico que satisficiera las necesidades propias del país, ni que tuviera una delimitación natural y correcta; por el contrario, la división se había dado de manera caprichosa e irregular; ii) No convenía volver a la división propuesta el 1º de enero de 1905, ni a la Ley 1ª de 1905 para declarar insubsistentes los departamentos formados bajo la ley de referencia, ya que con esa demarcación se habían creado muchos intereses políticos y comerciales que no era conveniente destruir y el país contaba con un territorio montañoso, malas vías de comunicación y una tardía administración pública; iii) se debía consultar la opinión de los pueblos por conducto de las municipalidades para ejecutar una división que satisficiera las aspiraciones nacionales y para que esos nuevos departamentos no fueran entidades políticas creadas de manera efímera y perturbadora del régimen administrativo.

Aunado a ello, la reforma de 1909 reconoció facultades considerables a las Asambleas y a los Concejos Municipales en relación con sus materias y otorgó

²¹ República de Colombia. *Diario Oficial*. No. 7597. Año XXIV. Bogotá, sábado 17 de noviembre de 1888. Ley 103 de noviembre 17 de 1888. Artículo 1º: “La ley podrá alterar la división territorial de toda la República, formando el número de departamentos que estime conveniente para la administración pública”.

²² Las siguientes afirmaciones fueron deducidas de la exposición de motivos de la Ley 65 de 1909. República de Colombia. Archivo del Congreso. Administración Concha. Senado. Leyes 1909. Tomo 60. Folios 000127 a 000192.

también atribuciones excesivas a los gobernadores, poniendo en conflicto a los organismos centrales que actuaban mediante agentes con las secciones protegidas por el principio de descentralización reconocido en la Carta. De esta manera se desvirtuaba la esencia de la vida de los departamentos y de los municipios entronizando el centralismo absoluto.²³

Hasta aquí parecieran haberse encontrado algunas referencias documentales que reflejan el primer paso hacia la consolidación del régimen territorial desde el esquema centralista con unas referencias someras pero no concretas en torno a la concepción del Distrito Capital, es decir que Bogotá seguía adoptando la noción propia del esquema federal pero dentro de un marcado centralismo. Sin embargo, esa idea de sede capital no fue condensada en lo que a continuación se presentaría como un hito constitucional fundamental: el acto reformativo de la Constitución de 1910.

1.2. El Acto Legislativo No 3 de 1910: una mirada de contexto

Tras la pérdida de apoyo que fue presentando el gobierno de Reyes tanto del conservatismo como del liberalismo, y con la creciente oposición debido a sus prácticas dictatoriales, una protesta liderada por la Unión Republicana, luego de su intento por forzar en 1909 la situación sobre los tratados entre Estados Unidos y Panamá, obligó su renuncia, siendo designado Jorge Holguín, su consuegro, como encargado del mando.

Los historiadores colombianos se han referido en varias ocasiones a este hito histórico y han plasmado su ocurrencia con seriedad.²⁴ Al respecto han anotado que en mayo de 1909 fue elegido el Congreso e instalado el 20 de julio de ese mismo año y que ante la presión ejercida por las juntas republicanas y del Congreso, se presenta la renuncia de Holguín y es elegido Ramón González Valencia para terminar el gobierno hasta 1910. Afirman los historiadores que:

La composición del Congreso era desigual: los republicanos de ambos partidos tenían amplia representación en la Cámara como resultado de una elección popular; el Senado, nombrado por municipalidades escogidas por el ejecutivo, tenía

²³ Francisco de P. Pérez. *Estudios Constitucionales: Homenaje a la Constitución de 1886 en el cincuentenario de su expedición*. Bogotá: Editorial Centro, 1996. Pp. 267.

²⁴ Gilma Ríos Peñaloza. "Las Constituyentes de 1905 y 1910". *Revista Credencial Historia*. No 13. Enero de 1991. Bogotá. www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero1991/enero1.htm.

predominio reyista. De la Cámara surgió un proyecto de reformas constitucionales que alcanzó a ser discutido en primera ronda y que el Senado recortó. Ante el riesgo de que las cámaras dificultasen la reforma y ante la incertidumbre sobre quién sería el presidente, si fuese elegido por el Congreso, comenzó a ganar adeptos la idea de que todo se resolviera por medio de una Asamblea Constituyente. Pero el presidente guardaba sus reservas. En noviembre hubo elecciones municipales que dieron el triunfo a los republicanos, lo que acabó con las vacilaciones de González Valencia y abrió el camino para la convocatoria, a solicitud de 470 concejos.²⁵

Así las cosas, el 25 de febrero de 1910 se expidió el Decreto 126 del mismo año, en el que el gobierno convocaba a una Asamblea Nacional en uso de las facultades otorgadas por el artículo 1º del Acto Legislativo número 9 de 1905, señalando que los puntos de la reforma se centrarían en:

Restablecimiento de las tradiciones en Derecho Público en lo referente a límites territoriales; división administrativa; pena de muerte; derecho de propiedad; inmunidad de los miembros del Congreso; elección popular del presidente y prohibición de su reelección para el período inmediato; limitaciones al poder ejecutivo para la expedición de decretos en tiempo de guerra; responsabilidad y mecanismos de sustitución presidencial; organización de la Corte Suprema de Justicia; representación de las minorías, restablecimiento de las Asambleas departamentales, descentralización administrativa y autonomía municipal; revisión e interpretación de las reformas hechas por la Asamblea Nacional desde 1905; derogación del Acto Legislativo No. 9 de aquel año.²⁶

Con la particularidad de que dicha Asamblea fue propuesta por el Ejecutivo mediante su potestad reglamentaria, el 03 de abril de 1910 fueron elegidos los diputados principales y suplentes por la municipalidades de la República;²⁷ tres diputados por cada una de las quince circunscripciones electorales, dos por el conservatismo y uno por el liberalismo. De esta manera la Asamblea estaba compuesta por miembros elegidos popularmente, así fuera de modo indirecto.

Entre los diputados había hombres de la talla de Nicolás Esguerra, elegido por cuatro circunscripciones, último sobreviviente del Olimpo Radical, a quien se le atribuye en gran medida la autoría de las reformas; personajes que pos-

²⁵ Gilma Ríos Peñaloza. *Op.Cit.* P. 4.

²⁶ L. Segovia. *Historia de las Leyes.* Acto Legislativo No. 3 de 1910. Bogotá: Imprenta Nacional, 1958. P. 35.

²⁷ *Ibid.* P. 38.

teriormente fueron presidentes, como Carlos Eugenio Restrepo, José Vicente Concha, Enrique Olaya Herrera y Pedro Nel Ospina; líderes de la guerra de los Mil Días, como los generales Gabriel Vargas Santos, Benjamín Herrera y Rafael Uribe Uribe; e individuos de importancia en la vida nacional, como Guillermo Valencia, Hernando Holguín y Caro, Tomás O. Eastman, Santiago Pérez Triana, José Joaquín Casas, Juan B. Pérez y Soto. Algunos de ellos no asistieron: Pérez y Soto, Concha, Pérez Triana, Eastman, Uribe Uribe, y Casas.²⁸

Con esto, bajo el supuesto de abrir una nueva época política más democrática y más ajena a las dictaduras, en mayo de 1910 se reúne dicha Asamblea Constituyente, nombra como presidente de Colombia a Carlos E. Restrepo y expide el Acto Legislativo No 3 de 1910²⁹ reformativo de la Constitución Nacional. Es bien sabido que para la historia tradicional, esta reforma obedeció al deseo de la adopción de una doctrina republicana inspirada en principios democráticos,³⁰ en virtud de los cuales la labor de la Asamblea Nacional en materia de reformas constitucionales debía encerrarse en límites estrechos, debido a la influencia del gobierno del quinquenio Reyes para apresar las libertades públicas.

El general Reyes es conocido en la historia del país como un administrador competente más que como un político intelectual. Debido a ello, el quinquenio fue conocido como un intento de aproximación del país a la modernidad.³¹ Afirma el citado autor que en este período se da una reorganización en pro del progreso económico que contempló, en relación con el orden territorial,

²⁸ Gilma Ríos Peñaloza. *Op. Cit.* P. 7.

²⁹ Carlos Restrepo Piedrahita. *Las constituciones políticas nacionales de Colombia*. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995. Acto Legislativo No 3 de 1910. Pp. 416.

³⁰ En comunicado enviado por el entonces Presidente de la República Carlos E. Restrepo a los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa se afirmaba: “Podría hacer las observaciones al proyecto de acto, no poco numerosas y sustanciales, para exponer algunas ideas sobre principios republicanos y democráticos, que no están en vuestro proyecto o que están expuestos de modo diferente o contrario a como las entiende el Jefe del Poder Ejecutivo. Hubiera deseado un Cuerpo Constitucional único y breve, que compendiasse la doctrina republicana, casi unánimemente aceptada por los colombianos”. Senado Leyes 1910. Archivo del Congreso. Motivos del Acto Legislativo No 3 de 1910. Tomo 1-22. Folio 00042.

³¹ Humberto Vélez. “Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909)”. *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. Pp. 188-189.

el refuerzo de la tendencia hacia la centralización política³² concebida desde la Regeneración, tendencia que debilitó la vida administrativa de los departamentos y de los municipios.³³

Las intenciones de Reyes se vieron frustradas hacia mediados de 1909 por múltiples razones gobiernistas que no es preciso delimitar en este contexto.³⁴ En 1910 Colombia cumplía sus cien años de independencia, los cuales fueron celebrados en el país en búsqueda de una paz que evadiera las dramáticas guerras civiles padecidas tiempo atrás. La relativa paz de Colombia para la época, se fundamentó en el fracaso de las fórmulas políticas regeneradoras basadas en el control exclusivo del poder público por el partido conservador y en la negativa de dar derechos políticos al liberalismo.³⁵

Ante esta exclusión, se generaron fuerzas políticas que buscaban el reconocimiento de derechos a ambos partidos, impulsadas por Carlos E. Restrepo y algunos liberales locales, tejiendo un espacio propicio para promover el cambio del reyismo hacia la consolidación de un gobierno que continuara reconociendo los derechos de los liberales fundamentado en claras prácticas legales.

Lo anterior dio paso, en términos de Jorge Orlando Melo, a la consolidación de las llamadas Juntas Republicanas que pretendían aunar a las ideas de República unitaria y de presidencialismo consagradas en la Constitución de 1886 y aceptadas por ambos partidos políticos, otras nociones de este tinte ideológico para reducir la implantación de dictaduras legales. La llamada Unión Republicana estuvo conformada por los sectores amigables de los dos partidos, los

³² Para la época el centralismo se exageró sobre todo, mediante la llamada reorganización de rentas nacionales que consistió en privar a las secciones de los recursos con que venía atendiendo a sus necesidades. Ver: Francisco de P. Pérez. *Estudios Constitucionales: homenaje a la Constitución de 1886 en el cincuentenario de su expedición*. Bogotá: Editorial Centro, 1996. Pp. 174.

³³ Al respecto dice el autor: “Importantísimos fueron los cambios políticos durante el gobierno del quinquenio... en tercer lugar, debido a la persistencia de las tendencias separatistas y a la necesidad de fortalecer fiscalmente el Estado, no sólo se reforzó el proceso de centralización política, sino que también se tomaron medidas centralizadoras en materias fiscales, medidas en las que cumplió un papel destacado la Asamblea Nacional Constituyente”. Ver: Humberto Vélez. *Ibid.* Pp. 192.

³⁴ Jaime Jaramillo Uribe. “Perfil histórico de Bogotá”. *Revista Historia Crítica*. No 1. Departamento de Historia. Bogotá: Universidad de los Andes, 1989. Pp. 18.

³⁵ Jorge Orlando Melo. “De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republicanismo y gobiernos conservadores”. *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. Pp. 217.

cuales pretendían modificar las relaciones de violencia que se habían presentado entre éstos.

No obstante los esfuerzos de los ideólogos republicanos, en especial el de Carlos E. Restrepo, el intento de modernizar la vida política nacional también fue víctima del fracaso, debido a las bases tradicionales arraigadas en la sociedad colombiana.³⁶ Catalina Brugman atribuye este fracaso a la imposibilidad de liderar e instaurar procesos de modernización en sociedades cerradas a la diversidad y el pluralismo en el caso del republicanismo en Colombia entre 1910 y 1914.

Dentro de este marco se expidió el Acto Legislativo No 3 de 1910,³⁷ conocido en la historia tradicional como una reforma sustancial al texto político de 1886. Según Eduardo Rodríguez Piñeres, citado por la historiadora de referencia, en su libro *Hechos y comentarios, Nova et Vetera*, en desarrollo de los debates, se alinearon cuatro grupos claramente diferenciados:

Uno, formado por los diputados conservadores ultras Luis A. Mesa, Gabriel Rosas, Jesús Perilla V. y Benjamín Guerrero [...]; otro, de conservadores reposados que no habían sido reyistas y que aceptaban la introducción de reformas al Estatuto, como Pedro Nel Ospina, Restrepo Sáenz, Holguín y Caro y Carreño; otro, el de liberales díscolos como Lombana Barreneche, Wallis y Espinosa y, Finalmente, el de la Unión Republicana integrada por lo más granado del liberalismo doctrinario y del conservatismo histórico, cuyas cabezas más visibles eran Esguerra y Herrera del primero y Quintero Calderón y Ferrero del segundo.

El Acto Legislativo consagró, entre otras cosas, la supresión total de la pena de muerte y toda emisión de papel moneda de curso forzoso; consagró la reunión anual del Congreso y pasó a éste el poder de elegir magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Prohibió la inmediata reelección del presidente y recortó su período a cuatro años, le quitó el poder de hacer convenios internacionales no sujetos a la aprobación del Congreso, estableció su responsabilidad por todas las violaciones a la Constitución y leyes; modificó el artículo 121 al disponer que en estado de sitio el presidente no podía derogar las leyes vigentes, sino sólo suspenderlas, y los decretos extraordinarios que hubiere dictado dejarían de regir

³⁶ Catalina Brugman. “El fracaso del republicanismo en Colombia entre 1910 y 1914”. *Revista Historia Crítica*. No 21. Enero-Julio de 2001. Bogotá: Universidad de los Andes. http://historiacritica.uniandes.edu.co/html/21/resena_brugman.html

³⁷ Carlos Restrepo Piedrahita. Op Cit. P. 416.

al restablecerse el orden público. Introdujo la votación directa para elección de presidente, aunque sólo por quienes supieran leer y escribir, o tuvieran renta de \$ 300 al año, o propiedad de \$ 1.000 (igual fue el requerimiento para elección a la Cámara). Además, atribuyó a la Corte Suprema la función de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes; en caso de incompatibilidad entre la Constitución y aquéllas, se aplicarían de preferencia las normas constitucionales. Estableció la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que dio la posibilidad a los ciudadanos de defenderse contra los actos oficiales.

En cuanto a las reformas de la Asamblea Nacional reunida durante el quinquenio, que fueron mantenidas por la nueva constituyente, tenemos: el perfeccionamiento del derecho a la representación de las minorías, la supresión del Consejo de Estado (sólo sería restablecido en 1914) y la supresión de las magistraturas vitalicias para los miembros de la Corte Suprema. Mientras muchas de las reformas llevadas a cabo durante el quinquenio no tuvieron trascendencia, las que efectuó la Constituyente de 1910 fueron de importancia capital.

Podría decirse que la verdadera Constitución de Colombia, producto del consenso nacional, fue la resultante de esta reunión. La Constitución del 86 sólo empezó a tener vigencia real cuando de ella se eliminaron elementos autoritarios y los colombianos dejaron de verla como el triunfo de los vencedores sobre los vencidos, y esto sólo se logró en 1910.

Para el caso que nos atañe en este texto, es preciso afirmar que en materia de orden territorial, este acto legislativo enfatizó el modelo de centralización francés adoptado en la Carta del 1886, e incluso propugna por el restablecimiento del Código de Régimen Político y Municipal de 1888 al que se hará referencia más adelante, considerándolo como la mejor forma de armonizar una verdadera República para la época. Cabe recordar que la Constitución de 1886, en relación con la Nación y el Territorio reconstituyó el esquema de Confederación de Estados Soberanos por el de República Unitaria para, en efecto, buscar la unidad nacional y darle fuerza al centralismo.³⁸

Así, el acto reformativo de 1910 retomó la norma de la Constitución sobre la creación de nuevos departamentos, anulando las reformas reyistas que procuraban la desmembración de los mismos. Restableció las Asambleas de-

³⁸ José María Samper. *Derecho Público Interno*. Bogotá: Editorial Temis, 1982. P. 299.

partamentales con cierta autonomía administrativa; fortaleció los Concejos municipales; anuló la norma de Reyes sobre nuevos departamentos y estableció su creación por doble vuelta en las Cámaras. La reforma innovó en la creación ya no constitucional sino legal de las entidades provinciales, avanzando en el camino hacia la descentralización administrativa. No obstante las consideraciones generales en materia de orden territorial abordadas en el Acto Legislativo,³⁹ en relación con la situación del Distrito Capital no se contemplaron normas específicas, confirmando de esta manera la hipótesis de ausencia de elaboración teórica sobre la capitalidad en este momento histórico y corroborando, además, la inexistencia de un manejo teórico en relación con las formas de gobierno en general. Ello, debido a que seguramente el constituyente consideraba que la situación de Bogotá era de tratamiento constitucional y por ello no era susceptible de tocarse en la reforma.

Con ello, y con la división de la República en departamentos y éstos en municipios, sin hacer mención a la existencia de un Distrito Capital, se presentó la inquietud en torno a la cual se pensó que la ciudad había perdido con dicha reforma su carácter de Distrito Capital.⁴⁰ La única referencia tácita a la situación de la Capital, se deduce de la exposición de motivos que sobre el acto legislativo presentaron los Concejos Municipales del país al exaltar la idea de descentralización administrativa y de autonomía municipal,⁴¹ deduciendo de allí algunas frases en las que se reconoce al Distrito Capital como sede de los Poderes Públicos pero sin una referencia conceptual clara y directa a la Teoría Federal de la Capital.

³⁹ El Artículo 2º del Acto Legislativo 3 de 1910 fue el único artículo que hizo una referencia directa a la estructura del territorio y estableció que: “el territorio nacional se dividirá en Departamentos, y éstos en Municipios o Distritos Municipales”. Ver: Carlos Restrepo Piedrahíta. Op.Cit. P. 416.

⁴⁰ Germán Rodrigo Mejía Parony. “La ciudad municipio. El régimen administrativo de Bogotá en el siglo XX”. *Revista Memoria y Sociedad*. Vol. 6 No. 12 de agosto de 2002. Departamento de Historia y Geografía. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2002. P. 10.

⁴¹ Archivo del Congreso. Motivos del Acto Legislativo No 3 de 1910. Tomo 1-22. Al respecto se pronunciaron: Concejo Municipal de Amalfi (Folio 00177), el Concejo Municipal de Florida (F.00176), el Concejo Municipal de Abejorral (F. 000132), el Concejo Municipal de Enciso (F.00135), entre otros.

1.3. La ley 88 de 1910⁴²

Poco después de aprobado el Acto Legislativo No. 3 de 1910, los entonces diputados Joaquín A Collazos y Jesús Perilla V. presentaron el Proyecto de Ley 88 en el mes de noviembre del mismo año, en desarrollo de algunas de las disposiciones contentivas en la mencionada reforma constitucional. Además de esta intención y de procurar la denominada “labor de rectificación y de reparación para volver a las prácticas republicanas”, este proyecto restableció las tradicionales Asambleas Departamentales como corporaciones de elección popular, reguladoras y fiscalizadoras del Gobierno Administrativo de los Departamentos, en contraposición a los Consejos Administrativos, cuyas innovaciones no acreditaron la bondad y conveniencia de la innovación.⁴³

Además de lo anterior, reglamentó dentro de las modificaciones introducidas al régimen municipal, la reaparición de las Provincias, las cuales habían renacido en el mapa geopolítico local en 1909.⁴⁴ En virtud de esta ley, se le otorgó al legislador la facultad de establecer dichas divisiones provinciales, reviviendo las disposiciones que estaban contenidas en el Código de Régimen Político y Municipal que regía para la época,⁴⁵ ya que el Gobierno de Reyes las había suprimido como entidades territoriales.⁴⁶ Así mismo, los motivos del Proyecto añadieron un argumento adicional, el cual estaba traducido en la necesidad de sistematizar en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones sobre régimen político y municipal que se encontraban dispersas en distintas leyes y que muchas veces resultaban confusas y contradictorias.

Aun cuando los debates del Proyecto se dieron principalmente en torno al Régimen Departamental, es necesario resaltar que se estableció un título

⁴² República de Colombia. *Diario Oficial*. No. 14160. Año XLVI. Bogotá, jueves 1 de diciembre de 1910. Ley 88 de diciembre 1 de 1910. P. 521.

⁴³ República de Colombia. Archivo del Congreso. Administración Concha. Senado. Leyes 1910. Tomo 71. Folio 00504.

⁴⁴ Sandra Morelli. Op Cit. P. 59.

⁴⁵ A la fecha continúan vigentes algunas disposiciones de la Ley 149 de 1888 (3 de diciembre), que contenía el Código de Régimen Político y Municipal. Dicha ley será analizada en el siguiente aparte de este capítulo.

⁴⁶ Al respecto el artículo 1º de la Ley 88 de 1910 dispone: “Las Provincias en que actualmente están divididos los Departamentos continuarán con la organización que hoy tienen”. Además, el artículo 2º faculta a las Asambleas Departamentales para crear y suprimir provincias, con la finalidad de incrementar los intereses locales.

específico para el Régimen de los Distritos. El Código de Régimen Político y Municipal de 1888, había hecho una clasificación en igual sentido, la cual posteriormente va ser traducida sin considerables modificaciones por el nuevo Código de 1913. Al respecto, reafirmó la condición de municipio como entidad territorial, la población necesaria para la consolidación de los mismos y sus autoridades administrativas: el Alcalde y el Concejo Municipal, sin ahondar mucho en competencias.

No obstante no encontrar consideraciones relevantes en relación con el Distrito Capital, es importante esta norma como antesala de la Ley 4ta de 1913 y como prueba normativa de la preferencia del modelo francés de organización territorial. Además, es una evidencia clara del germen de una organización municipal que iba ser retomada por el mencionado Código, el cual de manera tácita seguía reconociendo a Bogotá como Distrito Capital y como sede fundamental de los poderes públicos.

2. La actividad legislativa de restitución del régimen municipal

Unas consideraciones generales sobre la estructura municipal de nuestro país ameritan precisar que el municipio dentro de una forma de gobierno centralista se ha caracterizado siempre por la existencia de Códigos Municipales que reglamentan todo lo concerniente a dicha entidad territorial. Sin embargo, dice el profesor Fernando Galvis Gaitán⁴⁷ que las constituciones de tipo centralista (1832, 1843, 1886, 1991) no han surtido cambios trascendentales en relación con el régimen municipal y que tampoco se encuentran unas variaciones legales marcadas⁴⁸ que evidencien un verdadero progreso de los municipios del país.

Luego de una reforma constitucional de vital importancia como el Acto Legislativo de 1910, era necesario recomponer el orden territorial a través de una codificación integral que permitiera sistematizar las normas que hasta el momento se encontraban dispersas en esta materia. Por ello, después de los aportes hechos en este sentido por la Ley 88 de 1910, fue presentado dos

⁴⁷ Fernando Galvis Gaitán. *El municipio colombiano*. Bogotá: Ed. Temis, 1991. P. 80.

⁴⁸ *Ibid.* P. 83. “Dentro del sistema de gobierno centralista ha habido numerosas leyes o códigos municipales que han regido en todo el país. Las principales leyes municipales, en orden cronológico, han sido: la ley de 8 de octubre de 1821; la ley de 11 de marzo de 1825; la ley de 19 de mayo de 1832, la ley de 3 de junio de 1848, la ley 149 de 1888, la ley 4ta de 1913, y la compilación del decreto ley 1333 de 1986”.

años después (20 de julio de 1912) al Congreso de la República por el doctor Pedro M. Carreño, entonces Ministro de Gobierno, un Proyecto de Código de Régimen Político y Municipal que más de un año después sería sancionado por el Presidente Carlos E Restrepo como la Ley 4ta de 1913 (20 de agosto), el cual mantuvo el sometimiento al régimen municipal ordinario, esto es, una administración con un Concejo, un alcalde y un personero municipal.

Cabe anotar que este Código tiene su antecedente inmediato en las leyes 20 de 1908 y 88 de 1910. Sin embargo, existe un antecedente mucho más remoto determinado por la ley 149 de 1888,⁴⁹ primer código municipal del país después de la llamada Regeneración del año 86. Esta afirmación se desprende de la lectura de su exposición de motivos, según la cual:

Este proyecto es en lo general una fiel copia de la ley 149 de 1888, los señores Abogados Auxiliares cuidaron con esmero de suprimir todo lo que esa ley contenía de inarmónico con preceptos constitucionales y legales posteriormente dictados y de incorporar en ella las varias disposiciones que, sobre Régimen Político y Municipal, están diseminadas en Actos Legislativos y Leyes vigentes. Desde este punto de vista, dicho Proyecto de Ley puede considerarse como una benéfica recopilación.⁵⁰

Por ello es necesario establecer los orígenes y las premisas del estatuto municipal mencionado, con el fin no sólo de reconstruir este hito histórico, sino además con el ánimo de analizar si contempla o no referencias en cuanto al tratamiento del tema de la capitalidad.

2.1. El Código de Régimen Político y Municipal: Ley 4ta. de 1913

Los elementos territoriales que se venían tejiendo con la Ley 88 de 1910, se condensaron en el llamado Código de Régimen Político y Municipal de 1913,⁵¹ restituyendo el régimen municipal prevaleciente antes del quinquenio Reyes y rigiendo los destinos de la ciudad por más de cuarenta años. Sin embargo,

⁴⁹ *Leyes de la República de Colombia expedidas por el Consejo Nacional Legislativo en sesiones de 1888.* Bogotá: Imprenta de vapor de Zalamea Hermanos. Ley 149 de diciembre 3 de 1888. Pp. 215-384.

⁵⁰ República de Colombia. Archivo del Congreso. Administración Concha. Senado. Leyes 1913. Ley 4ta de 1913. Tomo 41. Folio 298.

⁵¹ República de Colombia. *Diario Oficial.* No. 15012. Año XLIX. Bogotá, lunes 6 de octubre de 1913. Ley 4ª de agosto 20 de 1913. P. 2785.

esta ley fue sustituida y reformada varias veces por mandatos legislativos y por múltiples decretos reglamentarios,⁵² dando lugar a algunas disposiciones para Bogotá, las cuales no se apartaron del régimen general para los distritos donde los órganos del poder municipal eran invariablemente el concejo y el alcalde.

Como se anotó anteriormente, esta ley pretendió regular la situación legal de los municipios y los departamentos; sin embargo, las novedades e innovaciones de la ley se ponen en cuestión, máxime si se analiza a la luz de la ya también mencionada Ley 149 de 1888,⁵³ la cual al parecer del Dr. Galvis y de algunas exposiciones de motivos que inspiraron al legislador del Código, es una fiel copia de este texto legal del siglo XIX, adicionada con otras disposiciones que estaban diseminadas en actos legislativos y leyes vigentes.⁵⁴

Cabe anotar en relación con la ley 149 de 1888, que sus disposiciones no fueron estrictamente dispuestas en relación con la organización departamental y municipal; así las cosas, es posible apreciar que los tres primeros títulos hacen referencia a disposiciones generales de estructura del Estado y a la organización de las ramas legislativa y ejecutiva; temas que sin duda no deberían aparecer regulados en una codificación específica de orden territorial.

Si bien es entendible que la anterior situación ocurra en el siglo XIX por falencias en las técnicas legislativas, no es justificable que el legislador colombiano en el siglo XX incurra en este tipo de inconsistencias y de reproducciones textuales de normas. Este aspecto fundamenta aún más la tesis según la cual el tema de la organización territorial, y específicamente el tratamiento de la capital,

⁵² Fernando Galvis Gaitán. Op.Cit. P. 83. Al respecto afirma: “tenemos que la ley 4ta de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, fue modificada hasta 1946 por 105 leyes y 50 decretos”.

⁵³ *Leyes de la República de Colombia expedidas por el Consejo Nacional Legislativo en sus sesiones de 1888*. Bogotá: Imprenta de vapor de Zalamea Hermanos. Pp. 215 a 384.

⁵⁴ República de Colombia. Archivo del Congreso. Administración Concha. Senado. Leyes 1913. Ley 4ta de 1913. Tomo 41. Folio 298. “La Comisión de Legislación administrativa ha estudiado una a una las disposiciones del Proyecto de Ley sobre Régimen Político y Municipal preparado por la eminentemente laboriosa Comisión de Abogados Auxiliares y discutido y aprobado por el Honorable Senado. Este Proyecto es en lo general una copia fiel de la Ley 149 de 1888. Los señores abogados cuidaron con esmero de suprimir todo lo que esa ley contenía de inarmónico con preceptos constitucionales y legales posteriormente dictados y de incorporar en ella las varias disposiciones que, sobre Régimen Político y Municipal, están diseminadas en Actos Legislativos y Leyes vigentes. Desde este punto de vista, dicho Proyecto de Ley puede considerarse como una benéfica recopilación”.

no estaban condensados en este trecho histórico y el legislativo no contaba con elementos creativos para el diseño y manejo del orden territorial interno.

2.1.1. *Exposición de motivos y comentarios a la ley*

De la exposición de motivos del proyecto de ley sobre el Régimen Político y Municipal resultan interesantes dos aspectos: de un lado, la falla técnica según la cual, y como reflejo de la copia del mencionado texto normativo, se incluyen en el Código las normas relativas al ejercicio de las facultades del legislativo y el ejecutivo;⁵⁵ y de otro lado, la confirmación de un evidente sistema centralista propio del régimen francés, tal y como se desprende del manejo dado a las Provincias por la normatividad.

Si bien el primer aspecto presenta inconsistencias, la información extraída de los motivos de la ley devela un punto clave frente a la posición que asumía la capital en estos tiempos. Sin duda, Bogotá como capital era considerada la sede de los poderes públicos y el centro de la función administrativa, a tal punto que el artículo 63 del proyecto no fue adoptado en el texto definitivo de la ley; además de facultar el libre ejercicio del Presidente en todo el territorio de la República, autorizaba a los agentes designados por éste para atender los asuntos urgentes desde la capital.⁵⁶

Aunado a ello, el artículo posterior propuesto en el proyecto de Carreño abrió y de esta manera fue adoptado en el texto definitivo de la ley, la posibilidad de traslado transitorio de la Capital de la República en razón de motivos de necesidad pública fruto de situaciones extraordinarias.⁵⁷ Dicha situación

⁵⁵ Exposición de motivos. República de Colombia. Archivo del Congreso. Administración Concha. Senado. Leyes 1913. Ley 4ta de 1913. Tomo 41. Folio 162. El artículo 1º del proyecto que fue adoptado íntegramente es el siguiente: “la legislación relativa al ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes legislativo y Ejecutivo; a la organización general de los Departamentos, Provincias y Municipios, a las atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades, a las atribuciones administrativas del Ministerio Público y a las reglas generales de administración, constituye el régimen político y municipal”.

⁵⁶ *Ibid.* Artículo 63: “El Presidente de la República puede ejercer en todo tiempo sus funciones en cualquier punto del territorio nacional. Cuando el Presidente ejerza sus funciones fuera de Bogotá, los asuntos urgentes pueden ser despachados por el Ministro o Ministros que él designe en la capital de la República”.

⁵⁷ *Ibid.* Artículo 64: “En receso del Congreso, el Presidente, de acuerdo con la Corte Suprema, puede trasladar transitoriamente la capital a otro lugar, por graves motivos de necesidad pública, provenientes de circunstancias extraordinarias”.

ratifica a Bogotá como capital y sede de los poderes públicos; sin embargo, las dos normas citadas suscitan una especial curiosidad: de un lado, la autorización expresa de gobierno delegado desde la sede de los poderes públicos; y del otro, la posibilidad de traslado de la capital a otros lugares de la República.

Dicha curiosidad puede ser atendida si se retoma el argumento en razón del cual este Código se erige como una fiel copia del régimen político y municipal de la Regeneración.⁵⁸ Así aceptado, es posible deducir que estas dos disposiciones fueron adoptadas allí, debido a las encrucijadas políticas que surtían alrededor del gobierno de Rafael Núñez, según las cuales dicho mandatario realizaba constantes desplazamientos a la ciudad de Cartagena ausentándose de la capital, y por ello se hacía necesario tanto una disposición expresa que facultara a su equipo de gobierno para tomar decisiones como otra norma que posibilitara trasladar la sede de los poderes.⁵⁹

Estas disposiciones dieron lugar a una discusión entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. El primero, en cabeza del Presidente Carlos E. Restrepo, objetó el proyecto por considerar que dichas disposiciones violaban algunas disposiciones constitucionales y en concreto el artículo 32 del Acto Legislativo 3º de 1910 que contemplaba el abandono del puesto presidencial.⁶⁰ El Senado, por su parte, defendió la norma bajo dos argumentos: primero, el deseo de conservar en esa materia la práctica tradicional en Colombia; y segundo, el que una interpretación sistemática de la disposición sugería el principio según el cual la capital de la República era la residencia de los altos poderes del Estado y sólo el Congreso podría variar esa residencia únicamente por motivos de orden público.⁶¹

⁵⁸ Afirma, además, la Comisión legislativa en la exposición de motivos en folio 211: “tiene el Proyecto de Ley sometido al estudio del Congreso por el Señor Ministro de Gobierno y que nos ha sido pasado en comisión para segundo debate. Este proyecto es una compilación de las disposiciones vigentes en las leyes 149 de 1888, 20 de 1908, 1ª de 1909 y 88 de 1910, respecto de las cuales no hay observaciones que hacer”.

⁵⁹ Indalecio Liévano Aguirre. *Rafael Núñez*. Bogotá: El Áncora Editores, 1985. Pp. 391, 402.

⁶⁰ Carlos Restrepo Piedrahita. *Op. Cit.* Acto Legislativo 3º de 1910. Artículo 32: “El Presidente de la República o quien haga sus veces, no podrá salir del territorio de la Nación durante el ejercicio de su cargo y un año después, sin permiso del Senado. La infracción de esta disposición, estando algunos de aquellos en el ejercicio de su cargo, implica abandono del puesto”.

⁶¹ Exposición de motivos. República de Colombia. Archivo del Congreso. Administración Concha. Senado. Leyes 1913. Ley 4ta de 1913. Tomo 41. *Ibid.* Folio 200.

Teniendo en cuenta el argumento del Senado, se entiende que la norma del Código recoge la competencia general del artículo 76 de la Constitución de 1886 y la excepción constitucional del artículo 73º del mismo texto político, reconociendo con ello que Bogotá era la residencia constitucional y legal de los altos poderes públicos y que sólo podía ser variada por el Congreso, por medio de la leyes. A su vez, el cuerpo político sólo podía decretar tal variación en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, y no podía la ley reconocer el ejercicio del Poder Ejecutivo en un lugar distinto de la capital, fuera de los casos previstos en la Constitución y la ley.⁶²

Otro argumento fundamental es la ya mencionada condición particular del Presidente Núñez en la etapa regeneradora. Sin duda, era un hecho que las disposiciones en cuestión gozaran de practicidad en ese período de gobierno, ya que entre 1892 y 1898, el Presidente Núñez padecía de afecciones en su salud que le dificultaban el desplazamiento hacia la capital, y debido a ello el Congreso juzgó conveniente expedir la Ley 12 de 1892 que facultaba al mandatario para gobernar desde Cartagena.⁶³ Sin embargo, en votación de esta norma del Código de 1913, 16 votos contra 11 abortaron esta posibilidad y declararon fundadas las objeciones del Ejecutivo. No obstante, continuó con vigencia el mencionado artículo 64.

El otro lado de interés del Código, está dado sin duda por la consolidación territorial desde la perspectiva francesa, lo cual resulta explicable si se analiza a la luz de las doctrinas propuestas por el ponente del proyecto. En su texto *Apuntes sobre Derecho Administrativo*,⁶⁴ el profesor Carreño afirma que la división de la administración seccional en Colombia para 1934, fecha en la cual la normativa analizada se encontraba en vigencia, era análoga en sus líneas generales a la francesa. En términos generales de la ley y según la apreciación del autor, el territorio nacional estaba dividido en Departamentos y éstos en Municipios, con otras divisiones como las Intendencias, las Comisarías y los Corregimientos, que eran a su vez secciones municipales.

⁶² *Op. Cit.* Folio 201.

⁶³ *Op. Cit.* Ley 12 de 1892. Artículo 2: "Autorízase por motivo de salud, al Exmo. Sr. Dr. Rafael Núñez, Presidente electo, para que pueda tomar posesión de su cargo cuando a bien lo tenga en el lugar de su residencia, ante dos testigos, con arreglo al artículo 117 de la Constitución".

⁶⁴ Pedro M. Carreño. *Apuntes sobre Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Cromos, 1934. P. 221.

La anterior descripción es seguidamente comparada con el orden territorial francés, en donde existen Departamentos que representan grandes circunscripciones administrativas con personería jurídica, dirigidos por un funcionario estatal que se denomina Prefecto. Éstos, a su vez, están subdivididos en Distritos, considerados como demarcaciones administrativas distintas de los Municipios o Distritos municipales colombianos y responden más a nuestra categoría de Provincia como división intermedia. Además, existen allí Cantones y Comunas, y éstas últimas son las que corresponden a la categoría de Municipio en Colombia, aportando con ello un indicio más en la corroboración del hilo conductor propuesto en este capítulo.

3. Una etapa de gran producción legal: 1913 A 1945

Hasta aquí está claro que la hipótesis propuesta sugiere un total desconocimiento del manejo del tema de la capitalidad en este trecho histórico, razón que encuentra fundamento en el escaso tratamiento dado a Bogotá en las normas, en sus motivos y en la escasa bibliografía que existe alrededor del tema. Esta carencia, consolidó aún más la recepción del fenómeno del centralismo propuesto por el tradicional sistema de ordenamiento territorial francés.

Una primera aproximación a la etapa estudiada, sugirió la idea de que la falta de modificaciones constitucionales constantes, arrojarían una abundante producción legal en este sentido. Después de la reforma de 1910 y el afianzamiento del centralismo como régimen político-administrativo, se presentó además una expansión urbanística que hizo imposible mantener una legislación municipal uniforme en todo el territorio nacional. Esta situación fue determinante para Bogotá ya que provocó la expedición de las primeras normas particulares para Bogotá.⁶⁵

En efecto, esto fue posible de confirmar a través de la Ley 88 de 1910 y la Ley 4ta de 1913; sin embargo, existen otras normas en ese sentido que autorizaron medidas especiales para el Municipio de Bogotá, las cuales aunque no alteraron el nexo de la Capital al código general sí se entrarán a analizar. Sin embargo, ni la gran reforma de 1910, ni la constante producción normativa posterior a ella arroja balances concretos en torno a la teoría de la capitalidad.

⁶⁵ Germán Rodrigo Mejía Parony. *Op. Cit.* P. 11.

El Código de Régimen Político y Municipal de 1913 había enfatizado en las funciones de los Concejos Municipales, tema que hasta ese entonces había sido tratado con propiedad en el rango constitucional y legal. No obstante, las leyes proferidas después de la expedición del Código tienden a la consolidación de la autonomía municipal y a ensanchar el marco funcional de los Concejos Municipales, pero no abordan la perspectiva jurídica de consolidación de la capital. Con lo tratado en dichas disposiciones, el municipio adquiriría una importancia especial dentro de la división político-administrativa del Estado, alcanzando un grado de autonomía política y administrativa, gobernándose por medio de autoridades propias y ordenando su territorio.⁶⁶

3.1. La Ley 97 de 1913⁶⁷ y la Ley 84 de 1915⁶⁸

El proyecto de ley que da atribuciones especiales a ciertos Concejos Municipales y que fue materializado en la Ley 97 de 1913, fue presentado a debate por el entonces Senador de la República, José Vicente Concha en sesión del 8 de agosto de 1913, con dos intenciones fundamentales: satisfacer las aspiraciones de las regiones en cuanto a su autonomía municipal y atemperar el centralismo severo que en ocasiones impedía el progreso de las poblaciones.⁶⁹

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando la situación especial de Bogotá como capital de la República, se requería la satisfacción de unas categorías mayores para el Distrito Capital, como por ejemplo la compra de su acueducto; sin embargo, esta idea que en principio era para la capital, influyó en el ánimo de otorgar a los Concejos de otros municipios unas atribuciones especiales para ampliar el marco de autonomía de sus ciudades y fomentar su desarrollo.

En relación con Bogotá, fuente inspiradora de la ley, el Alcalde de la capital presentó al senado la adición de un artículo exclusivo para la capital. Dicho artículo pretendía autorizar al Concejo Municipal de Bogotá para que pudiera

⁶⁶ Miguel Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IEPRI, 1996. Pp. 163-164.

⁶⁷ República de Colombia. *Diario Oficial*. No. 15062. Año XLIX. Bogotá, jueves 4 de diciembre de 1913. Ley 97 de noviembre 4 de 1913. P. 3459.

⁶⁸ República de Colombia. *Diario Oficial*. No. 15667. Año LI. Bogotá, lunes 13 de diciembre de 1915. Ley 84 de 1915 de noviembre 30 de 1915.

⁶⁹ Administración Concha. Senado. Archivo del Congreso. Leyes 1913. Ley 97 de 1913. Folio 117.

obligar a los propietarios colindantes con los ríos de San Francisco y San Agustín a costear proporcionalmente el valor del alcantarillado correspondiente, pues se constituían como una causa de las constantes epidemias que afectaban a los habitantes de la capital y, en esa medida, la obra de tal alcantarillado se imponía como una necesidad apremiante de salubridad pública.⁷⁰

Otro punto de defensa de la ley está dado por la visión que tenía el senador Concha de una exagerada concepción del centralismo que languideció la vida municipal, impidiendo que muchos centros importantes atendieran sus necesidades y su bienestar. Por ello, y dadas las condiciones de la capital, era necesario que ésta gozara de mayor autonomía. Para ello, era necesario que los Concejos Municipales adquirieran el derecho de crear libremente algunos impuestos, organizar su percepción y darles el destino que juzgaran conveniente para atender las necesidades del Municipio. Lo anterior, sin someter los acuerdos que desarrollaran estas materias a la aprobación de las Gobernaciones, buscando el progreso de las localidades que sólo podría ser efectivo si se incrementaran los recursos.

En atención a esto, la Ley 97 de 1913 le otorgó libertad al Concejo de Bogotá para crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones sin previa autorización de la Asamblea Departamental para atender los servicios municipales. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció declarando la exequibilidad de este artículo en sentencia C-1043 de 2003: “Así por ejemplo: a) impuesto sobre el servicio de alumbrado público, b) sobre el barrido y limpieza de las calles, c) impuesto sobre el tranvía, d) sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica y de gas”. Además, facultó al mismo Concejo para que prohibiera la circulación y el expendio de billetes de lotería o gravara estos a través de impuestos.

Una ley en igual sentido fue la Ley 84 de 1915, por medio de la cual se adicionó y reformó las Ley 4ta y la antes mencionada Ley 97 de 1913. Esta normativa se inspiró en “un saludable espíritu de expansión municipal”⁷¹ y abogaba por hacer extensivas las prerrogativas conferidas a la capital hacia todos los municipios que tuvieran características análogas, es decir, que reunieran las mismas condiciones de población y que tuvieran los mismos recursos rentísticos.

⁷⁰ *Ibid.* Folio 97.

⁷¹ *Ibid.* Folio 110.

Aunado a lo anterior, era necesario restituir al Municipio su natural facultad de contratar libremente los empréstitos destinados a obras de utilidad pública, y en conclusión era indispensable dotar a los municipios de la facultad de atender los primordiales deberes que les demandaba la vida moderna.⁷² Además, era necesario según los motivos de la ley, el cumplimiento de la descentralización administrativa como uno de los principios de la teoría del derecho público y que hasta ese momento gozaba de muy poca aplicación.

Si bien la Ley 97 de 1913, en lo relativo a Bogotá y respecto a los demás distritos municipales autorizó a las Asambleas Departamentales para que facultaran los Concejos Municipales para imponer las contribuciones establecidas por dicha ley, para múltiples sectores, no era suficiente esta libertad y tanto los Departamentos como los municipios deberían tener más amplias facultades para facilitar la celeridad y la eficacia de la administración en búsqueda de la concreción del principio de descentralización administrativa.

3.2. La Ley 72 de 1926⁷³

Como antes se mencionó, el desarrollo legal surtido luego del Código de Régimen Político y Municipal tendía a otorgar un grado mayor de autonomía a los municipios. La Ley 72 de 1926 es otra contundente prueba de esta afirmación, en la medida en que fue concebida para dar facultades especiales al Municipio de Bogotá a través del Alcalde y su Concejo Municipal.

Así las cosas, definió al Alcalde Municipal como jefe de la administración pública en los municipios, ejecutor de los acuerdos del Concejo, agente inmediato del Gobernador y jefe superior de Policía Nacional.⁷⁴ Además de contemplarlo como el director de la acción administrativa en el municipio, le otorgó la facultad de libre nombramiento y remoción de sus agentes y de dictar las providencias administrativas en el ramo de la administración.

A su vez expone la ley que el Alcalde de Bogotá tendría un Secretario de Gobierno, uno de Hacienda y otro de Obra Pública, éstos asumirían la administración de los asuntos públicos de la capital, los cuales hasta ese momento

⁷² *Ibid.* 113.

⁷³ República de Colombia. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional e su legislatura de 1926*. Segunda edición oficial. Bogotá: Imprenta Nacional, 1940. Ley 72 de noviembre 29 de 1926. P. 146-179.

⁷⁴ *Ibid.* Artículo 1º.

se encontraban en manos del Alcalde y del Concejo, corroborando el interés político de asimilar la administración municipal de la capital a la administración departamental, debido al crecimiento y la expansión de la ciudad que obligaba al reconocimiento de los problemas y complejidades que presentaba la prestación de los servicios en la capital.

Teniendo en cuenta lo anterior, es clara la exposición de motivos de la ley cuando afirma que el crecimiento de la ciudad de Bogotá, generó como consecuencia el aumento y complejidad de todos los servicios municipales y la necesidad de dar al Municipio una organización adecuada, que no solamente encausara el progreso de la ciudad sino que garantizara y fomentara la administración del municipio. Por ello, Bogotá requería normas distintas a las existentes, que debían ser especiales o de excepción, ya que la situación de la ciudad tenía el carácter de primer municipio, de capital de la República y de Departamento de Cundinamarca.⁷⁵

Es enfático el ponente en ratificar a Bogotá como capital, y además añade que el mejoramiento de la ciudad estriba no sólo en las facultades que el legislador debía conceder al Alcalde y al Concejo sino en la provisión de fondos y recursos, ya que las rentas por sí solas eran insuficientes para satisfacer las necesidades demandadas por la ciudad. Por ello, establece un esbozo de derecho comparado para indicar que el tratamiento especial de la capital tiene asiento en otros países y que se justifica en razón de que estas ciudades debían atender ciertos servicios y gastos que les eran peculiares atendiendo a su condición y en esa medida éstos debían ser auspiciados por el capital de la Nación.

En conclusión, es probable deducir que esta ley de facultades tenía dos finalidades: de un lado dar mayor autonomía al Concejo y al Alcalde; y de otro lado, dotar de mayores recursos al Municipio de Bogotá, debido a su excepcional posición con el objetivo fundamental de garantizar el progreso. Si bien estas leyes fueron concebidas en principio sólo para el Municipio de Bogotá, la intención legislativa era generalizarlas a municipios con tendencias al crecimiento. De hecho, esta hipótesis suponía que la fe existente en el centralismo se quebrantaba con la diferenciación que imponía el país a través del

⁷⁵ Administración Concha. Archivo del Congreso Senado. Leyes. Ley 72 de 1926. Folio 183.

desenvolvimiento desigual de las regiones.⁷⁶ Así, por ejemplo, el artículo 19 de la Ley 72 de 1926 dispuso que las normas contempladas en ella rigieran para todas las capitales de departamento y para ciudades de cincuenta mil o más habitantes.

3.3. El Acto Legislativo No. 1 de 1936⁷⁷ y la Ley 193 de 1936⁷⁸

Al igual que el interés generado por la Reforma de 1910, despierta especial curiosidad la Reforma de 1936. Entre múltiples aspectos fundamentales para el desarrollo de la vida del país, esta modificación en materia de ordenamiento territorial introdujo un cambio sustancial importante para este análisis: incorporó la división del territorio en departamentos, intendencias y comisarías, y la subdivisión de los departamentos en municipios o distritos municipales, eliminando las provincias en correspondencia con la nueva visión social económica propuesta en el nuevo ordenamiento constitucional.⁷⁹

Aunque la mencionada reforma estableció apuntes en materia de orden territorial, no contempló el manejo o tratamiento de la capital. En distinta dirección, se dedicó a colocar al Estado en la órbita del desarrollo capitalista a través de la industrialización de la economía y una nueva concepción social del Estado. Por su parte, la Ley 193 de 1936 por la cual se dictaron algunas disposiciones sobre régimen político y municipal, le confirió al Concejo de Bogotá unas facultades adicionales a las establecidas por la Ley 72 de 1926, entre las cuales se encuentran: reglamentar la policía local, determinar el perímetro urbano de la ciudad, señalar las obligaciones de los propietarios en ese sentido, y aumentar la tasa del impuesto predial sobre los predios urbanos no edificados.⁸⁰

La justificación de la introducción de estas disposiciones obedeció a los siguientes argumentos: primero, el desarrollo vertiginoso de Bogotá y la importancia que tenía en razón de sus funciones como capital de la República,

⁷⁶ Germán Rodrigo Mejía Parony. *Op. Cit.* P. 14.

⁷⁷ República de Colombia. *Diario Oficial*. No 23263. Año LXXII. Bogotá, sábado 22 de agosto de 1936. Acto Legislativo No 1 de agosto 5 de 1936.

⁷⁸ República de Colombia. *Diario Oficial*. No 23215. Año LXXII. Bogotá, miércoles 24 de junio de 1936. Ley 193 de abril 22 de 1936.

⁷⁹ Miguel Borja. *Op Cit.* P. 51.

⁸⁰ *Diario Oficial*. No. Ley 193 de 1936. Artículo 1º.

explicaba que la ciudad disfrutara de unas normas de policía distintas a las de los demás municipios; segundo, el desorden urbanístico de la ciudad afectaba las visitas extranjeras generando una impresión no deseada; tercero, permitir el aumento del predio urbano con una tasa límite para garantizar la importancia comercial de los predios no edificados y la exigencia del desarrollo urbano.⁸¹

De los motivos de la ley es posible deducir, entonces, la incuestionable igualdad jurídica constitucional que tenían todos los municipios del país como entidades de derecho público y partes integrantes de la Nación. En ese sentido y como dato conclusivo, todos los municipios adquirirían la misma importancia desde el punto de vista de su desarrollo, de sus necesidades y problemas que se les atribuían. Es por ello que el Congreso retomó el argumento en razón del cual Bogotá, por su condición de capital, requería un tratamiento especial por su particular desenvolvimiento y por la intensidad y complejidad de su vida administrativa.⁸²

Así las cosas, se fue abriendo paso al establecimiento del Acto Legislativo No 1 de 1945, reformativo de la Constitución, el cual concebiría a la ciudad de Bogotá como capital de la República organizada en forma de Distrito Especial pero, se reitera, de forma alejada y con el desconocimiento propio de una Teoría Federal de la Capital, tal y como es expuesta en este análisis conjunto.

Bibliografía

- Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IEPRI, 1996.
- Brugman, Catalina. "El fracaso del republicanismo en Colombia entre 1910 y 1914". *Revista Historia Crítica*. No 21. Enero-Julio de 2001. Universidad de los Andes. Disponible en: http://historiacritica.uniandes.edu.co/html/21/resena_brugman.html.
- Cajal Valero, Arturo. *El gobernador civil y el Estado centralizado en el siglo XIX*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). Colección clásicos e historia de la Administración, 1999.

⁸¹ Administración Concha. Senado. Leyes. Tomo 82. Ley 193 de 1936. Folio 245.

⁸² *Anales de la Cámara de Representantes*. Bogotá: Imprenta Nacional, miércoles 4 de noviembre de 1936. No. 88. Pp. 1236-1237.

- Carreño, Pedro M. *Apuntes sobre derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Cromos, 1934.
- De Azcárate, Gurmensindo. *Municipalismo y Regionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.
- Echeverri Posada, Patricia; y Rodríguez, Luis Enrique. *Contexto jurídico-político de las entidades distritales de Bogotá en el siglo XX*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, Secretaría General, Archivo de Bogotá, marzo de 2002. Documento en trámite de publicación.
- Embid Irujo, Antonio. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Madrid: Estudios de Administración General. Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- Galvis Gaitán, Fernando. *El municipio colombiano*. Bogotá: Ed. Temis, 1991.
- Jaramillo Uribe, Jaime. “Perfil histórico de Bogotá”. *Revista Historia Crítica*. No 1. Departamento de Historia. Universidad de los Andes, 1989.
- Malagón Pinzón, Miguel Alejandro. “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”. *Revista de estudios socio-jurídicos*. Vol. 6. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004.
- Melo, Jorge Orlando. “De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republica- nismo y gobiernos conservadores”. *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.
- Morelli, Sandra. *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- Parada, Ramón. “Organización y empleo público”. *Derecho administrativo II*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 1999.
- Parejo Alfonso, Luciano; y otros. *Manual de derecho administrativo*. Vol 1. Bogotá: Editorial Ariel Derecho, 1998.
- Pérez, Francisco de P. *Estudios constitucionales*. Bogotá: Editorial Centro, 1936.
- Posada, Adolfo. *El Régimen Municipal*. Madrid: Universidad de Madrid. Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, 1927.
- Restrepo Piedrahíta, Carlos. *Las constituciones políticas nacionales de Colombia*. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995. Acto Legislativo No 3 de 1910.
- Samper, José María. *Derecho público interno*. Bogotá: Editorial Temis, 1982.

- Santofimio, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Segovia, L. *Historia de las leyes*. Acto Legislativo No 3 de 1910. Bogotá: Imprenta Nacional, 1958.
- Vélez, Humberto. “Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909)”. *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.
- Vidal Perdomo, Jaime. “Bogotá: ¿Distrito Capital?”, “El régimen jurídico-administrativo de la ciudad”. *Temas municipales y regionales*. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1985.

La capital de la República como Distrito Especial. Desde su consagración constitucional en 1945 al limbo jurídico de la década de 1980

Augusto Chávez Marín

Es medio siglo que hay que reedificar, cuando ya nada, o muy poco, significa para las nuevas generaciones. Es posible que las futuras se desinteresen aún más de estos episodios. Pero algún día servirán a quienes con espíritu crítico quieran saber qué se pensaba en este trayecto de la historia que ya comienza a desfigurarse por ignorancia, más que por intención proclive.

(Alberto Lleras. *Memorias*. Bogotá: Banco de la República / El Áncora Editores, 1997. P. 156)

Introducción

En este capítulo se examinará la evolución del tratamiento jurídico dado a la ciudad de Bogotá en su condición de capital de la república, desde la reforma constitucional de 1945 hasta la adopción de su estatuto orgánico de 1968. En ese contexto se revisarán los momentos claves del desarrollo del régimen jurídico del distrito especial, partiendo de dicha modificación del constituyente, en la cual se le atribuyó tal condición, hasta el debate jurisprudencial y doctrinal que se prolongó hasta la década de 1980 a propósito de las normas del Decreto 3133 de 1968, dictado para regir la organización y funcionamiento de Bogotá, en desarrollo de las nuevas normas constitucionales.

1. Reforma Constitucional de 1945

En los años anteriores a 1945 el país vivió una intensa discusión sobre la necesidad de reformar la Carta del 86. Se debatió públicamente la conveniencia de modificar normas fundamentales, reguladoras de instituciones claves del funcionamiento del Estado, que integraban los entonces denominados órganos del poder público. La atención se centró en la revisión de diferentes aspectos relativos al Congreso de la República, las corporaciones judiciales y el Ejecutivo

nacional. Sin embargo, en relación con el ordenamiento territorial el aspecto de más frecuente referencia fue el de las asambleas departamentales, respecto de las cuales se planteaba incluso la conveniencia de suprimirlas, lo cual también se llegó a manifestar frente a los departamentos.¹

Sin haber sido un punto central de la discusión, distintas opiniones se expresaron sobre la necesidad de introducir algunas normas sobre el régimen municipal, sin que se diera importancia mayor al predicable de la capital de la república. Se proponía especialmente la revisión del régimen municipal en materia presupuestal,² así como el establecimiento de distintas categorías de municipios, como villas, municipios, distritos, ciudades y corregimientos.³

¹ Sobre el debate anterior a la propuesta de reforma constitucional puede consultarse el trabajo de recopilación de los artículos publicados por el diario *El Liberal* de Bogotá en los años 1943 y 1944 (ver: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. N° 151-152, enero-junio de 1944. Academia Colombiana de Jurisprudencia. Pp. 105-233). Esos artículos giraron sobre la base del temario propuesto a “los más notables juriconsultos colombianos” por dicho diario, cuya solicitud de participación comenzaba señalando: “Tema de constantes comentarios ha sido, en las Cámaras y en la prensa, la necesidad de una nueva reforma constitucional que reajuste el funcionamiento de los Poderes del Estado y que facilite al país asimilar la evolución que las sociedades más perfectas del mundo han ido alcanzando” (*Ibid.* P. 169).

Es interesante recordar que *El Liberal* había sido fundado y dirigido hasta el 23 de marzo de 1943 por quien, a la postre, defendería e inspiraría la reforma constitucional de 1945 en su condición de Ministro de Gobierno desde el 8 de octubre de 1943: Alberto Lleras Camargo (ver: Leopoldo Villar Borda. *Alberto Lleras, el último republicano*. Bogotá: Planeta, 1996. P. 401).

² Expresaba Alfonso Romero Aguirre que “las misiones de expertos crearon experiencia en cuestiones fiscales de la Nación, pero no de los Departamentos y de los Municipios; se necesita aplicar esa experiencia rectificando y revisando la legislación sobre presupuestos municipales, que data de 1918, y dictando una legislación sobre presupuestos departamentales que no existe” (ver: Academia Colombiana de Jurisprudencia, p. 151). Decía también un personaje anónimo cuya opinión fue publicada por el citado periódico que “la reforma tributaria del Presidente López es obra de incalculable valor, pero ella sólo contempla la organización de las rentas nacionales, debe completarse con la supresión de las rentas municipales, departamentales y la organización total de las nacionales, señalando participación proporcionada a su aporte a los Departamentos y Municipios. Es decir, una unidad de recaudación, centralizando y unificando las formas impositivas y descentralizando la distribución de fondos (...) Es la única manera de organizar la perniciosa base de las rentas departamentales y municipales: el juego y el alcohol, y de obtener el necesario rendimiento de una entrada muy importante para el fisco: el impuesto predial técnicamente organizado” (ver: *Ibid.* P. 168).

³ Observaba Ricardo Sarmiento Alarcón que “si los Departamentos subsisten en calidad de entidades administrativas (podrían convertirse en agencias políticas del Ejecutivo Central), deben tener alguna misión definida; en cuanto a los núcleos primarios, para atemperarse a la naturaleza de las cosas, deben dividirse en tres o más categorías: villas, Municipios, Distritos, ciudades; cada categoría con mayor o menor autonomía, con diversos grados de poder, el cual siempre radicaría en cuerpos de origen popular” (ver: *Ibid.* P. 233). En el mismo sentido se pronunciaba la voz anónima mencionada en nota anterior agregando a esa lista los corregimientos (ver: *Ibid.* P. 168).

En este sentido, puede observarse que para la época el punto de interés en torno a la capital de la república, más que frente a la modificación integral de su régimen jurídico político administrativo, giraba en torno a sus relaciones tributarias con Cundinamarca,⁴ así como de sus problemas socioeconómicos, relativos a su crecimiento poblacional, su desarrollo urbanístico y la prestación de los servicios públicos. Bogotá había cambiado notoriamente desde principios del siglo mostrando una acelerada expansión en el área ocupada por el casco urbano y el crecimiento demográfico se había disparado, pasando de 100.000 habitantes en 1905 a 355.502 en 1938, sin avanzar al mismo ritmo en la mejora de los servicios públicos y en la construcción de vivienda.⁵

Puede considerarse que para esta época no existía en la comunidad jurídica, en la clase política y en el Gobierno Nacional, un específico interés y la claridad conceptual pertinente, respecto de la necesidad de dotar a Bogotá de un tratamiento jurídico especial frente a los demás municipios del país. La doctrina más destacada de la época así permite observarlo. No se le brinda una expresa atención al régimen de Bogotá por los más destacados autores del Derecho Administrativo en sus ediciones anteriores y posteriores a la reforma de 1945: no se encuentra una sola referencia a Bogotá y su régimen en la obra de Carlos H. Pareja editada en 1937, *Derecho Administrativo Teórico y Práctico*, no obstante el amplio espacio que le dedica a la centralización, la descentralización, lo

⁴ Remitiéndose a una publicación del diario *El Tiempo* de 4 de noviembre de 1941, se comenta en *Historia de Bogotá* (Fundación Misión Colombia. Bogotá: Villegas Editores, 1988. P. 43), cómo “en los años cuarenta seguía siendo evidente que las relaciones fiscales y administrativas que existían entre el Municipio de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y al Nación eran ciertamente desfavorables para la capital. El hecho era que los impuestos recaudados en Bogotá por el Departamento y la Nación se destinaban a cubrir inversiones y gastos en zonas diferentes de la ciudad. Por ejemplo, mientras el presupuesto municipal de 1941 era de algo más de cinco millones de pesos, las rentas nacionales recaudadas en la capital fueron de quince millones. En esa forma a Bogotá le quedaba sólo una cuarta parte de las rentas que recaudaba.

“Sin régimen fiscal autónomo, Bogotá se veía en apuros para atender sus propias necesidades, por cuanto estaba generando rentas para otras regiones del país por el cuádruplo del monto de su presupuesto. Era una situación antagónica a la de muchos países latinoamericanos en los que las capitales, en vez de subsidiar el resto de la Nación, más bien captaban de ella recursos para cubrir sus numerosas y crecientes necesidades. Y algo peor: los cálculos de 1941 indicaban que por el solo concepto de impuestos prediales, Bogotá estaba dejando de percibir más de ocho millones de pesos”.

⁵ Para una amplia y detallada ilustración sobre estas circunstancias, ver: *Historia de Bogotá, Op. Cit.*, capítulos I y II. Pp. 13-47.

departamental y lo municipal;⁶ y en la segunda edición del *Tratado de Derecho Administrativo* de José Joaquín Castro Martínez, editado en 1950, solamente se hacen dos referencias generales a las atribuciones especiales concedidas al Concejo de Bogotá y a la autonomía para organizar sus dependencias administrativas reconocidas por la Ley 72 de 1926.⁷

En medio de un ambiente de fuerte agitación política⁸ el Presidente de la República, Alfonso López Pumarejo, y su ministro de Gobierno, Alberto Lleras Camargo, explicaron ante la opinión pública en conferencia radial el sábado 3 de junio de 1944, el proyecto que habrían de presentar a consideración del Congreso de la República para reformar la Constitución. La sustentación de la reforma por el Gobierno puede verse en esa intervención de Lleras Camargo, quien ilustra ampliamente las razones de las diferentes modificaciones que se proponen a la Carta del 86, la cual sirvió de exposición de motivos al proyecto formalmente presentado ante el Congreso. Allí, después de hacer muy interesantes observaciones sobre los diferentes aspectos de la modificación propuesta y de referirse al régimen de las Asambleas Departamentales, poco antes de concluir el Ministro se detiene en un aparte que titula “Ciudades y Municipios”, en el cual indica:

Uno de los más graves problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es Municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, Barranquilla, las capitales de Departamentos

⁶ Carlos H. Pareja. *Derecho Administrativo Teórico y Práctico*. Bogotá: Librería Siglo XX, 1937. Pp. 31-61, 80-102.

⁷ Ver: José Joaquín Castro Martínez. *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial ARGRA, 1950. Pp. 84-85.

⁸ En efecto, de los múltiples y complejos hechos que contribuye a la intensa agitación del ambiente político, se destacan la dejación temporal del cargo por parte de Alfonso López Pumarejo el 16 de noviembre de 1943, quien se desempeñaba en su segundo gobierno desde el 7 de agosto de 1942; su posterior anuncio sobre su intención de presentar renuncia y de no reasumir el cargo en marzo 4 de 1944; la solicitud al Senado para prorrogar su licencia y el rechazo de la misma por el Congreso el 15 de mayo. Hechos posteriores a la explicación pública de la propuesta y anteriores a la iniciación de su estudio en el Congreso, los constituyen el secuestro en Pasto del Presidente López por un grupo de militares revelados contra el gobierno el 10 de julio; la salida del país el 28 de julio, bajo asilo diplomático, del máximo líder conservador, Laureano Gómez; la manifestación de Lleras Camargo del 11 de octubre de 1944, en conferencia radial, en el sentido de que la crisis presidencial continuará si López no recibe colaboración del Congreso para sus reformas. El estudio en el seno del Legislativo comienza el 21 de noviembre de 1945 (ver: Leopoldo Villar Borda, *Op. Cit.* Pp. 400-408).

o las grandes ciudades que no lo son, y los Municipios de escasa población y rentas mezquinas. La Administración se rige por unas mismas normas generales. La Constitución debe abrir las puertas al establecimiento de dos categorías de Municipios, cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivos de leyes posteriores. La modificación consiste en establecer dos categorías de Municipios, con el objeto de que el legislador pueda diferenciarlos, de acuerdo con su población y sus rentas, y al mismo tiempo fijar una base mínima de población para los Municipios. También da autorización al legislador para crear el Distrito Capital.

Como se observa, el Gobierno pensaba en la necesidad de regular dos diferentes categorías de municipios, a una de las cuales debía corresponder Bogotá, que gozaría de un tratamiento jurídico distinto de la primera correspondiente a los municipios “de escasa población y rentas mezquinas”, mayoría de los existentes en el país. En la exposición de Lleras Camargo no hay referencia adicional al régimen de Bogotá, pero en el proyecto sometido a la consideración del Congreso se previó la facultad del Legislativo para crear mediante ley orgánica el Distrito Capital de Bogotá, sin sujeción al régimen municipal ordinario. En efecto, el Título XVIII del proyecto de reforma constitucional previó la siguiente disposición sustitutiva del artículo 181 de la Carta:

Los Departamentos se dividen en Distritos Municipales, que serán de dos categorías: Ciudad y Municipio.

Un Distrito Municipal será Ciudad cuando tenga más de diez mil (10.000) habitantes y rentas suficientes para sostener los servicios administrativos que ordene la ley.

Un Distrito será Municipio cuando tenga por lo menos dos mil (2.000) habitantes y rentas suficientes para sostener los servicios administrativos que ordene la ley.

Para mejor servicio administrativo, la ley puede establecer divisiones provinciales u otras.

Una ley orgánica podrá crear, sin sujeción al régimen municipal ordinario, el Distrito Capital de Bogotá.

La norma anterior fue modificada en el trámite de la primera legislatura y pasó a ser el artículo 1 del Título I del proyecto. En la Cámara de Representantes el proyecto del Gobierno fue aprobado en primer debate el 2 de octubre de 1944, pero fue sustancialmente modificado en el curso del segundo debate durante el mes de noviembre, con la previsión del Distrito Especial de Bogotá, en lugar de la del Distrito Capital.

En una de las varias sentencias que se dictaron sobre la constitucionalidad del Decreto 3133 de 1968, al que más adelante se referirá el presente capítulo, se ilustra el curso que tuvo en el seno del Congreso la iniciativa del Gobierno en el sentido de regular a Bogotá como un Distrito Capital, recordando que frente a tal proyecto se presentó la inmediata oposición de las autoridades y de las gentes de valimiento político del Departamento de Cundinamarca, pues:

Se recordaba que, por los antecedentes bajo la administración Reyes, eso significaría desmembración del Departamento, el traslado de su capital, y especialmente la pérdida de Bogotá como fuente para las rentas departamentales, con perjuicio para el resto de los Municipios de Cundinamarca. Los defensores argüían sobre la necesidad de autonomía para el manejo del Distrito, con independencia de la Asamblea y del Gobernador, y especialmente en la urgencia de acrecentar las rentas propias de Bogotá para efectos de su desarrollo.⁹

Tanto en el tercer debate de Cámara como en los tres debates reglamentarios en el Senado realizados en el mes de diciembre de 1944, el proyecto no fue modificado en relación con el precepto sobre Bogotá que fue aprobado en el segundo debate de la Cámara. Fue a propósito del segundo debate cuando la comisión de ponentes de la Cámara, después de haberse reunido largamente con los delegados del Gobierno y llegado a consenso sobre las diferentes materias, presentó un pliego de modificaciones con una extensa sustentación, en cuyo aparte relativo al *Régimen de los Departamentos y Municipios* manifestó:

Muchas de las Constituciones modernas expresan el nombre de su capital, como la Sede (sic) de los altos poderes del Estado. Siguiendo este ejemplo, hemos introducido al artículo 5° de la Codificación Constitucional una modificación consistente en ratificar que la ciudad de Bogotá es la capitalidad (sic) de la República y en autorizar al legislador para que, mediante regulaciones de excepción, pueda ordenar la especial administración que le corresponde por su rango.¹⁰

Se llegó así en la primera legislatura en la Cámara de Representantes a una primera fórmula sobre la materia, consistente en prever para Bogotá no

⁹ Corte Suprema de Justicia, sentencia del 4 de septiembre de 1969, *Gaceta Judicial*, tomo CXXXVII. P. 246.

¹⁰ Véanse los documentos antecedentes de la Reforma de 1945 que obran en el Archivo Nacional de Colombia.

un distrito capital sino un distrito especial. Es decir, no habría segregación del Departamento de Cundinamarca, ni la capital de éste se trasladaría a otro lugar y Bogotá seguiría perteneciendo políticamente a ese Departamento, por ejemplo para efectos de la elección de congresistas y diputados, y también para los judiciales, dado que en el territorio bogotano tendrían jurisdicción los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de lo Contencioso Administrativo establecidos para el territorio departamental. “Se trataba de asegurar, eso sí, la autonomía administrativa de Bogotá frente a la Asamblea y al Gobernador de Cundinamarca, y también que todas las rentas e impuestos generados tuvieran el carácter de municipales, excluyendo al Departamento de la facultad de establecerlos en Bogotá”.¹¹

En punto a la participación de Bogotá en las rentas departamentales, en su curso en la primera legislatura en el Senado, el texto fue adicionado con un inciso sobre esta materia, como en seguida se reseña. Como producto de la anterior síntesis realizada en la primera legislatura, se llegó al texto finalmente adoptado por las Cámaras Legislativas y suscrito el 14 de diciembre de 1944 por los Presidentes y Secretarios de Senado y Cámara de Representantes, cuyo artículo 1º difiere radicalmente del proyecto inicial del Gobierno.

Es importante señalar que en el curso del debate de la primera legislatura en el Senado, el Gobierno defendió el proyecto así aprobado en la Cámara, aceptando expresamente el abandono de la postura inicial del Ejecutivo. En efecto, en el segundo debate reglamentario realizado el 6 de diciembre de 1944 en el Senado, en el cual se aprobó el artículo 1º del proyecto proveniente de la Cámara, relativo al distrito especial, el Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo, señaló que:

Fue consenso unánime de la Cámara la aprobación del Distrito Especial de Bogotá. No hubo una sola voz discordante; creo que se hizo constar la unanimidad; los mismos representantes de Cundinamarca votaron el Distrito Especial. Como lo observé al contestar una pregunta del Honorable Representante Uribe Cualla, el proyecto inicial del Gobierno hablaba de la creación del Distrito Capital, y la modificación de la Comisión estableció el Distrito Especial de Bogotá.¹²

¹¹ Corte Suprema de Justicia, *Op. Cit.* P. 247.

¹² Alberto Lleras Camargo. “En el Parlamento”. *Obras Selectas*. Tomo VII. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros y Flota Mercante Grancolombiana, 1987. P. 392.

La intervención del Ministro Lleras Camargo permite establecer que, a esta altura del debate, el Gobierno y la Cámara de Representantes tenían claro el alcance de la previsión constitucional del distrito especial frente a la organización territorial del Estado y el modelo al que correspondía el distrito capital, pues al respecto manifestó:

Hay en realidad una diferencia, aunque sea muy sutil. El Distrito Capital, con los antecedentes que existen en Colombia y con los antecedentes de los otros países, principalmente de los de tipo federal, es un Departamento Administrativo total y completamente autónomo. Aquí no se ha querido crearlo en esas condiciones, sino hacer de Bogotá un Distrito Especial, pero perteneciente, como todos los Distritos, a un determinado Departamento.

Explicó además el vocero del Gobierno que en la Constitución no se podía decir expresamente a qué Departamento pertenecía Bogotá, porque los Departamentos se consideraban una creación simplemente legal. En este sentido, si se indicara en la Carta que sería un Distrito Especial de Cundinamarca, ello podría ser objeto de modificación por el Legislador posteriormente, al suprimir el Departamento de Cundinamarca, o subdividirlo o cambiarle de nombre, si así lo tuviera a bien en ejercicio de sus facultades sobre la materia.¹³ Sin embargo, esa omisión a la mención a dicho Departamento, recordó el Ministro, no significó en modo alguno la intención de producir la segregación territorial de Bogotá frente a Cundinamarca. Por el contrario, ante las objeciones de algunos miembros de la Representación de Cundinamarca, “relacionadas con el problema rentístico que se crea, siempre se especificó que se entendía no solamente que Cundinamarca podría continuar teniendo su capital, si así lo tiene a bien el legislador, en Bogotá, sino que continuarían las relaciones y cierta independencia entre Cundinamarca y Bogotá”.

Precisamente, el punto de las relaciones rentísticas entre Bogotá y Cundinamarca, según lo informa este discurso del entonces Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo, como aquí se ha señalado, fue uno de los de más alta discusión entre los representantes de Bogotá y los de Cundinamarca, como lo

¹³ Consideración revaluada por el Constituyente de 1991 que erigió expresamente a Bogotá como capital de la república y simultáneamente del Departamento de Cundinamarca en el artículo 322 de la nueva Carta.

ha reseñado posteriormente la doctrina.¹⁴ En relación con este tema, el citado discurso indica cómo la propuesta de un artículo transitorio de la Constitución que estableciera frente a las rentas causadas en Bogotá, un porcentaje a favor de Cundinamarca entre un 30 y un 50 %, fue negada en la Cámara.

Después han seguido negociaciones constantes entre el Departamento de Cundinamarca y Bogotá, para buscar una fórmula que concilie esos intereses. Y por último, en la mañana de hoy, en la Comisión de Reformas Constitucionales se llegó a esa fórmula, que fue presentada por el Gobernador de Cundinamarca y aprobada por los Honorables Representantes Montaña Cuellar y Soto del Corral, a quienes se les puede atribuir en este caso la vocería especial de Bogotá, por cuanto ellos han sido los más tenaces defensores de la fórmula que consagra la autonomía administrativa de la ciudad capital”.¹⁵

En seguida, el Ministro da lectura a la disposición aprobada en la Cámara, concluyendo que según la misma sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, cualquiera que sea el departamento, la ley debe determinar la participación que le corresponda a la capital de la república.

Sobre la discusión que condujo a la adopción de la fórmula adicional sobre el reparto de rentas entre Bogotá y Cundinamarca, la Corte Suprema de Justicia coincide con las palabras del Ministro Lleras Camargo, al recordar:

Después, en la comisión del Senado que estudió el proyecto para su primera vuelta, con intervención del entonces Alcalde de Bogotá y representante a la Cámara, doctor Jorge Soto del Corral, y del Gobernador de Cundinamarca, doctor Parmenio

¹⁴ Refiriéndose a la reforma del 45 el profesor Jaime Vidal Perdomo señala en la cuarta edición de su libro *Derecho Administrativo* (Bogotá: Universidad de Los Andes, Bogotá, 1975. P. 142): “El recuerdo de la desmembración de Cundinamarca, el traslado de su capital y la pérdida de Bogotá como fuente para las rentas departamentales suscitaron la oposición de las autoridades y las gentes del Departamento hacia el Distrito Capital. Por este motivo la discusión en el Congreso se orientó por el tránsito a Distrito Especial solamente, que no significara ni desmembración, y traslado y, en cuanto a rentas, que fuera la ley y no la ordenanza la que indicara la participación de Bogotá en las rentas de Cundinamarca causadas en su territorio”. Al respecto, apunta Libardo Rodríguez Rodríguez, en las diferentes ediciones de su obra *Derecho Administrativo General y Colombiano* (1ª edición. Bogotá: Editorial Temis, 1981. P. 129; 14ª edición, 2005. P. 176): “En la reforma constitucional de 1945 se volvió a plantear la necesidad de someter a Bogotá a un régimen especial. Después de algunas discusiones que giraron sobre todo alrededor de si Bogotá debía ser capital del país y de Cundinamarca al mismo tiempo, o si debían separarse las dos capitales, y sobre el posible reparto de rentas entre Bogotá y Cundinamarca, se aprobó que sería capital de la república y de Cundinamarca”.

¹⁵ Alberto Lleras Camargo, *Op. Cit.* P. 394.

Cárdenas, se llegó a una fórmula adicional: la de que sería la ley, y no la ordenanza, la que señalaría la participación que en las rentas departamentales, causadas en Bogotá, correspondería a la capital. Así, ésta seguiría siendo territorio imponible para Cundinamarca, por ejemplo para derivar rentas del monopolio de licores, o de cerveza y tabaco entonces como hoy fuentes básicas para el fisco seccional.¹⁶

Ahora bien, no sólo porque es un aspecto central de la reforma, sino en cuanto presenta la filosofía que sobre el régimen de Bogotá inspiró el Constituyente del 45, resulta muy interesante recordar lo que se quiso al prever que este municipio sería organizado como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fijara la ley. Manifestó en esa ocasión el señor Ministro de Gobierno Lleras Camargo:

¿Qué puede establecer la ley? Puede establecer la ley un Distrito Especial que no esté normado por las reglas comunes a todos los demás Distritos; en realidad, se pasa al Legislador la organización de Bogotá, y esa organización puede ser totalmente distinta de la de los demás municipios. Por ejemplo: el legislador puede disponer que el Concejo de Bogotá tenga determinadas condiciones, o que se elija de determinada manera. Puede disponer que la administración de Bogotá se haga en determinada forma distinta de las demás formas de los demás Distritos; que el Alcalde de Bogotá tenga determinadas prerrogativas que no tengan los alcaldes de los demás Distritos. Y puede disponer en qué forma se va a sostener ese Distrito Especial por el aspecto fiscal. Se entiende tanto que es un Distrito Especial, y que puede llegar a tan lejos su autonomía.¹⁷

La norma así adoptada pasó en la segunda legislatura sin objeción alguna¹⁸ y efectivamente correspondió al texto final del artículo 1 del Acto Legislativo N° 1, sustitutivo del 5 de la Constitución Política. El 16 de febrero de 1945

¹⁶ Corte Suprema de Justicia, *Op. Cit.* P. 247.

¹⁷ *Ibid.* P. 391. Es conveniente llamar la atención en este momento del examen sobre el hecho de que no se hace en esta importante pieza documental que fija la posición no sólo del Gobierno de entonces sino en general del Constituyente del 45, referencia alguna a la figura del área metropolitana.

¹⁸ El trámite del proyecto en la segunda legislatura en la Cámara de Representantes fue el siguiente: el 23 de enero de 1945 se aprobó en primer debate; inició segundo debate el 29 del mismo mes con pliego de modificaciones, en el cual continuó los días 30 y 31 del mismo mes, así como 1 y 2 de febrero, fecha ésta en la que se cerró y pasó a tercer debate, el cual se realizó el 5 de febrero. En estos tres debates (que eran los reglamentarios en la Constitución aún no modificada), dicho pliego presentado por la Comisión de ponentes, ni su explicación, así como las constancias de Secretaría, informan sobre ninguna modificación al artículo referente al distrito especial de Bogotá. Tampoco hace referencia al tema el "Informe que la minoría conservadora de la Comisión de Reformas Constitucionales presenta a la H.

fue sancionada la reforma por el Presidente Alfonso López Pumarejo y el nuevo Ministro de Gobierno Antonio Rocha.¹⁹

El mencionado artículo 1 del Acto Legislativo de 1945, reguló la organización territorial de la república estableciendo la división general del territorio nacional en departamentos, intendencias y comisarías, e igualmente previó que aquéllos y éstas se dividirían en municipios o distritos municipales. Reguló las condiciones para la formación de nuevos departamentos, la forma de segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros vecinos, y defirió a la ley esa determinación, así como la relativa a la creación y supresión de intendencias y comisarías o su anexión a los departamentos. Respecto de Bogotá la nueva norma dispuso:

La ciudad de Bogotá, capital de la república, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la república, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la república.

Con base en la autorización contenida en el artículo transitorio e) otorgada por la reforma, previo concepto del Consejo de Estado, el Gobierno hizo la codificación de las disposiciones constitucionales vigentes, en cuyo contenido cada uno de los incisos que se acaban de citar, correspondió a los artículos 199 y 200 de la Carta.²⁰

Cámara de Representantes acerca del proyecto de Acto Legislativo reformativo de la Constitución”, cuya proposición de modificaciones fue negada el 29 de enero de 1945.

Remitido el asunto al Senado el 5 de febrero por el Presidente de la Cámara, este mismo día fue aprobado en primer debate; el 7 de febrero se inició el segundo debate en el cual “el Título I se aprobó original”, continuó y se cerró el 8 de febrero sobre las normas restantes; pasó a tercer debate el 9 de febrero. Se devolvió a la Cámara por el Presidente del Senado el mismo día, en donde nuevamente tuvo segundo debate para considerar las modificaciones introducidas por el Senado, haciendo lo propio el 12 de febrero en tercer debate.

¹⁹ El 12 de febrero de 1945 Alberto Lleras Camargo fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores.

²⁰ Para la Corte Suprema de Justicia la codificación de estas normas como artículos 199 y 200 de la Carta, fue un error del Consejo de Estado, que contribuyó al indebido entendimiento del alcance del régimen predicable al distrito especial. Véase la explicación sobre este punto en: Corte Suprema de Justicia, *Op. Cit.* Pp. 247-249.

De otra parte, algunas normas del AL 01 de 1945 se refirieron a ciertos aspectos que guardan relación con el régimen del distrito especial:

El artículo 7, al regular las competencias legislativas del Congreso de la República, estableció que éste podría variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales, residencia que conforme al régimen vigente correspondía a la ciudad de Bogotá.

El artículo 29 atribuyó al Presidente de la República la designación de los gobernadores (numeral 4) y el nombramiento de las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o las leyes posteriores y que, en todo caso, el presidente tiene la facultad de remover libremente sus agentes (numeral 5).

El artículo 76 previó la elección popular de concejales, diputados, representantes, senadores y presidente de la república, mientras que el 80 facultó al Legislador para establecer diversas categorías de municipios y señalar distinto régimen para su administración.²¹

El artículo 87 organizó las atribuciones de los concejos municipales, señalando en el numeral 5 que a ellos corresponde elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine. Finalmente, el artículo 88 atribuyó al alcalde de todo municipio la condición de agente del gobernador y estableció que actuaría como jefe de la administración municipal, conforme a las funciones que señale la ley.

Visto el proceso de formación y adopción de la reforma constitucional de 1945, puede observarse que de tal forma, pasados treinta y seis años del levantamiento de la condición de distrito capital que se le asignara en el Gobierno del General Rafael Reyes, Bogotá en su calidad de capital de la república volvió a tener un régimen excepcional o especial frente a los demás municipios del país, después de un debate que tuvo como punto de partida el proyecto presentado al Congreso por el Gobierno Nacional y su exposición de motivos,

²¹ Esta última norma formaba parte del proyecto inicial del gobierno nacional y tenía mucha trascendencia frente a la propuesta original sobre Bogotá. La Corte Suprema de Justicia le atribuye mucha importancia en la interpretación de la reforma, y en su entendimiento sistemático con las que fueron codificadas en los artículos 199 y 200. Ver: Corte Suprema de Justicia, *Op. Cit.* Pp. 247-249.

en el primero de los cuales, y sin la sustentación pertinente en el segundo, se autorizaba al Legislador para crear el Distrito Capital de Bogotá mediante una ley orgánica, sin sujeción al régimen municipal ordinario. En cambio, se adoptó finalmente en el seno del Congreso, defendida también por el Gobierno, una fórmula de transacción estableciendo que esta ciudad se organizaría como un distrito especial, y como se había dicho en la iniciativa primigenia, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones fijadas por la ley. Esta concepción del distrito especial fue, como ha quedado evidenciado, muy distinta de la propia del distrito capital, pues se tuvo conciencia que esta última corresponde a un modelo federal de organización territorial del poder público, mientras que Colombia en su condición de Estado Unitario apenas podía asignar un régimen especial al municipio o distrito que fuera sede de los poderes públicos y a la vez capital del Departamento de Cundinamarca.

De acuerdo con lo expuesto, puede señalarse que la condición de distrito especial se proyectaba sobre varios aspectos: (i) Bogotá seguía siendo un distrito, es decir, un municipio como los demás municipios del país; (ii) no obstante esa condición de municipio, estaría sometido a un régimen especial desarrollado por la ley; (iii) Bogotá sería la sede de los poderes públicos, es decir, capital de la república; (iv) y Bogotá sería también capital del Departamento de Cundinamarca, con el cual participaría de las rentas causadas en su territorio. Estos aspectos relativos al régimen especial, que resumen la reforma del 45 en torno a Bogotá, tendrían desarrollo legal en las décadas siguientes y un alcance problemático que se revisará en este trabajo.

2. Reformas Constitucionales y legales realizadas en el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla

La reforma constitucional de 1945 tuvo un importante desarrollo en la década de los cincuenta, época en la cual también se produjeron algunas medidas de orden legal sobre el régimen de Bogotá orientadas por la misma filosofía que fundamentó el tratamiento asignado a las demás entidades territoriales.

En ese contexto, una rápida mención merecen las reformas constitucionales realizadas durante el gobierno de Rojas Pinilla, y especial atención las que se refieren a los consejos administrativos.

2.1. De 1945 a la Asamblea Nacional Constituyente de 1953

Con posterioridad a la adopción de la reforma constitucional de 1945 Colombia vivió una de las épocas más desgraciadas de su historia. Aprobada la modificación constitucional en febrero de ese año, pocos meses después la mínima tranquilidad institucional se vio marcada por la renuncia del Presidente Alfonso López Pumarejo, aceptada por el Congreso de la República el 2 de agosto. Es bajo la administración del ex Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo, designado para la conclusión del periodo presidencial truncado por esa dimisión, que se produce la finalización del régimen liberal comenzado en el año 30 con Enrique Olaya Herrera, al ser elegido el conservador Mariano Ospina Pérez para el lapso 1946 – 1950.

La violencia social y política exacerbada que vive el país en este periodo se evidencia especialmente en Bogotá y marca la vida institucional de la nación entera.²² El 9 de noviembre de 1949 el Presidente Ospina Pérez dispone el cierre del Congreso de la República, ante la amenaza de un juicio político por parte de la Cámara de Representantes. El 27 de noviembre de 1949 el conservador Laureano Gómez es elegido sin oposición en medio de un ambiente de violencia y de tensión, bajo la denuncia de fraude por parte de los mayores jefes liberales.

Reintegradas en forma homogénea las Cámaras Legislativas sin la participación liberal y estando de licencia por enfermedad el Presidente Laureano Gómez, el Designado en ejercicio presidencial, Roberto Urdaneta Arbeláez, presenta ante el Congreso el proyecto que, aprobado por ese cuerpo, se sanciona el 9 de diciembre como Acto Legislativo N° 1 de 1952. Así se decidió convocar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), señalando, entre otras cosas, que ésta *no* tendría las funciones legislativas adscritas al Congreso, pues el mismo las seguiría cumpliendo conforme a la Constitución.

²² El 9 de abril de 1948 el popular líder liberal y ex candidato presidencial Jorge Eliécer Gaitán fue asesinado en el centro de la ciudad. Una terrible alteración del orden público, no sólo en Bogotá sino en todo el país, se generó con este magnicidio. La violencia política que venía en proceso se agudizó con este acontecimiento. “Asesinatos, coacción, amenazas y éxodo de poblaciones enteras se ponen entonces a la orden del día. El Partido Liberal, aún teniendo las mayorías en el Congreso, se ve imposibilitado para actuar ante la creciente ola de arbitrariedades y sólo puede recurrir a la protesta. La violencia llega al recinto del Congreso el 8 de septiembre de 1949 al producirse un tiroteo en la Cámara de Representantes, en medio de un acalorado debate. El representante liberal Gustavo Jiménez es muerto a bala y su colega Jorge Soto del Corral queda gravemente herido” (ver: Leopoldo Villar Borda, *Op. Cit.* P. 270).

El país continúa desangrándose en una guerra civil, bajo un régimen de estado de sitio y de fuerte pugnacidad política entre los partidos y de graves contradicciones internas en el partido de gobierno. Prevista la instalación de la Asamblea Constituyente para el mes de junio de 1953, cuya integración ha sido determinada por Urdaneta Arbeláez con la representación exclusiva del Partido Conservador, ocurre el golpe de Estado del 13 de junio de 1953.

Se instala la ANC presidida por el ex-Presidente Mariano Ospina Pérez y expide el Acto Legislativo (AL) N° 1 del 18 de junio de 1953, por el cual, asumiendo las atribuciones conferidas por la Carta vigente al Senado para llenar las vacantes del presidente de la república (artículo 125), legaliza la toma del poder por parte del Teniente General Gustavo Rojas Pinilla.²³

Aproximadamente un año después, el 30 de julio de 1954 la ANC expidió el AL N° 1 de tal año, por el cual ese cuerpo se autorizó a sí mismo para elegir el 3 de agosto siguiente el presidente de la república para el periodo constitucional que se iniciaría el 7 de agosto de 1954 (artículo 2).

2.2. Consejos exclusivamente administrativos

Fue dicha ANC la que expidió el Acto Legislativo N° 2 de 1954, sancionado por el Teniente General Gustavo Rojas Pinilla el 24 de agosto de ese año. En éste se hicieron una serie de previsiones sobre materias relativas al ordenamiento territorial, que resulta interesante mencionar:

- En los departamentos y municipios funcionarán “consejos exclusivamente administrativos” que ejercerán las funciones atribuidas a las Asambleas y los concejos municipales, hasta tanto puedan llevarse a cabo las elecciones correspondientes a estos últimos (artículo 4).
- Se reguló la integración, periodo y funciones de los consejos administrativos departamentales (artículos 5 -12), así como lo mismo frente a los consejos administrativos municipales (artículos 13 y 14).

²³ El Acto Legislativo N° 1 de 1953 declara: “1. Que el 13 de junio del presente año quedó vacante el cargo de presidente de la república; y 2. Que es legítimo el título del actual presidente de la república, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, quien ejercerá el cargo por el resto del periodo presidencial en curso”.

Respecto del “Consejo Administrativo del municipio de Bogotá” solamente se estableció su integración por doce miembros, cuatro de los cuales serían designados por el PR y ocho por la ANC. Se previó igualmente que el Alcalde tendría voz y voto en las deliberaciones del nuevo Consejo Administrativo (artículo 15).

Se dispuso que los gobernadores y los alcaldes tuvieran las mismas facultades respecto de los consejos administrativos, que las antes ejercidas por los mismos frente a las asambleas departamentales y los concejos municipales (arts. 12 y 18). Otras normas regularon aspectos atinentes a dichos cuerpos colegiados, dentro los cuales, por ejemplo, se previó que los consejos administrativos municipales nombrarían su personal de secretaría, el personero, el contralor y el tesorero (artículo 19).

Como se puede observar la novedad introducida por este acto de la ANC hace relación a la creación y organización de unos cuerpos colegiados que, bajo la denominación de consejos administrativos, vendrían a sustituir a las asambleas departamentales y los concejos municipales, incluyendo el del distrito especial. Parece evidente que con tal reforma se quiso enfatizar el carácter puramente administrativo de estos cuerpos colegiados, frente a la naturaleza política de las anteriores asambleas y concejos. Esto se deduce de la reducción de sus competencias a las de carácter administrativo, así como del origen de su conformación.

La que puede denominarse *administrativización* de las corporaciones territoriales es un tema que venía fermentándose con anterioridad incluso a la reforma del 45. Así, en las manifestaciones sobre ese proyecto propiciadas por el diario *El Liberal*, ya mencionadas, se hizo expresa referencia a la conveniencia de reemplazar las asambleas departamentales por *consejos técnicos administrativos*, así como a la necesidad de reducir sus tareas a unas típicamente administrativas.²⁴ Desde 1937, Carlos H. Pareja en su libro *Derecho Administrativo* explicaba las razones por las cuales se quería producir esa modificación sobre dichos cuerpos departamentales,²⁵ referidas especialmente a las funciones políticas asignadas

²⁴ Así lo expresaron Gustavo Hermenegildo Bonilla Gómez y Ramón Miranda (ver: Academia Colombiana de Jurisprudencia, *Op. Cit.* Pp. 190 y 198).

²⁵ Indicaba Carlos H. Pareja en el ya citado *Derecho Administrativo Teórico y Práctico* (Pp. 53-54): “Las Asambleas Departamentales son entidades creadas para ser meramente administrativas, pero el apetito político las ha hecho ingresar a su servicio, prostituyéndolas (...) Natural es esperar que si las Asambleas pueden decidir en tales elecciones, alrededor de la escogencia de diputados se concentre la

por la Constitución y la ley a las mismas, consistentes en participar en la designación de magistrados, fiscales judiciales y senadores, las cuales desbordaban el ámbito administrativo, puntos que fueron objeto de reforma en el 45.²⁶ Pero la reforma se proyectó también sobre los concejos municipales, no obstante que esas razones ni otras semejantes se predicaban de los mismos.

Reorganizadas así las administraciones departamentales y municipales incluyendo la de Bogotá, otros cuatro actos legislativos reformaron la constitución en el año 1954, bajo los números 3, 4, 5 y 6, sobre los cuales interesa señalar que el identificado como N° 5°, al paso que autorizó al Legislador para crear establecimientos públicos dotados de personería jurídica autónoma, para la prestación de uno o más servicios en el territorio nacional o parte de él, previó que también el Legislador podría otorgar esa misma facultad a los departamentos y municipios, lo mismo que regular las asociaciones entre unos u otros para prestar determinados servicios públicos.

Vino luego el Acto Legislativo N° 1 de 1956 por el cual se autorizó al presidente de la república para ampliar el número de miembros que integran la ANC y por el N° 1 de 1957, sancionado el 22 de marzo, se decidió convocar una nueva asamblea de esta índole. Además por el artículo 3 de este último acto se autorizó a la comisión de la mesa de la ANC para “reintegrar o cambiar el personal” del Consejo Administrativo del “Distrito Especial” y el de los Consejos Administrativos departamentales. Así mismo se facultó a éstos para modificar la composición de los municipales.

Finalmente, el párrafo de esta norma estableció que los representantes del Presidente de la República en los Consejos Administrativos son de su libre nombramiento y remoción.

política, y no siempre la más alta, dando por resultado un contubernio inmorálísimo entre la política y la justicia, por una parte, y entre la administración propiamente dicha y la política (...) Se ha pensado con razón que la supresión de las Asambleas y su reemplazo por Consejos técnicos de administración es muy conveniente, siempre que a esos Consejos no se les de la misma participación en la política y en la justicia que a las asambleas”.

²⁶ En efecto, en la reforma del 45 se estableció que los Fiscales de los Tribunales Superiores serían designados por el Presidente de la República, los Magistrados de estas Corporaciones por la Corte Suprema de Justicia y los senadores elegidos por votación popular.

3. Desarrollos de la Reforma Constitucional de 1945 en el Gobierno de Rojas Pinilla: la anexión de los municipios vecinos y el Estatuto Orgánico de Bogotá

Dos normas relevantes se expedieron en desarrollo de la reforma constitucional de 1945: la Ordenanza N° 7 de 1954 y el Decreto 3640 del mismo año.

3.1. Anexión de los municipios vecinos: Ordenanza 7 de 1954

No obstante que el artículo 5 de la Carta reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo N° 1 de 1945, dispuso que la ley podría agregar municipios circunvecinos al territorio del distrito especial de Bogotá, siempre que fuera solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio, el Presidente Rojas Pinilla dictó el 30 de noviembre de 1954 el Decreto N° 3463, mediante el cual autorizó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para tomar esa determinación.

En ejercicio de las anteriores atribuciones, ese cuerpo administrativo dictó la Ordenanza N° 7 el 15 de diciembre del mismo año de 1954, sancionada al día siguiente, por cuyo artículo 1° tomó la decisión de agregar al “Municipio de Bogotá” los Municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá.

La misma ordenanza trasladó los pasivos de los municipios anexados al Municipio de Bogotá (artículo 2) y dispuso que la entrega de los municipios extinguidos se llevara a cabo por el Gobierno Departamental al Alcalde de Bogotá con la presencia del Contralor Departamental, mediante acta relacionando los bienes y rentas de aquéllos.

Varios comentarios merece esta importante determinación adoptada por el Consejo Administrativo de Cundinamarca mediante la Ordenanza N° 7 de 1954. En primer lugar, con la expedición del Decreto 3463 de 1954 el Presidente de la República violó la disposición constitucional establecida por la Reforma del 45, conforme a la cual la referida anexión podría llevarse a cabo por disposición de la ley y sólo en cuanto fuera solicitada por los concejales de los respectivos municipios. Sin embargo, pasando por encima de tales requisitos, en ejercicio de una actitud propia de un régimen de facto, el Presidente facultó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para adelantarla, usurpando así la autoridad del Legislador y sin siquiera exigir la manifestación de voluntad de parte de los municipios correspondientes. A ello procedió ese cuerpo colegiado

a través de una decisión absolutamente unilateral tomada mediante la referida ordenanza N° 7.

En segundo lugar, puede observarse que este acto expedido por el Consejo Administrativo de Cundinamarca culminó el proceso de anexión de los municipios circunvecinos que en realidad comenzó con el acto mismo de reforma constitucional del 45. Fue esta decisión constituyente la que al autorizar al Legislador para agregar a Bogotá los municipios cercanos, marcó el camino de una determinación posterior que implicaba la adopción de una medida de absorción de tales entidades territoriales, con la consiguiente pérdida de su identidad y autonomía. Aunque, es preciso reiterar, esa medida conservaba un resquicio democrático y de respeto frente a las colectividades correspondientes a esas circunscripciones, en cuanto al mismo tiempo ordenaba que la referida decisión del Legislador podría tomarse sólo si la anexión fuera solicitada por las tres cuartas partes de los concejales del municipio respectivo.

Ese camino jurídico de la anexión adoptado por el Constituyente del 45, como lo ha indicado la doctrina nacional quería decir “que la multiplicidad de relaciones intermunicipales que se generaran por la expansión de las grandes ciudades sobre los municipios vecinos ya se estaban produciendo en el territorio de la Sabana de Bogotá”.²⁷ Esa opción constitucional fue entonces desarrollada por el Presidente mediante la expedición del Decreto 3463 de 1954 y concluida por la Ordenanza N° 7 de ese mismo año, optando por la supresión de los municipios vecinos a la urbe, por su muerte administrativa e incorporándolos a Bogotá como barrios o vecindarios como los existentes. En este sentido puede adicionalmente señalarse, como ya se ha expresado por el profesor Vidal Perdomo, que “si el Departamento de Cundinamarca consintió la cesión territorial, como la hacen las partes de una Federación al nacer una capital federal, el cercenamiento de los atributos municipales (personalidad jurídica, autoridades propias, autonomía administrativa y patrimonial) implicó una mala experiencia de la fórmula de las áreas metropolitanas. En lugar de la asociación entre la capital metropolitana y los municipios circunvecinos, lo que reprodujo fue la eliminación de estos últimos”.²⁸

²⁷ Jaime Vidal Perdomo. “La evolución organizativa de Bogotá”. *Nueva Frontera*. Junio 12 de 1989. P. 17.

²⁸ *Ibid.*

Vale decir que de la forma anterior se desconoció que el fenómeno urbanístico de esos tiempos ya había sido considerado por el derecho comparado mediante la fórmula del área metropolitana. En efecto, para esa época ya grandes ciudades en otros países, especialmente sus capitales, habían elevado a esa categoría jurídica, habían institucionalizado aquella expresión geográfica, física, socioeconómica y urbanística que plantea la explosión metropolitana cuando envuelve en su desarrollo varios municipios rodeando una gran ciudad. Esta figura como hoy ya se conoce, elevada a canon constitucional en la reforma de 1968 y desarrolladas por leyes posteriores, reconocida por la Carta de 1991, acepta la existencia de los municipios vecinos y respeta el régimen de su autonomía, creando mejores condiciones de asociación de esfuerzos en torno a su desarrollo mutuo y la prestación colectiva de sus servicios.²⁹ En Colombia, sin embargo, al ignorar este instrumento jurídico, se optó por la mencionada medida, la cual teniendo como base las mismas circunstancias objetivas que tiene en consideración la figura del área metropolitana, no asocia esfuerzos sino que suprime identidades, autonomías y sujetos jurídicos públicos, esto es, extingue la vida municipal propia de las entidades territoriales objeto de anexión.

3.2. Primer estatuto orgánico de Bogotá: Decreto 3640 de 1954

El 17 de diciembre de 1954, el Presidente Rojas Pinilla expidió el Decreto N° 3640, con vigencia a partir del 1 de enero de 1955 (artículo 24), invocando las facultades del estado de sitio declarado en 1949, así como el artículo 199 de la Carta, producto de la reforma constitucional de 1945, referido al régimen del Distrito Especial.

La primera disposición del Decreto 3640 actualiza la decisión contenida en el mencionado artículo 199, definiendo que “la ciudad de Bogotá, capital de la República se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley”.

La segunda norma prevé que Bogotá seguirá siendo capital del Departamento de Cundinamarca. El tercer artículo estableció que el territorio del Distrito Especial sería el actual del Municipio de Bogotá adicionado con los municipios vecinos conforme a lo dispuesto por la ordenanza N° 7 sancio-

²⁹ El tema del área metropolitana y la ciudad región se estudiará en un capítulo posterior de este libro.

nada por el Gobernador de Cundinamarca el día anterior a la expedición de este decreto. De modo que esta norma del orden nacional vino a finiquitar el tema de la anexión, dando por perfeccionada la determinación de la Asamblea Departamental de Cundinamarca.

Respecto de la organización administrativa del distrito, el Decreto 3640 reiteró lo establecido por el AL N° 2 de 1954, en el sentido de que Bogotá tendría un Consejo Administrativo, pero precisó que estaría compuesto por 13 miembros, uno de los cuales sería el Alcalde Mayor, quien lo presidiría. En punto a la designación de sus integrantes varió el origen señalado por la reforma mencionada al establecer que seis de dichos miembros serían elegidos popularmente y los restantes designados por el PR. Frente a éstos estableció que su nombramiento debía producirse teniendo en cuenta la filiación política de los candidatos y con el objeto de mantener el equilibrio político de los consejeros distintos del Alcalde y además para garantizar por este medio “la índole exclusivamente administrativa del Consejo”.

No obstante la anterior integración, el último inciso del referido artículo 4 del Decreto 3640 de 1954 estableció que en tanto no se realizaran elecciones, seguiría rigiendo el artículo 15 del AL N° 2 de 1954, el cual, como atrás se observó, previó que de los doce miembros del Consejo distintos del Alcalde serían designados cuatro por el PR y el resto por la ANC.

Los artículos 5 y 6 regularon respectivamente las funciones y las prohibiciones del Consejo Administrativo, respecto de las cuales interesa señalar que se le atribuyeron las conferidas por la Constitución y las leyes a los Concejos Municipales y al del Municipio de Bogotá; se le confirió la facultad para establecer impuestos y contribuciones en materias no gravadas por la Nación o el Departamento, la elección de Personero y Contralor y, especialmente, se le limitó para interferir en el ejercicio de las competencias por parte del Alcalde Mayor.

En relación con el Alcalde el decreto preceptúa (artículo 9) que será el Jefe de la Administración y se nombrará por el Presidente de la República. Al Alcalde se le autoriza para designar Alcaldes menores en las zonas del territorio distrital que estime conveniente. Sobre este punto resulta interesante comentar que esta norma fue desarrollada por el Acuerdo N° 11 expedido por el Consejo Administrativo de Bogotá el 31 de diciembre de 1954, por cuyo artículo 1° se dispuso que en cada una de las zonas correspondientes al territorio de los

antiguos Municipios de Usme, Suba, Usaquén, Bosa, Fontibón y Engativá, habrá un Alcalde Menor que dependerá en el orden administrativo del Alcalde Mayor del Distrito y del Secretario de Gobierno, el cual será el agente inmediato del Ejecutivo Municipal; mientras que el artículo 5° estableció que los Consejos Administrativos de los antiguos municipios anexados a Bogotá, constituirían Juntas Consultivas de los respectivos Alcaldes Menores.³⁰

Continuando con la reseña del referido Decreto 3640 de 1954, conviene observar sobre las funciones del ejecutivo distrital cómo allí se establece que además de las atribuciones que le confieran la Constitución, las leyes y los acuerdos, el Alcalde mayor tendrá las que prevén los tres literales del artículo 10, como son las de presentar ante el Consejo Administrativo los planes de obras públicas y fomento, celebrar contratos relacionados con los distintos ramos de la Administración Distrital, así como nombrar y remover libremente sus agentes, con excepción del Personero y del Contralor, pero sí comprendiendo a todos los funcionarios y empleados de la Tesorería Distrital. Es decir, se le atribuye la representación legal del distrito y la designación del Tesorero Distrital.

Otras normas regulan aspectos adicionales sobre la organización del distrito especial previendo la existencia de una Junta Asesora y de Contratos (artículo 11), de los Secretarios del Despacho autorizados por las leyes o que establezca el Consejo Administrativo (artículo 13) y de un Director de Educación escogido por el Ministro respectivo de terna que pase el Alcalde Mayor (ibíd.). Por su parte, el artículo 18 autorizó al Alcalde para establecer un Consejo de Administración y Disciplina, determinando el número de miembros y la forma de su elección. El artículo 23 estableció que el servicio de policía sería prestado por la Nación como contribución especial de ésta.

Lo relativo a la participación del distrito especial en las rentas causadas por consumo de cerveza en la totalidad del territorio departamental, así como la administración de su inversión y la vigilancia de la misma se regularon también

³⁰ Ese Acuerdo N° 11 de 1954, sancionado el 5 de enero de 1955 por el Alcalde Mayor, también en su artículo 2° atribuyó a los Alcaldes Menores la dirección de la acción administrativa y la condición de primera autoridad de policía en el territorio de su jurisdicción. El artículo 5° facultó a las Juntas Administrativas para conceptuar sobre las determinaciones de la “Administración Seccional”, a efectos de lo cual se reunirían una vez por semana bajo la presidencia del Alcalde Menor, así como para elaborar proyectos de acuerdo, para que previa la aprobación del Alcalde Mayor del Distrito fueran presentados por éste a la consideración del Consejo Administrativo.

por el Decreto 3640 de 1954 en sus artículos 19 a 22. En tales normas se previó que el distrito continuaría participando en las rentas departamentales como en 1954 y que además recibiría el 50 % del aumento bruto de las rentas de cervezas, liquidada sobre el total de los consumos en todo el territorio departamental, participación que debía invertirse en educación pública.

Se previó en tales preceptos la existencia de una Junta que tendría a su cargo la elaboración de los planes y el control de la inversión de dichas rentas, integrada por el Ministro de Educación Nacional, el Gobernador de Cundinamarca y el Alcalde Mayor, o sus delegados (artículo 20), así como de un Revisor Fiscal designado por el PR, para vigilar el pago oportuno por parte del Departamento al Distrito de la participación correspondiente.

Finalmente, debe señalarse que algunas normas del estatuto se refirieron a ciertos aspectos de la actuación del distrito, pues regularon temas relativos a la vía gubernativa (artículo 16), al control judicial (artículo 15), a los juicios de cuentas adelantados por la Contraloría Distrital (artículo 17), así como a los contratos, aspecto éste en relación con el cual se previó la existencia de una Junta Asesora y de Contratos (arts. 11 y 12).

Varias observaciones es conveniente hacer en relación con el Decreto 3640 de 1954: se trata del primer ordenamiento normativo de la capital de la república dictado con la pretensión de definir íntegramente la organización y el funcionamiento administrativo de este municipio. Por ello, puede decirse que constituye el primer estatuto orgánico de Bogotá en el que se regulan los diferentes elementos de la estructura de la administración del municipio, la cual conforme a sus normas se compone por unos órganos básicos, como son la alcaldía mayor, el consejo administrativo, la contraloría distrital y la personería distrital. Pero el estatuto va más allá de la previsión de esos elementos básicos, cuando aparecen en la escena administrativa nuevas dependencias como la tesorería distrital, las secretarías del despacho, el director de educación, el consejo de administración y disciplina, la junta asesora y de contratos, la junta vigilancia de la participación en las rentas departamentales y las alcaldías menores.

Se ve cómo al lado de la previsión de estas últimas se encuentra el germen de las actuales localidades, en cuanto se autoriza al alcalde mayor para dividir el territorio distrital en zonas y asignar a cada una de las mismas dichos alcaldes menores; lo cual se presenta como una respuesta a la anexión de las

municipios vecinos y a la necesidad de dotarlos de una administración propia en reemplazo de la abolida.

Igualmente, desde el punto de vista funcional, el estatuto se esfuerza por regular los diferentes aspectos que involucra el desarrollo de las actividades administrativas. Así, a la vez que se prevén las diferentes instituciones, se regulan las funciones que les corresponden, garantizando la operación armónica del sistema y la delimitación correlativa de las competencias de sus órganos. También se regulan algunos aspectos relativos a la vía gubernativa, al trámite y régimen de los contratos, a las rentas del distrito, al servicio policial, a los juicios de cuentas y a la función nominadora.

De otra parte, interesa señalar cómo el Gobierno de Rojas Pinilla interpreta la reforma constitucional del 45, entendimiento que puede deducirse de las normas de este Decreto 3640 de 1954. Tal como fue reseñado, el decreto invoca las facultades del estado de sitio, de donde se observa que se está dictando un acto que tiene la misma jerarquía de la ley emanada del Legislador ordinario y que el Ejecutivo lo está sustituyendo para los fines de la expedición de las normas sobre Bogotá. Adicionalmente, el decreto invoca la citada reforma en su parte motiva y decide en su primer artículo organizar a Bogotá, capital de la república, como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario y dentro de las condiciones allí fijadas, es decir, dentro de las determinadas por la ley especial que para tal entidad territorial se está expidiendo por ese acto. De modo que el decreto se propone asignar a la capital el régimen especial que allí se adopta, al que se refiere la reforma del 45; no obstante, en algunas materias sus disposiciones remiten al régimen municipal ordinario, como por ejemplo tratándose de las atribuciones de los concejos municipales, del alcalde mayor y del personero distrital.

Respecto de las relaciones del distrito con las autoridades nacionales, en el decreto se observa una importante dependencia frente al ejecutivo nacional y las autoridades centrales del Estado en diferentes aspectos, como la designación del alcalde mayor, de parte del consejo administrativo, del director de educación y del revisor fiscal, así como en la integración de la mencionada junta de control de rentas y en la prestación del servicio de policía.

En relación con aspectos relativos al funcionamiento, es posible considerar que las normas del estatuto tienen como fin enfatizar en el carácter exclusivamente

administrativo del *consejo administrativo distrital* y dejar en manos del alcalde el direccionamiento de la administración distrital, a quien en efecto el decreto le asigna la condición de jefe de la administración. Algunas normas del decreto dejan ver la clara intención del gobierno nacional de restringir el alcance político de la corporación distrital, comenzando por su integración, el cual estaría compuesto por el alcalde mayor y seis miembros designados directamente por el presidente de la república, además de otros seis de elección popular. También ello se observa en las tres prohibiciones que se le hacen al consejo administrativo por el artículo 6, todas las cuales se refieren al deber de ese cuerpo de no interferir en la marcha de las funciones del alcalde mayor y en la dirección administrativa del distrito que a éste se le asigna.

Este proceso de administrativización del concejo distrital, como se recuerda, había sido iniciado por el AL N° 2 de 1954. Vale decir que, como se ha visto en otros capítulos de esta obra, la concepción de estas corporaciones, como órganos puramente administrativos que actúan bajo la preponderancia de la autoridad del alcalde, parece propia de gobiernos autoritarios, pues así ocurrió con el gobierno del General Rafael Reyes, cuya denominación casualmente se recoge por el General Rojas Pinilla y el referido acto legislativo de la Asamblea Nacional Constituyente presidida por el ex-presidente Mariano Ospina Pérez.

4. Normas posteriores al Gobierno de Rojas Pinilla

Después del General Rojas Pinilla e instaurada la Junta Militar de Gobierno el 10 de mayo de 1957, ésta convocó mediante el Decreto Legislativo N° 0247 del 4 de octubre de 1957 a la realización de un plebiscito, tal como se lo denominó. El primer inciso de este acto dispuso que la Constitución Política de Colombia es la de 1886 con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo N° 1 de 1947 inclusive, y con las modificaciones establecidas en los 13 artículos siguientes a esa primera determinación.

Por virtud de lo anterior, una vez aprobada por referendo popular esa modificación constitucional, quedaron sin vigencia las reformas introducidas desde el AL N° 1 de 1952, mediante el cual se convocó una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual incluye los Actos Legislativos N° 1 de 1953, N° 1 de 1954, N° 2 de 1954 (relativo a los consejos administrativos departamentales y municipales); así como los demás expedidos en el año 1954, entre los cuales

está el N° 5° de ese año relacionado con establecimientos públicos nacionales y territoriales y asociaciones ente departamentos o municipios; los dos actos legislativos expedidos en 1956 y en 1957, el último de los cuales se refirió al Consejo Administrativo del Distrito Especial.

En síntesis, lo que se hizo mediante la medida contenida en el plebiscito, fue dejar sin efecto tanto la existencia de la ANC convocada en 1954 por el designado Roberto Urdaneta Arbeláez, como todas las decisiones tomadas por ese cuerpo durante su existencia. Ello significó el restablecimiento de las cosas al estado anterior a 1952, y podría decirse a las de 1945, con las mínimas reformas introducidas por los dos Actos Legislativos expedidos en 1946 y 1947, el primero relativo a la composición impar de las asambleas departamentales y el segundo referente a los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y de Tribunal Superior.

En relación con Bogotá, lo anterior significó, en consecuencia, volver a la regulación contenida en el artículo 1° del AL N° 1 de 1945, reformatorio de la norma del artículo 5 de la Carta, la cual, en lo que respecta al distrito especial, en la nueva Codificación Constitucional correspondió a los artículos 199 y 200 de la nueva codificación constitucional, como ya se indicó, el primero conforme al cual Bogotá seguiría siendo distrito especial organizado sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. De esta forma conservó validez la anexión de los municipios vecinos, pues el mismo fue un desarrollo legal y administrativo de lo dispuesto en el Acto Legislativo N° 1 de 1945.

Adicionalmente, el plebiscito, aparte de disponer la paridad política entre los partidos liberal y conservador en la integración de las corporaciones públicas y la participación proporcional de esas colectividades en los ministerios, ordenó la realización de elecciones para el Jefe del Ejecutivo y dichos cuerpos colegiados para el primer semestre de 1958, previendo la iniciación del nuevo gobierno para el 7 de agosto de ese año, el periodo del Congreso para el 20 de julio y el de las asambleas y concejos cuando lo determinara la ley.

Entre la modificación plebiscitaria y la reforma del 68 que en seguida se revisará, se promulgaron ya en el (segundo) gobierno de Alberto Lleras Camargo varios actos legislativos: cuatro en 1959 y uno en 1960. Al paso que el primero de ellos (AL N° 1 de 1959) dispuso la alternación de los partidos políticos en

la Presidencia de la República en los periodos constitucionales comprendidos entre 1962 y 1974, así como la ampliación temporal de la paridad política hasta ese año 1974 y el último de los mismos (AL N° 4 de 1959) se refirió a la composición del senado y la cámara de representantes en atención a la población de la república, los dos actos intermedios (números 2 y 3 de 1959) tocaron temas relativos a la transformación de la intendencia del Meta en Departamento y la división del territorio dentro de los límites departamentales para arreglar el servicio público, así como a las divisiones del territorio para lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía.

En los años 1960 y 1963 se adoptaron sólo dos reformas a la Carta: una en relación con el ejercicio y control constitucional de las facultades del PR en estado de sitio y, la otra, respecto del tránsito a Departamento de la Intendencia de La Guajira. Por todo esto puede decirse que entre el final del gobierno de Rojas Pinilla en 1957 y la reforma de 1968, que en seguida se revisará, no se dictaron normas con jerarquía constitucional relativas al Distrito Especial de Bogotá, salvo la determinación antes mencionada en el sentido de dejar sin vigor las reformas de Rojas Pinilla contenidas en los actos legislativos que ya se mencionaron, retornando como también se dijo el tratamiento del asunto a lo dispuesto por la reforma del 45.

Si bien lo anterior ocurrió a nivel constitucional, interesa indicar que en el nivel normativo inferior se expidió la Ley 141 de 1961, la cual adoptó como legislación permanente los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958, “en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores”, dentro de los cuales se hallaba el Decreto N° 3640 de 1954.

Lo anterior significó mantener vigente el régimen previsto por el citado decreto dictado bajo el Gobierno de Rojas Pinilla, pero sólo en cuanto a las normas que no se fundaran en los actos legislativos que perdieron vigencia por virtud de la decisión contenida en el plebiscito de 1957. De forma general puede decirse que el Decreto 3640 de 1954 se mantuvo vigente, salvo en las normas relativas a los Consejos Administrativos, institución que se fundaba en el AL N° 2 de 1954.

Puede considerarse, recapitulando los dos últimos apartes, que cuando se expide la reforma constitucional de 1968 y el Decreto 3133 de ese año, el

régimen del Distrito Especial era a nivel constitucional el contenido en el AL N° 1 de 1945 y a nivel legal el establecido por el Decreto 3640 de 1954.

5. Reforma Constitucional de 1968 y nuevo Estatuto Orgánico de Bogotá

Varias importantes modificaciones del régimen del distrito especial se producen en el año de 1968: se llevó a cabo una reforma constitucional, que aunque no modificó las previsiones básicas de la reforma del 45, se refirió a algunos aspectos que no pueden pasarse por alto relacionados con el ordenamiento territorial; se expidió una ley de facultades extraordinarias, y se adoptó un nuevo estatuto orgánico para el distrito que estuvo vigente hasta el desarrollo de las normas de la Carta de 1991. Además, por vez primera el régimen del distrito se ventiló en las Altas Cortes, en cuyo seno se llevó a cabo un interesante debate que tuvo eco en la doctrina del derecho administrativo.

5.1. Acto Legislativo N° 1 de 1968

El AL N° 1 fue sancionado el 12 de diciembre de 1968 por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, sólo un día después de haber sido suscrito por el Presidente del Senado de la República. El artículo 2 de esta decisión constituyente modificó el 5 de la Constitución Nacional y en su contenido no previó los incisos relativos al distrito especial que figuraban en el artículo 1° de la reforma constitucional de 1945, pues los mismos formaban parte del artículo 199 de la nueva codificación constitucional vigente para ese momento.

En todo caso, otras disposiciones de la reforma del 68 hicieron relación al distrito sobre distintas materias y en ellas se encuentra que la Carta conservó la identificación de Bogotá como distrito especial y capital de la República, en armonía con lo dispuesto por la reforma del 45, así:

El artículo 33, prohibió al presidente de la república para conferir empleos a senadores y representantes principales, salvo entre otros el de alcalde de Bogotá. De donde se deduce que al presidente de la república se le asignó la función de nombrar ese alcalde y conforme al artículo 201 de la Carta sería jefe de la administración municipal y agente del presidente de la república.

El artículo 53 de la reforma estableció que la ley determinaría los servicios a cargo de la nación y las entidades territoriales, y así mismo el porcentaje de

los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios. Señaló también que el 30% de esa asignación se debía distribuir por partes iguales entre tales entidades, mencionando de nuevo al distrito especial y el resto en proporción a su población.

Finalmente, el parágrafo del artículo 58, modificadorio del 189 de la Constitución, reguló expresamente la iniciativa del alcalde del Distrito Especial de Bogotá sobre ciertos proyectos de acuerdo, referentes a atribuciones constitucionales de las asambleas departamentales establecidas en el artículo 187 de la Carta. Ello significa que asimiló el concejo distrital a la asamblea departamental desde el punto de vista funcional y acentuó la asimilación del distrito a un departamento, tal como ocurre también con la designación del alcalde por parte del presidente, que se asimila a la designación del gobernador por esta autoridad.³¹

5.2. Ley de facultades N° 33 de 1968

Con antelación al Acto Legislativo N° 1 del 12 de diciembre de 1968 se sancionó la Ley 33 de ese año, pues el presidente de la república la suscribió el 15 de noviembre de la misma anualidad. Mediante dicha ley, a la vez que se regularon una serie asuntos tributarios y sobre participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, en el artículo 11 se otorgaron facultades al presidente de la república para determinar la participación del distrito especial en las rentas departamentales causadas en su jurisdicción y los servicios cuya prestación corresponda al Departamento de Cundinamarca y al distrito especial, así como para reformar la organización administrativa del distrito y adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo.

Como se recuerda, la reforma de 1945 estableció el marco básico de la regulación del distrito especial, refiriéndose expresamente a tres aspectos sustanciales del mismo: la organización de Bogotá en su condición de capital de la república, sin sujeción al régimen municipal ordinario y en las condiciones que determinara la ley (i); la anexión por la ley de los municipios vecinos (ii); y la delegación a la ley en punto a la determinación de la participación de Bogotá en las rentas departamentales que se cusen en su territorio (iii).

³¹ Así lo deduce la CSJ en sentencia del 4 de septiembre de 1969, que más adelante se examinará.

La evolución vivida por el distrito especial hasta ese momento frente a la norma de 1945, permite observar sobre los mencionados puntos que los municipios vecinos ya habían sido anexados, mientras que los otros dos aspectos habían sido desarrollados por el estatuto contenido en el Decreto 3640 de 1954 expedido por el Gobierno de Rojas Pinilla.

En el contexto constitucional y legal anterior fue expedido el Decreto Extraordinario 3133 del 26 de diciembre de 1968, mediante el cual se adopta el nuevo estatuto orgánico de Bogotá, cuya revisión normativa se llevará a cabo en seguida. Adicionalmente, es preciso detener la mirada en el interesante debate que se presentó a propósito de una serie de demandas propuestas ante la Corte Suprema de Justicia buscando la inexequibilidad de algunas de sus disposiciones.

5.3. Decreto Extraordinario 3133 de 1968: segundo estatuto orgánico de Bogotá

A lo largo de once capítulos el Decreto Extraordinario 3133 previó un más completo estatuto que el que había sido establecido por el Decreto 3640 de 1954, desarrollando la autorización del artículo 199 de la Carta y regulando la organización y funcionamiento de Bogotá bajo el concepto de un distrito sometido a un régimen especial. El capítulo primero sienta las bases del régimen especial del distrito y esa así que el artículo 1° comenzó por determinar que el municipio de Bogotá, capital de la república, continuaría organizado como un distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario y seguiría siendo capital del Departamento de Cundinamarca. En el artículo siguiente el nuevo estatuto llevó el nivel de autonomía del distrito frente al Departamento a la orden consistente en que la administración distrital no estuviera sujeta a las disposiciones de la asamblea ni a las de la gobernación de Cundinamarca, y el nivel de especialidad del régimen, a conferir al concejo y al alcalde mayor de Bogotá, en lo pertinente, las atribuciones administrativas previstas por la Constitución y las leyes para las asambleas y a los gobernadores.

La doctrina ha señalado que la norma anterior (artículo 2°) “consagra el principio fundamental que inspira el régimen especial de Bogotá y que puede resumirse en los siguientes términos: desde el punto de vista de la organización el Distrito Especial se asemeja a un municipio mientras que desde el punto de vista de su funcionamiento se asimila a un departamento”. Adicionalmente,

subraya que los órganos de administración tienen la misma denominación que los del municipio, aunque el alcalde se llama *alcalde mayor*, pero sus funciones se asimilan a las de las asambleas y los gobernadores, respectivamente.³²

Por su parte el artículo 3° ratificó como territorio del distrito el señalado en la Ordenanza N° 7 de 1954 expedida por el Consejo Administrativo de Cundinamarca, la cual, como se recuerda, dispuso la anexión a Bogotá de los municipios vecinos. A su vez la norma final del capítulo I estableció que los organismos del municipio de Bogotá, a los cuales corresponde, según sus respectivas atribuciones, el gobierno y la administración del mismo, serían el concejo, el alcalde mayor, las secretarías y departamentos administrativos, la Junta Asesora y de Contratos y la Junta de Planeación Distrital.

Los capítulos siguientes se dedican a precisar la organización y funciones de dichas dependencias del distrito, salvo los dos últimos que corresponden al régimen presupuestal y fiscal, así como a la coordinación intermunicipal. En ese orden, el capítulo II regula la integración del concejo de Bogotá, como una corporación administrativa de elección popular, exigiendo para ser elegido concejal las mismas calidades del representante a la cámara. Así mismo, definió el régimen las sesiones, el trámite de los acuerdos, su sanción u objeción por el alcalde y al precisar sus atribuciones, estableció que tendrá las que allí señala, además de las conferidas por la Constitución y las leyes a los concejos municipales y en especial al de Bogotá, preceptuando lo propio frente a las prohibiciones y limitaciones predicables de ese cuerpo administrativo. Las funciones previstas para el Concejo por el artículo 13 correspondían en términos generales a las mismas otorgadas a los concejos municipales por el artículo 197 de la Carta, las cuales, en todo caso, se ejercerían con independencia frente a las ordenanzas y los actos del gobernador.³³

El capítulo III se refirió al alcalde mayor como jefe de la administración municipal en Bogotá y determinó que sería de libre nombramiento y remoción del presidente de la república. Reguló su competencia en materia contractual y precisó sus funciones “sin perjuicio de las demás funciones atribuidas al alcalde por la Constitución, las leyes y los acuerdos distritales (...)” (artículo 16).

³² Libardo Rodríguez Rodríguez. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. 1ª edición. Bogotá: Editorial Temis, 1981. P. 130.

³³ *Ibid.* P. 131.

También en este caso puede decirse, con Libardo Rodríguez, que las funciones atribuidas al alcalde mayor, además de gozar en lo pertinente de las conferidas a los gobernadores, las otorgadas por el artículo 16 pueden asimilarse en términos generales a las funciones de los alcaldes municipales “con algunas particularidades”, como son la de la representación legal del distrito salvo en lo que corresponde al personero distrital, al cual se atribuye su representación judicial por los artículos 39 y 40. Igualmente, es particular la competencia del alcalde para designar alcaldes menores y otros funcionarios en las zonas del territorio del distrito conforme a la reglamentación que adopte el concejo.³⁴

El estatuto determinó expresamente en su capítulo IV las seis secretarías y los cuatro departamentos administrativos del distrito especial, después de señalar el alcalde ejercerá sus funciones con la directa colaboración de los secretarios y directores de departamentos administrativos, a los cuales podrá delegar aquellas funciones que le autorice el concejo; funcionarios que serían nombrados y removidos libremente por esa autoridad. Allí se previó la existencia de una tesorería distrital como parte de la organización administrativa de la secretaría de hacienda, cuyo tesorero y demás empleados serían de libre nombramiento y remoción del alcalde.

Los capítulos V y VI previeron y regularon la existencia, integración y funciones de dos Juntas: asesora y de contratos y de planeación, mientras que los dos capítulos siguientes se dedicaron a regular la personería y la contraloría. Es así como el capítulo VII dispuso que el personero sería el representante judicial del distrito especial de Bogotá, definió entre otras atribuciones adicionales las que le corresponden como agente del ministerio público y supervisor de la conducta de los empleados distritales, la relativa a la emisión de conceptos previos frente a la celebración de contratos por parte del alcalde mayor, la de velar por la defensa de los bienes del distrito, el nombramiento y remoción de los funcionarios de la personería y la designación de personeros delegados para el ejercicio de ciertas funciones. Respecto del contralor distrital el capítulo VIII estableció sus funciones y le asignó la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, así como el libre nombramiento y remoción de los empleados de la contraloría.

³⁴ *Ibid.*

Finalmente, mientras que el último capítulo facultó al concejo distrital para autorizar la creación y organización de entidades con regímenes especiales y personería propia, con la participación de otros municipios interesados en la mejor economía, administración o prestación de uno o varios servicios públicos, el capítulo IX previó en forma extensa el régimen presupuestal y fiscal del distrito, detallando lo relativo a la adopción del presupuesto por parte del concejo y las fuentes de ingreso y otras disposiciones relacionadas con esta materia. Sin embargo, ni en este capítulo ni en los demás mencionados se previó norma alguna sobre el reparto de rentas departamentales causadas en el territorio distrital.

No fue pacífica la entrada en vigencia del nuevo estatuto de Bogotá: una serie de normas del mismo generaron inquietud en la comunidad, como bien se reflejó en el debate jurisprudencial presentado en el seno de la Corte Suprema de Justicia, como se observará en el siguiente aparte.

5.4. El alcance municipal de Bogotá o el debate jurisprudencial sobre su régimen extraordinario

Dos tesis se enfrentaron en el debate planteado ante la Corte Suprema de Justicia a propósito de la discusión sobre la constitucionalidad de algunas normas del nuevo estatuto de Bogotá contenido en el Decreto 3133 de 1968, frente a la disposición del artículo 199 de la Carta sobre organización de Bogotá “sin sujeción al régimen municipal ordinario”.

La tesis amplia fue propuesta por el Ministerio Público en los conceptos emitidos a propósito de las numerosas demandas presentadas ante dicho tribunal, conforme a la cual con la reforma de 1945 la organización y el régimen jurídico de Bogotá salieron de la esfera constitucional para ubicarse en la ley, y, por lo tanto, las normas contenidas tanto en la Constitución como en la ley para la generalidad de los municipios no le eran imperativamente aplicables, pues el Legislador podría disponer un régimen diferente para las instituciones de la capital.³⁵

La tesis restrictiva fue expuesta en las sentencias expedidas hasta 1983 por la Corte Suprema como fundamento del examen de constitucionalidad

³⁵ La reseña del mencionado concepto se encuentra en las sentencias expedidas por la CSJ.

de una importante cantidad de normas del referido decreto. De acuerdo con ella la excepción prevista por el artículo 199 de la Carta solamente se refiere al régimen legal, esto es, a la autorización al Legislador para dictar normas singulares que sustraigan a Bogotá del estatuto ordinario contenido en la Ley 4ª de 1913 y las normas concordantes y posteriores de este nivel jerárquico. La Corte expone su pensamiento en este sentido especialmente en la sentencia del 4 de septiembre de 1969,³⁶ haciendo un interesante estudio histórico e interpretativo, no sólo sobre la reforma constitucional de 1945 sino también sobre la de 1968 y del régimen territorial del Estado colombiano consagrado en esas normas fundamentales.

Para arribar a sus conclusiones la Corte Suprema sustenta su argumentación en la distinción dos aspectos del régimen municipal: (i) las relaciones del municipio con su respectivo departamento y (ii) la estructura del gobierno municipal. Al efecto la Corte establece la existencia de un esquema constitucional referente a la creación, organización y funcionamiento de los municipios en su carácter de subdivisiones territoriales de aquellas entidades superiores identificadas como departamentos, por lo cual es patente la limitación a la autonomía municipal que resulta de las regulaciones y de la tutela encomendada a las Asambleas y a los Gobernadores.

Un segundo esquema constitucional existe en relación con la estructura gubernamental de los municipios, como entidades encargadas de los asuntos locales, expresión original y primaria de la comunidad, que corresponde al diseño político y democrático del Estado. Este esquema no se refiere ya a cuestiones atinentes a la creación de los municipios, a los detalles de su organización y funcionamiento, sino a “las que tocan con la concepciones democráticas y políticas de la Nación entera, reconstruida como República unitaria, sujeta por lo mismo a una formulación básica en cuanto al origen representativo de ciertos poderes y a la intangibilidad de determinadas competencias”.³⁷

Respecto del primero de dichos esquemas, la Corte concluye que el proyecto de reforma de 1945 perseguía facultar al legislador para que directamente, es decir, sin intervención de la Asamblea de Cundinamarca, organizara como entidad

³⁶ CSJ. *Gaceta Judicial*. Tomo CXXXVII. Pp. 238-259.

³⁷ *Ibid.* P. 243.

especialísima el *Distrito Capital*, por ende sin sujeción al régimen municipal ordinario, que pudiera establecer la ley para la organización de las dos categorías constitucionales de municipios, previstas también por el proyecto (a la postre artículo 198 de la nueva codificación) y, adicionalmente, sin someterse a los trámites constitucionales sobre la creación y demarcación de ese municipio, que por sus características excepcionales debería gozar también de plena autonomía frente al Departamento de Cundinamarca. Es así que, después de una serie de observaciones sobre los avatares del proceso de reforma, respecto de lo que fue finalmente aprobado en torno a Bogotá por el Constituyente del 45, y llamando especialmente la atención sobre el hecho de que el proyecto previó los dos incisos sobre Bogotá como parte del artículo 5 de la Constitución perteneciente al Título I de la misma, relativo a la división territorial básica de la república, mientras que el referente a la categorización de municipios se previó en el Título XVIII, que versaba sobre administración departamental y municipal, señala el Tribunal Constitucional en punto al alcance de la norma codificada como artículo 199, cómo “en síntesis, se eleva a categoría constitucional la existencia del Distrito de Bogotá; y la ley lo definirá en su territorio y lo organizará en las condiciones que ella señale. Por eso, porque no está sometido en su creación, demarcación y organización a los preceptos constitucionales que dan esas atribuciones a las Asambleas, se dice allí que la ley puede proceder sin sujeción al régimen municipal ordinario. Es en solo ese sentido que puede interpretarse el precepto, conforme a la colocación que se le dio”.³⁸ Por esta razón, afirma la Corte, el precepto relativo a diferenciaciones en cuanto a facultades y funciones por categorías de municipios lo dejó el Constituyente como norma general para todos ellos, inclusive el de Bogotá, en el mencionado Título XVIII.

De lo anterior desprende la consideración consistente en que, ubicada por el Constituyente en el artículo 5 del Título I la norma sobre el régimen de Bogotá, ello solamente significa que la existencia del Distrito Especial se garantiza por la Constitución, “al mismo nivel de existencia que los Departamentos, conformado directamente por la ley, que señalaría su territorio, según solicitudes de municipios vecinos, y no por Ordenanza del Departamento de Cundinamarca,

³⁸ *Ibid.* P. 248.

y también organizado directamente por la ley, no por Ordenanza”,³⁹ a diferencia de los demás municipios del país que dependen en su existencia (creación o supresión) y organización de las determinaciones de la Asamblea correspondiente. No obstante, el Gobierno a propuesta del Consejo de Estado codificó de una manera distinta las normas sobre Bogotá extrayéndolas de su posición original en la reforma, que era el artículo 5 de la Carta, y ubicándolas en el Título XVIII relativo al régimen departamental y municipal, para formar los artículos 199 y 200, lo cual contribuyó fuertemente a la confusión generada sobre su entendimiento y a la tergiversación de la voluntad del Constituyente.

No se trataba entonces de autorizar al legislador para apartarse totalmente del régimen constitucional y básico de los municipios, es decir del segundo esquema constitucional relativo a la estructura gubernamental de los municipios, que la Corte en su discurso precisó, sino, por excepción, de asegurar la autonomía administrativa y fiscal del Distrito frente a Cundinamarca; que sin constituir un nuevo departamento o segregarlo de aquél, tuviera la categoría de Distrito Especial, distinguido sólo por esa autonomía:

A lo que se llegó, al concebir esta especie de híbrido entre departamento y municipio, no fue a consagrar la autorización para que el régimen administrativo interno o propio de Bogotá estuviera por fuera de la carta, a merced del legislador, sino a que las normas constitucionales que le hacían depender del departamento de Cundinamarca, en su creación, delimitación organización por ordenanza, tutela sobre los actos del concejo y especialmente del alcalde, y régimen fiscal, fueran ellas sí materia de regulación por el legislador. Y también a que no fuera la asamblea la que fijara las participaciones que pudiera conceder a Bogotá sobre las rentas de Cundinamarca sino la ley.⁴⁰

Por lo anterior, explica la Corte Suprema, fue tan importante la ubicación de la norma sobre Bogotá en el artículo 5º, conforme lo determinó el Constituyente, no el Codificador, en un inciso ubicado en seguida del que reconoce la existencia de los departamentos y su subdivisión en municipios. Respecto del alcance, que podría denominarse anatómico, del proyectado inciso del artículo 5º la Corte expresa:

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.* P. 251.

Este inciso, allí ubicado, denotaba que la Constitución reconocía., institucionalizaba por así decirlo, la existencia de un Municipio, nominativo y singularmente designado, el de Bogotá, como capital de la República, con el rango también único dentro de esa división territorial, de Distrito Especial, no de Distrito Capital como lo propuso el Gobierno. Esta última designación, por el significado que tiene en otros países, y por la breve experiencia que hubo en Colombia bajo el quinquenio,⁴¹ y que no se quería repetir, implicaba la segregación de Cundinamarca y, especialmente, un régimen ese sí diferente constitucionalmente al de los otros municipios, pues es común que se encuentren bajo la administración directa del ejecutivo central. Se quiso pues, nó (sic) el Distrito Capital, sino un distrito especial, que formando parte del territorio de Cundinamarca, continuando como capital suya, y conservando ciertas vinculaciones, como las políticas o jurisdiccionales, gozara de plena autonomía frente al departamento por los aspectos administrativos y fiscales.⁴²

Y dado que no se quería crear un Departamento, sino un Distrito Especial enclavado en uno preexistente, y si lo que se buscaba era asegurar la autonomía administrativa y fiscal de Bogotá, la autorización conferida al Legislador para organizarlo sin sujeción al régimen municipal ordinario, significaba simplemente sin sujeción al Departamento de Cundinamarca por tales aspectos administrativos y fiscales; pues además seguía integrado a esa entidad territorial para efectos políticos, electorales, jurisdiccionales, y por disposición expresa del artículo 200 codificado continuaba siendo territorio dentro del cual rigen las ordenanzas departamentales relativas a impuestos, pero con la participación de Bogotá dispuesta por la ley, no por la Asamblea.

Con fundamento en las ideas que se dejan sintetizadas, en cuyo sustrato aparece la calificación del Distrito Especial como municipio, aunque municipio especial, al paso que agrega el argumento relativo a la visión sobre Bogotá contenida en las normas modificatorias de algunos aspectos del régimen territorial contenidas en la reforma Constitucional de 1968,⁴³ así como de ciertos

⁴¹ La Corte se refiere a los cinco años del gobierno de Rafael Reyes en el cual se optó por la conversión de Bogotá en Distrito Capital, cuyo régimen y consecuencias fueron revisados en un capítulo de este trabajo colectivo dedicado a ese periodo de la historia de la capital de la república.

⁴² CSJ. *Gaceta Judicial*. Tomo CXXXVII. P. 251.

⁴³ Las mismas normas que fueron mencionadas en el aparte anterior de este capítulo relativo a tal reforma. Al invocar esta reforma constitucional de 1968 para sustentar su tesis, la Corte expresa que si se pretendiera que el artículo 199 permitía al legislador desconocer el régimen constitucional propio de la estructura de gobierno municipal, su alcance quedó modificado por las nuevas previsiones de 1968 sobre el distrito, posteriores en el tiempo a aquella de 1945.

antecedentes legislativos, la Corte considera clara la procedencia de la tesis conforme a la cual la organización excepcional que puede procurar el legislador para Bogotá debe encuadrarse en los preceptos de la Carta que miran dicha naturaleza municipal, “al origen democrático de su cuerpo deliberante, que es el Cabildo, y a las competencias que se le asignaron”.⁴⁴

Al revisar detalladamente las nuevas normas de la reforma del 68 respecto del régimen municipal y del distrito especial, la Corte establece que el Constituyente de tal año supone la existencia en Bogotá de un Concejo Municipal, que debe tener las atribuciones que fija, como mínimo, el artículo 197 y eventualmente las paralelas señaladas para las Asambleas por el 187; atribuciones que son autónomas y de las que se predicen limitaciones taxativas por el solo aspecto de de la iniciativa conferida al Alcalde en ciertas materias. En consecuencia, concluye específicamente que el legislador ordinario o extraordinario al desarrollar la autorización constitucional en punto al régimen de Bogotá contenida en el artículo 199, no puede desconocer los supuestos básicos de la estructura orgánica y funcional del municipio y de Bogotá, prevista por la Constitución.

Establecido lo anterior, la Corte afirma que las funciones del Concejo forman parte de dicha estructura, y dado que una de ellas consiste en la elección de personero municipal, el legislador debe respetarla en su integridad al dictar el régimen de Bogotá, dando curso a su ejercicio autónomo por parte de ese cuerpo democrático, y no puede condicionarla a lista de candidatos presentada por el Alcalde. La anterior conclusión se propone por la Corte, acudiendo, por último, a la revisión de la elección directa o compleja de una serie de autoridades y al alcance de las previsiones constitucionales que las contemplan, por parte de los cuerpos colegiados, siendo la del Personero Municipal del primer tipo, inalterable por mandato constitucional. De todo lo cual se sigue la inconstitucionalidad de la norma del Decreto 3133 de 1968, contenida en el numeral 9°

⁴⁴ CSJ. *Gaceta Judicial*. Tomo CXXXVII. P. 254. De esta forma, con base en el análisis del alcance frente al Distrito Especial del que identificó como primer esquema constitucional, es decir, el relativo a las relaciones del Municipio con su respectivo Departamento, la Corte retoma el segundo esquema constitucional inicialmente reseñado también, referente a la estructura del gobierno municipal, y extrae consecuencias frente a Bogotá en relación con el mismo, indicando que esa estructura le es aplicable por mandato constitucional a Bogotá y que, en consecuencia, el legislador ordinario o extraordinario no puede apartarse de la misma.

del artículo 13, que limita la atribución de elección de la mencionada autoridad por parte del Concejo de Bogotá a terna presentada por el Alcalde Distrital, cuya inexecutable en efecto declara.

Reseñada así la compleja argumentación expuesta por la Corte Suprema para fundamentar sus tesis, resulta interesante señalar cómo la doctrina de la época al comentar la posición de ese Tribunal Constitucional y de la Procuraduría sobre la materia, presentadas a propósito de la revisión de constitucionalidad reseñada, observa que la doctrina de ese Tribunal Constitucional tiene el inconveniente para Bogotá de remitir “de nuevo a reforma constitucional la creación de un régimen que se acomode a sus exigencias de gran ciudad en plena expansión y crecimiento. Al cerrar la puerta a la posibilidad de que la ley, sometida a los principios constitucionales, estructurara un ordenamiento jurídico-administrativo para Bogotá sin sujeción al régimen municipal ordinario, la jurisprudencia de 1969, desconfiando de la ley, ‘constitucionalizó’, si así puede decirse,⁴⁵ innecesariamente el tema de la organización administrativa de la ciudad capital, apartándose de la voluntad del constituyente que, por el contrario, sí confió en ley para la expedición de dicho estatuto”.⁴⁶

Un segundo cuestionamiento se formula por la doctrina de la época a la posición de la Corte, haciendo referencia a los artículos 198 y 199 de la Carta, el primero de los cuales, como se recuerda, faculta al legislador para establecer distinto régimen para la administración de diferentes categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica. Se señala que si conforme a la tesis de la Corte el artículo 199 busca para Bogotá excepciones al Código de Régimen Político y Municipal, sobra esta norma o la previsión del artículo 198, “pues bajo el manto de éste puede organizarse el estatuto legal de Bogotá”.

⁴⁵ Claro que dijo bien este autor utilizando una expresión –la “constitucionalización”– que décadas después ha tomado fuerza y hoy se inscribe como uno de los fenómenos modernos del derecho en general. Al respecto véanse las referencias a la constitucionalización del derecho administrativo en la obra actual del mismo Jaime Vidal Perdomo: *Derecho Administrativo*. 12ª edición. Bogotá: Legis, 2004. P. 16.

⁴⁶ Jaime Vidal Perdomo. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 1975. P. 144. Al manifestar lo anterior el profesor Vidal destaca la posición del Ministerio Público, contraria a la de la Corte, según la cual, el tema salió de la esfera constitucional para colocarse en la simplemente legal, por lo cual son constitucionales las normas del Decreto 3133 de 1968 que se apartan del esquema constitucional establecido para la generalidad de los municipios.

La primera crítica es totalmente procedente, pues evidentemente el planteamiento de la Corte envuelve en su curso esa consideración, en cuanto mantiene para Bogotá la sujeción al esquema constitucional que ella misma se encarga de identificar, previsto para la generalidad de los municipios. Sobre la última apreciación, que tiene mucho sentido frente a la argumentación de la Corte, se encuentra respuesta en la propia exposición de dicho tribunal, en cuanto, como se reseñó en este punto, esa Corporación refiriéndose a la concepción del Constituyente del 45 y la ubicación inicialmente prevista para las dos normas que a la postre fueron los artículos 198 y 199, afirma que el primer precepto relativo a diferenciaciones en cuanto a facultades y funciones por categorías de municipios, contenía una norma general aplicable a todos ellos, inclusive al municipio de Bogotá.

Ahora bien, la tesis expuesta por la Corte en la sentencia del 4 de septiembre de 1969, fundamenta la jurisprudencia posterior contenida en las siguientes trece sentencias dictadas a propósito de las demandas presentadas contra normas del Decreto 3133 de 1968, entre el mencionado año y 1976, las cuales pueden consultarse en el anexo a este trabajo relativo a las mismas. No obstante, debe indicarse que a partir del fallo del 4 de abril de 1972,⁴⁷ se fue moderando la radical posición planteada inicialmente y se fue abriendo paso el argumento del Ministerio Público. En efecto, al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 42 del Decreto 3133 de 1968, en el cual se fijaba la calidad de contador público que debían tener los auditores fiscales dependientes de la Contraloría Distrital, así como los revisores fiscales designados por el Concejo para las empresas descentralizadas, la Corte consideró que el legislador extraordinario en desarrollo de facultades otorgadas para reformar la organización administrativa del Distrito Especial, si podía, sin violar la Constitución, reglamentar el funcionamiento de la Contraloría Distrital y exigir calidades a determinados funcionarios a quienes se encomienda la función fiscalizadora. Y ello porque la Administración Pública no sólo comprende el establecimiento de los servicios, sino también su control.

Así mismo, la unidad del pensamiento de la posición inicial de la Corte había tenido una sola manifestación disidente en el año 1970, frente a la

⁴⁷ CSJ, M.P. Luis Sarmiento Buitrago. *Gaceta Judicial*. Tomo CXLIV. 1975. P. 101.

postura mayoritaria expuesta en la sentencia del 9 de febrero de ese año, al salvar voto el magistrado J. Crótatas Londoño, quien hizo suya la posición del Ministerio Público.⁴⁸

También se presentó esta circunstancia posteriormente en la sentencia del 15 de mayo de 1975, en la cual se reitera expresamente la jurisprudencia del 4 de septiembre de 1969. Allí salvaron su voto los magistrados Guillermo González Charry, José Enrique Arboleda Valencia, José Gabriel de La Vega y Alfonso Plazas Ocampo, a propósito del examen de constitucionalidad de la regulación de la Procuraduría de Bienes del Distrito Especial, que la incorporaba a la Secretaría de Obras Públicas y señalaba sus funciones.⁴⁹

Vino luego la sentencia del 17 de julio de 1975, con ponencia del magistrado Guillermo González Charry, que se pronunció sobre el inciso 2° del artículo 2 del Decreto 3133 de 1968, conforme al cual se confrieron las atribuciones administrativas de las Asambleas y del Gobernador al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, en lo pertinente. Esta providencia, que representa una moderación de la tesis radical inicialmente expuesta por la Corte, hizo suyos diferentes apartes contenidos en el salvamento suscrito por el ahora ponente, al manifestar que conforme al mandato de la reforma de 1945, el legislador bien puede apartarse del régimen administrativo corriente y ordinario de los municipios en orden a procurar una organización y administración diferentes para la capital. De otra forma, la atribución constitucional carecería de objeto “pues si de mantener la existente en forma absoluta se trata, para tal logro no era necesaria una enmienda de la constitución como la expedida en 1945”.⁵⁰

Sin embargo, en la sentencia del 17 de febrero de 1976, con ponencia del magistrado José Gabriel de la Vega, al declarar la exequibilidad del fragmento del artículo 1 del Decreto 3133 de 1968, en cuanto dispone que Bogotá seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca, la Corte Suprema hace una fuerte reiteración de la jurisprudencia del 4 de septiembre de 1969, transcribiendo algunos de sus apartes y concluye con sustento en esa jurisprudencia.

⁴⁸ CSJ, M.P. José Gabriel de la Vega. *Gaceta Judicial*. Tomo CXXXVII Bis, N° 2338 bis. 1970. P. 37.

⁴⁹ CSJ, M.P. Luis Sarmiento Buitrago. *Foro Colombiano*. Año 7, tomo XII, N° 72, junio de 1975. P. 503.

⁵⁰ CSJ, M.P. Guillermo González Charry. *Foro Colombiano*. Año 7, tomo XIII, N° 74, agosto de 1975. P. 113.

dencia que la intención del Constituyente del 45 al dictar el artículo 199, no fue separar, excluir o segregar a Bogotá de Cundinamarca, ni tampoco privarla de su condición de capital de dicho Departamento.⁵¹

Fue en 1983, cuando parecía decantado el tema y asumida una posición definitiva al respecto, que se produjo la sentencia del 15 de septiembre de ese año, en la cual se asumió una posición totalmente contraria y, por fin, prosperó al tesis defendida desde 1969 por el Ministerio Público. Con ponencia del magistrado Ricardo Medina Moyano, la Corte Suprema declaró la exequibilidad de los artículos 78, 79 y 80 del Decreto 3133 de 1968, relativos a las calidades, designación de los revisores fiscales y la organización de las revisorías fiscales en las empresas de acueducto, energía y teléfonos del Distrito Especial de Bogotá. Después de reseñar la jurisprudencia anterior sobre el alcance del artículo 199 de la Carta y transcribir algunos apartes de la sentencia del 1 de octubre de 1969, que reiteraba para el caso específico la del 4 de septiembre de 1969, de hacer referencia a la moderación de tal posición en las últimas providencias dictadas sobre la materia por ese tribunal, la Corte apoyada en una muy concreta sustentación, no comparable desde el punto de vista doctrinal e histórico al último de los fallos mencionados, decide variar radicalmente su jurisprudencia y plantear la tesis que había desechado tradicionalmente. Una vez ilustra con rapidez algunos antecedentes de la reforma constitucional de 1945, acepta y hace suya la tesis según la cual el constituyente quiso desconstitucionalizar y dejar en manos de la ley la determinación del régimen administrativo del Distrito Especial, y “buscó claramente sustraerlo de los parámetros vigentes en materia de la organización municipal común prevista en la Carta Fundamental, permitiendo en cambio que fuera el legislador ordinario el que, por medio de leyes pudiera intervenir en su estructuración administrativa”.⁵²

La decisión anterior se produjo con dos salvamentos de voto, suscritos por dos grupos de tres magistrados, respectivamente. Uno de ellos afirma la doctrina anterior de la Corte expuesta en las sentencias de 4 de septiembre y 1 de octubre de 1969, a cuyo efecto se limita a transcribir apartes de esta última. El

⁵¹ CSJ, Gaceta Judicial. *Jurisprudencia Constitucional*. Tomo CLII y CLIII, N° 2393 Y 2394, años 1975 y 1976. P. 321.

⁵² CSJ, M.P. Ricardo Medina Moyano. *Foro Colombiano*. Año 15, tomo XXIX, N° 174, diciembre de 1983. P. 503.

otro salvamento sostiene que el legislador agotó el mandato de organización del Distrito Especial delegado por el constituyente del 45, sin que pueda seguir sustituyendo al Concejo Distrital en tal sentido, que es inadmisibles esta duplicidad de competencias entre legislador y Concejo Distrital, pero que aún aceptando lo primero, no pueden desconocerse los principios rectores de la administración, permitiéndole nombrar al Alcalde los servidores que desempeñarán el control fiscal en dichas empresas de servicios públicos, al margen de la Contraloría Distrital.

Finalmente, sobre el examen adelantado por la Corte frente al desarrollo de las facultades otorgadas al legislador por los artículos 199 y 200 de la Carta, conviene recordar adicionalmente que mediante sentencia del 8 de febrero de 1972, esa Corporación declaró exequibles el artículo 2 del Decreto Ley 3258 de 1968 y el parágrafo 1° del artículo 8 del Decreto Ley 190 de 1969, relativos a la participación de Bogotá y Cundinamarca en las rentas departamentales causadas en el territorio distrital.⁵³ Mediante dichas normas se desarrolló el artículo 200 de la Constitución Política, asignando a Cundinamarca la totalidad del producto de los impuestos departamentales causados en el territorio distrital, a excepción de los que gravan el consumo del tabaco y de la cerveza de producción nacional, los cuales se liquidarán a favor de Bogotá a partir del 1 de enero de 1970.

La Corte Suprema estableció que la distribución de las rentas departamentales causadas en Bogotá no concierne a cada una de las rentas departamentales causadas, sino a ellas en plural. Es así que para la Corte el reparto puede referirse a varios tributos individualmente considerados o bien a su conjunto, a través del señalamiento de la participación que el legislador libremente determine. Por ello, las normas revisadas no contradicen el artículo 200 de la Carta.

Tampoco desconocen el artículo 183 de la Constitución en cuanto se modifican por dichas normas, disposiciones anteriores que fijaban en otro sentido la referida participación, pues el artículo 200, posterior en su expedición a la norma del 183, autorizó al Legislador para apartarse y modificar las reglas existentes sobre la materia en relación con Bogotá y Cundinamarca. No se viola así, en

⁵³ CSJ, MP José Gabriel de la Vega. *Foro Colombiano*. Año 4, tomo VI, N° 32, febrero de 1972. P. 151.

consideración de la Corte, la protección que se dispuso por el artículo 183 mencionado a favor de la propiedad de las rentas territoriales.

5.5. El limbo jurídico o la incertidumbre sobre el régimen aplicable a la capital

Como lo recuerda el profesor Jaime Vidal Perdomo en el trabajo incluido en la obra *Estatutos Jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*,⁵⁴ el identificado por la doctrina como limbo jurídico se remonta a la década del 70 cuando se expidieron las primeras normas que regularon la figura del área metropolitana, prevista por la reforma administrativa de 1968, es decir, la Ley 61 de 1978 y el Decreto Ley 3104 de 1979. Y fue así en cuanto se consideró que Bogotá por tener la condición de Distrito Especial, no podía remitirse a las normas generales previstas en tal materia para los demás municipios del país, no obstante el hecho evidente de ser Bogotá desde el punto de vista sociológico, económico y urbanístico un área metropolitana.

Dicha situación de indefinición jurídica y la expresión que le sirve de significante, tuvo su manifestación más aguda a partir de la expedición de la Ley 11 de 1986 y del Decreto Ley 1333 del mismo año, por el cual se adoptó el Código de Régimen Municipal. Mediante estas disposiciones se modernizó la administración municipal y se regularon una serie de materias y de instrumentos para poner a tono la vida municipal con los nuevos tiempos. Se entendió equivocadamente que a Bogotá no se le podían aplicar las normas contenidas en esos nuevos ordenamientos, porque a este distrito dada su condición especial sólo le eran predicables normas especiales expresamente dictadas para el mismo por el legislador.

En ese tránsito por la incertidumbre jurídica, pueden recordarse algunos momentos que ilustran tal errática concepción. La primera providencia que se dictó, y fue paradigmática en tal sentido nefasto, se suscribió por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 24 de abril de 1986. Allí se consideró que el artículo 199 de la Carta y el Decreto 3133 de 1968, por su grado de especialización, hacían inaplicable al Distrito Especial de Bogotá la Ley 11

⁵⁴ Jaime Vidal Perdomo. "Bogotá: ¿Distrito Especial? ¿Distrito Capital? ¿O Área Metropolitana?". *Estatutos Jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. Pp. 169-180.

de 1986. Se sustentó esta observación en la historia de la formación de esa ley en el Legislativo y en que el epígrafe y el contenido de dicha ley se referían al régimen municipal ordinario, pero no mencionaban en modo alguno al Distrito Especial, “el cual, por expresa disposición constitucional tiene régimen propio, lo que equivale a decir que se requeriría disposición expresa de la ley. No habiéndolo hecho así el legislador, ha de entenderse que el Distrito Especial de Bogotá no quedó cobijado por las disposiciones de la ley 11 de 1986”.⁵⁵ Igualmente la Sala de Consulta expresó que, de considerarse conveniente o necesario que algunas de las novedades incorporadas en la mencionada ley, relativas a la descentralización administrativa y la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, le fueran aplicables al Distrito especial, sería necesario aprobar una nueva ley que así lo dispusiera expresamente.

Tuvo una determinante influencia otro concepto emitido en la misma línea de pensamiento por la Sala de Consulta del Consejo de Estado el 20 de agosto de 1987, en el cual se manifestó específicamente que el régimen establecido por la Ley 11 de 1986 en materia de Juntas Administradoras Locales, no era aplicable al Distrito Especial, por lo cual el Concejo de Bogotá carecía de competencia para ejercer, en relación con ese tema, las atribuciones conferidas por dicha ley a los demás municipios.

El anterior concepto sirvió de base al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para suspender provisionalmente los efectos del Acuerdo N° 8 de 1987, por el cual el Concejo de Bogotá organizó en el territorio de la capital las que denominó Juntas Administradoras Zonales. Esa determinación, tomada por el Tribunal el 17 de marzo de 1988, fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado el 27 de enero de 1989, el cual después de transcribir la providencia de primer grado y citar la sentencia de la Corte del 15 de septiembre de 1983, mencionada atrás por este trabajo, estimó que “no cabe duda, en lo atinente a que el Distrito Especial de Bogotá no puede organizarse o reestructurarse administrativamente por sí propio o por sí mismo, sino que, como lo dice la Carta Fundamental, ésta defiere al legislador tal cometido, sentido en el cual apunta el auto materia de apelación”. El auto del Tribunal, en efecto,

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. Jaime Paredes Tamayo, 24 de abril de 1986, radicación N° 032. *Foro Colombiano*. Año 18, tomo 34, N° 203, mayo de 1986. P. 460.

consideró que el Concejo actuó sin competencia porque la Ley 11 de 1986 no se la otorga, en tanto no le es aplicable, y porque tampoco se ha expedido ninguna ley que se la atribuya, al desarrollar en forma especial para el territorio distrital la norma establecida por el inciso tercero del artículo 196 de la Carta, referido a las juntas administradoras locales, en concordancia con el artículo 199 del mismo ordenamiento superior.⁵⁶

Más tristemente ilustrativa resulta la providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 12 de junio de 1989, en cuanto confirma de una forma más absoluta el desamparo jurídico al que se remitió en esta época al Distrito Especial. Vale decir que la Ley 9 de 1989, *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*, dispuso en su artículo 125 que “toda referencia en la presente ley y en el decreto ley 1333 de 1986 a los municipios incluirá al Distrito Especial de Bogotá y a la Intendencia de San Andrés y Providencia, salvo en aquello para lo cual éstos tengan un régimen especial”. Esta norma fue objeto de la consulta resuelta el 12 de junio de 1989.

Pues bien, la Sala de Consulta, recordando el texto del artículo 199 de la Carta y su doctrina sobre el tema, en el sentido de que la legislación municipal ordinaria, relativa a los demás municipios del país, no le es aplicable al Distrito Especial, el cual se regula por normas especiales, expresa que su régimen “debe ser diferente del de los demás municipios. Las leyes especiales que lo regulen deben tener, por lo mismo, esta finalidad esencial”. Para esa Sala el artículo 125 de la Ley 9 de 1989 extiende al Distrito Especial el régimen municipal ordinario contenido en el Decreto 1333 de 1986, no obstante que el artículo 199 de la Constitución dispone que debe ser especial y diferente, y no obstante también que esta previsión constitucional solamente exceptúa del régimen ordinario las materias que estén regidas por normas especiales. Por estas razones, al ser contraria dicha norma legal al artículo 199, la Sala considera que debe aplicarse al mismo la excepción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 216 de la Constitución y, en consecuencia, no debe extenderse a Bogotá la regulación establecida por el Decreto Ley 133 de 1986.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P. Guillermo Benavides Melo, 27 de enero de 1989, expediente N° 1044. *Foro Colombiano*. Año 21, tomo 41, N° 241, julio de 1989. P. 55.

Se observa cómo a este punto de incertidumbre llegó la prolongada evolución de la discusión en torno al régimen del Distrito Especial. No obstante que la fluctuación de las posiciones, la variedad de las posturas, parece una condición connatural al debate interpretativo en el campo jurídico, el periodo que se examina en este trabajo está marcado por la modificación periódica y la consecuente inestabilidad del entendimiento sobre el alcance del régimen aplicable a Bogotá. Es así que, como se ha reseñado, cuando pasada la borrasca de demandas e interpretaciones frente al Decreto 3133 de 1968, corridas entre 1969 y los años setentas, en épocas en que ya parecía decantado el alcance del artículo 199 y depurado el estatuto de 1968, bajo una tesis que implicaba la aplicación a Bogotá del esquema constitucional y ordinario en lo municipal, la Corte Suprema vuelve sobre sus pasos y asume una posición diametralmente opuesta a la sostenida en el pasado. Y bien, cuando pareciera que esa modificación de pensamiento conducía a una mejor situación al Distrito Especial, que podía acudir a un régimen más flexible a su favor, más libre de las ataduras constitucionales al régimen ordinario de los municipios, se mueve el péndulo a un extremo sorpresivo llevando el entendimiento de la cuestión a la consideración consistente en que solamente normas especiales le eran aplicables al Distrito y marginándolo de toda posibilidad de remisión al régimen municipal ordinario y de los avances jurídico-administrativos obtenidos por este cauce por parte de los demás municipios del país, dejándolo, paradójicamente, en una condición de inferioridad jurídica frente a ellos.

Es cierto que como se ha indicado por la doctrina “no es una brillante página del derecho colombiano la que hemos escrito alrededor del régimen jurídico de la ciudad capital. Al cabo de 45 años se ha tenido que repetir legalmente que Bogotá sigue siendo un municipio y que, si bien el legislador está autorizado para darle un estatuto especial, puede también dejar que la ley ordinaria municipal se aplique en su territorio”.⁵⁷

El problema pareció sortearse en un momento posterior, cuando llegó a la Corte Suprema el examen del artículo 125 de la Ley 9 de 1989. El 13 de febrero de 1990 la Sala Plena de la Corte estimó exequible esa disposición en cuanto se refiere

⁵⁷ Jaime Vidal Perdomo. *Op. Cit.* P. 178.

al Distrito Especial de Bogotá.⁵⁸ Para llegar a esa conclusión, que se modula como en seguida se señalará, al tiempo que se refiere al entendimiento del artículo 199 de la Carta, el entonces Tribunal Constitucional afirma que Bogotá también tiene la condición de municipio, no obstante haberse previsto para él una organización especial y que el artículo 125 citado, solamente pretende salvar los vacíos o lagunas normativas que puedan presentarse en el Distrito Especial respecto de las materias reguladas por la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1333 de 1986, teniendo en cuenta la antigüedad de su estatuto orgánico 3133 de 1968.

Mientras el legislador no actualice ese estatuto especial, cosa que puede hacer en cualquier momento apoyado en el referido artículo 199, señaló la Corte Suprema, resulta válida la aplicación residual de los preceptos ordinarios de dichas normas legales, conforme lo dispone el artículo 125 mencionado. Ello es así, pues como se dijo el 17 de julio de 1975 en sentencia de constitucionalidad, recuerda la Corte, “bien puede la norma legal con apoyo en el texto 199 de la Constitución señalar otro sistema administrativo diferente al ordinario de los municipios; o abstenerse de adicionar el ordinario de los municipios para que así se aplique en la Capital de la República”.

Y aunque la invocación del texto transcrito, correspondiente a la providencia del 75, pareciera ser contundente en el sentido remitir en forma general y residual a Bogotá al régimen municipal ordinario contenido en el Decreto 1333 de 1986 (nuevo Código de Régimen Municipal), la Corte en esta ocasión aclaró que la remisión hecha por el artículo 125, objeto de su pronunciamiento, se refiere únicamente a las disposiciones de este estatuto municipal ordinario que guardan unidad temática con las materias reguladas por la Ley 9 de 1989 y que sólo en este entendimiento es exequible.

Por todo ello, y porque esta última decisión de la Corte sólo solucionó parcialmente el problema, para salir del limbo fue necesaria la expedición de la Ley 8 de 1991, que se limitó a reiterar la norma del artículo 199 de la Constitución, estableciendo para el Distrito Especial la sujeción a la legislación municipal ordinaria en el grado en que el estatuto legal especial no lo exceptuó.

⁵⁸ CSJ, M.P. Jairo E. Duque Pérez, 13 de febrero de 1990, expediente N° 1959. *Foro Colombiano*. Año 22, tomo 42, N° 248, febrero de 1990. P. 181.

Conclusiones

Hemos hecho un recorrido por los sobresaltos y la incertidumbre característicos del régimen de Bogotá como capital de la república en el periodo que corre entre la reforma de 1945 y la proyección problemática que en la década de 1980 tuvo el desarrollo de las normas adoptadas en esa modificación constitucional. En relación con lo expuesto parece conveniente recordar que esta época estuvo marcada por la conversión de Bogotá en distrito especial, fórmula de transacción entre los intereses de Cundinamarca y Bogotá a la que se arribó en el seno del Congreso, después de que el Gobierno de López Pumarejo con la vocería de Alberto Lleras Camargo, había propuesto que se le organizara como distrito capital.

Del gris abanico de las medidas adoptadas por la ANAC entre de 1954 y 1957, merece ser destacada la determinación por la cual se produjo la “administrativización” de las corporaciones territoriales, por cuyo camino se organizó un consejo administrativo en sustitución del Concejo de Bogotá, introduciendo una fuerte modificación de su integración y funciones. Casualmente, fue el Consejo Administrativo de Cundinamarca el que, previa autorización del Gobierno de Rojas Pinilla, dispuso mediante la Ordenanza N° 7 de 1954 la anexión unilateral de los municipios vecinos a Bogotá, ignorando toda fórmula asociativa o metropolitana, suprimiendo –al absorberlas– las entidades territoriales circunvecinas, con el consiguiente desconocimiento del mandato conciliador previsto por el artículo 5 de la Constitución. Para entonces también fue expedido por el gobierno, en ejercicio de facultades de estado de sitio, el primer estatuto orgánico de Bogotá contenido en el Decreto 3640 de 1954, mediante el cual se desarrolló la previsión de la reforma del 45 sobre Bogotá como distrito especial, regulando una serie de aspectos nuevos que fueron reseñados en este trabajo.

Un punto clave en la evolución del régimen de la capital se presentó cuando en ejercicio de facultades extraordinarias, el presidente Carlos Lleras Restrepo sancionó el Decreto 3133 de 1968, el cual vino a constituir el segundo estatuto orgánico de Bogotá, así como a producir un fuerte desarrollo de la previsión constitucional de 1945. Se quiso además dotar a la ciudad de una estructura funcional y organizativa que le permitiera hacer frente a los retos de la evolución de toda índole que la había sobrepasado en las últimas décadas.

Este nuevo estatuto del 68, al desarrollar el artículo 199 de la Carta, generó una interesante controversia que se manifestó especialmente en el seno de la Corte Suprema de Justicia, sobre el alcance municipal de Bogotá y de su régimen especial. Se enfrentaron dos posiciones: una tesis amplia conforme a la cual con la reforma de 1945 la organización y el régimen jurídico de Bogotá salieron de la esfera constitucional para ubicarse en la legal y, por lo tanto, las normas contenidas tanto en la Constitución como en la ley para la generalidad de los municipios no le eran imperativamente aplicables, pues el Legislador podría disponer un régimen diferente para las instituciones de la capital. La tesis restrictiva fue acogida por la Corte Suprema en las sentencias expedidas hasta 1983. De acuerdo con ella la excepción prevista por el artículo 199 de la Carta solamente se refería al régimen legal, es decir, a la autorización al Legislador para dictar normas singulares que sustrajeran a Bogotá del estatuto ordinario predicable de la generalidad de los municipios del país, contenido en la Ley 4ª de 1913 y las normas de este nivel jerárquico, pero sujetándose al esquema constitucional de la estructura del gobierno municipal. Esa compleja discusión dio un vuelco en sentencia dictada por la Corte en 1983, en la cual se adoptó por fin la tesis amplia que había venido rechazándose reiteradamente, pero que había comenzado a abrirse paso a través de posiciones mayoritarias moderadas y especialmente en salvamentos de voto.

El tema hizo crisis en esa misma década del ochenta, cuando ya en el seno de la jurisdicción contencioso administrativa se sometió al distrito especial a una situación bien bautizada por la doctrina como limbo jurídico. Se consideró que de Bogotá, por tener la condición de Distrito Especial, no se predicaban las disposiciones previstas para los demás municipios del país, salvo que así lo determinara expresamente la ley. Por este camino se dejó a la ciudad capital en una condición paradójica de inferioridad jurídica al marginarlo de la aplicación de una serie de normas y de la adopción de instituciones establecidas en el régimen municipal ordinario, contenido especialmente en el nuevo Código de Régimen Municipal de 1986. Después de una visión encontrada sobre el tema entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, el punto requirió ser definido por la intervención del Legislativo, el cual, al amparo del artículo 199 de la Carta, ordenó la aplicación del régimen ordinario al distrito especial, salvo excepción prevista por la ley.

La anterior relación de acontecimientos permite concluir de manera general que el régimen de Bogotá en el periodo transcurrido entre 1945 y la década de 1980 se caracteriza por la inestabilidad jurídica. Es un periodo de marcada incertidumbre frente al régimen del distrito, debido especialmente a las dificultades generadas por la aplicación de la reforma constitucional de 1945. Y aunque la fórmula original del distrito especial adoptada por el Constituyente implicaba buenos augurios, muchos sobresaltos se presentaron en el curso de esta época con la intervención protagónica de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Bogotá experimentó grandes cambios, sobre su organización intervino directamente una asamblea nacional constituyente, se le anexaron sin consulta alguna los municipios vecinos, fue objeto de dos estatutos orgánicos, así como de un complejo y prolongado debate jurisprudencial hasta llegar al limbo jurídico. El país, en estas condiciones, después de tantos avatares, parecía maduro para adoptar claras y convenientes normas constitucionales y legales en relación con el régimen aplicable a la capital de la república. El curso de esta circunstancia a través de la adopción de una nueva Constitución en el año 1991 es cosa que se examinará en los trabajos que se abordan en los siguientes capítulos.

Bibliografía

- Academia Colombiana de Jurisprudencia. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. N° 151-152. Bogotá, enero–junio de 1944.
- Archivo Nacional de Colombia. *Documentos antecedentes de la Reforma de 1945*.
- Castro Martínez, José Joaquín. *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial ARGRA, 1950.
- Fundación Misión Colombia. *Historia de Bogotá*. Tomo I. Bogotá: Villegas Editores, 1988.
- Lleras Camargo, Alberto. *Obras Selectas*. Tomo VII “En el Parlamento”. Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros y Flota Mercante Grancolombiana, 1987.
- . *Memorias*. Bogotá: Banco de la República – El Áncora Editores, 1997.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*. Tomo III. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1987.
- Pareja, Carlos H. *Derecho administrativo teórico y práctico*. Bogotá: Librería Siglo XX, 1937.

- Restrepo Piedrahíta, Carlos. *Recopilación de Actos Legislativos 1914-1986, Anexo a la obra Constituciones de Colombia de M.A. Pombo y J.J. Guerra*. Bogotá: Banco Popular, 1986.
- Rodríguez Rodríguez, Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*. 1ª edición. Bogotá: Editorial Temis, 1981; 14ª edición, 2005.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Oveja Negra, 1983.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*. 4ª edición. Bogotá: Universidad de Los Andes, 1975.
- . *Derecho administrativo*. 7ª edición. Bogotá: Banco Popular, 1980.
- . *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1981.
- . *Derecho administrativo*. 12ª edición. Bogotá: Legis, 2004.
- Vidal Perdomo, Jaime. “Bogotá: ¿Distrito Especial? ¿Distrito Capital? ¿O Área Metropolitana?”. *Estatutos Jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- . *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001.
- Villar Borda, Leopoldo. *Alberto Lleras, el último republicano*. Bogotá: Planeta, 1996.
- Villar Borda, Luis. *Democracia municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

CAPÍTULO III

BOGOTÁ, DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 A NUESTROS DÍAS

La capital de la República de Colombia en la Constitución de 1991 (con las reformas que le han sido incorporadas hasta la fecha)

Fernando Brito Ruíz

Introducción

En este capítulo se examinan las normas constitucionales y se hacen algunas menciones en torno a la forma como actualmente se organiza la capital de la república de Colombia, de conformidad con los textos adoptados en la Carta Política del año 1991. Para ello se hace un análisis somero de las diversas propuestas relacionadas con la capital de la república, presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente que, como bien se sabe, fue convocada en el año de 1990 con el fin de introducir reformas a la Carta Política vigente, debido a que una serie de cambios considerados necesarios que se trataron de realizar en distintas legislaturas, a lo largo de años, y que fracasaron por diversas razones, entre otras por el rígido sistema previsto en la misma Carta para su modificación.¹

Dicha Asamblea Constituyente surgió, además, como parte de unos acuerdos de paz suscritos con grupos insurgentes que aceptaron someterse a las reglas del Estado, a cambio de que se introdujeran importantes transformaciones políticas, jurídicas, sociales, económicas e institucionales, lo que incluía una reforma constitucional. Esta Asamblea, por razón de los acontecimientos y las circunstancias que le dieron origen, como ha ocurrido en otras ocasiones y latitudes, pasó de estar comprometida a hacer una reforma constitucional, a expedir una nueva

¹ No es del caso hacer aquí un análisis de esas reformas constitucionales y de las causas por las que fracasaron, pero se puede señalar que desde la reforma del año de 1979, y aún desde antes, se trataron de introducir cambios sustanciales, sin haberse logrado, debido en parte al artículo 218 de la misma Constitución pues esta norma, por su rigidez, hizo casi imposibles las modificaciones.

Carta Política.² De allí que muchas de sus disposiciones impliquen importantes transformaciones en el ámbito de la Constitución, en la concepción del Estado y, en particular, en el afianzamiento de los derechos y garantías de los ciudadanos. No obstante estas amplias innovaciones, no se puede decir que la teoría de la capital del Estado federal, que es el tema de interés de esta investigación, haya corrido con la misma suerte.

Es así como, para empezar, se erigió a la capital de la República en un Distrito Capital, decisión que no parece ser consonante con la forma que mantuvo la Constitución para el Estado colombiano, organizado como un sistema unitario.³ De acuerdo con la teoría constitucional, está previsto que un Distrito Capital se organice dentro de un Estado Federal, lo cual tiene la clara intención de definir, entre otras cosas, el sitio donde se van a asentar las autoridades federales, en especial para evitar interferencias indebidas de las autoridades de los Estados miembros sobre ellas. Bajo esa perspectiva, no cabe dentro de una forma de Estado unitaria el concepto de Distrito Capital que se adoptó. Expertos constitucionalistas sostienen que esto debe verse como una grave equivocación y una falta de entendimiento de la materia.

Como se dijo antes, en el año de 1905, bajo el gobierno del General Reyes, la capital de la república se instituyó como Distrito Capital y se dotó de disposiciones especiales para su organización y funcionamiento. Este hecho no deja de sorprender si se toma en cuenta, primero, la forma de Estado adoptada después del difícil tránsito sufrido por el Estado colombiano, el cual se convirtió de federal en unitario, y, segundo, el momento que se vivía en donde lo que se pretendía era la consolidación del Estado, desgarrado por las guerras civiles y las luchas partidistas, justamente lo que condujo a que se adoptara la forma unitaria. Como se dijo en el capítulo 2.1 de este libro, es una decisión que aparece fuera de contexto desde la perspectiva constitucional y sigue siendo inexplicable.

² Al respecto puede verse: Humberto de la Calle Lombana. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta, 2004. 329 Pp.

³ Al respecto resulta ilustrativo el capítulo I de esta investigación, donde se explica lo que tiene que ver con la teoría de la capital de un Estado federal y la concepción del Distrito Capital que mana de ella. De la misma manera, en el Capítulo IV de esta investigación se evidencia que en el año de 1905, durante el gobierno del General Rafael Reyes, Bogotá fue erigida igualmente en Distrito Capital.

Debe agregarse que no figura que los constituyentes de 1991 hubieran discutido cómo debían organizarse las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno o la administración de la ciudad capital, cuando la configuración del Estado unitario normalmente conduce a que dentro del mismo territorio de la capital tengan asiento ambas autoridades: las del Estado y las propias de la ciudad y, en ocasiones, como en el caso colombiano, son tres las instancias que conviven en el mismo espacio geográfico: las del Estado, las del Departamento de Cundinamarca en este caso y las del Distrito.⁴

Esta situación se puede ver afectada aún más cuando las autoridades mencionadas son elegidas popularmente, caso en el cual gozan de cierta autonomía y, en principio, una autoridad no depende de otra, salvo para muy contados eventos. Es así como en el Estado colombiano una de esas materias específicas se relaciona con el orden público, en donde las demás autoridades, sin importar su rango o su nivel, están sometidas a las órdenes e instrucciones que al respecto imparta el Presidente de la república. Esto, como se sabe, tiene explicación, entre otras razones, en el conflicto armado interno que se vive hace más de cuarenta años.⁵

A esto se debe agregar que hoy día el alcalde de la capital, al igual que el resto de alcaldes del país, es elegido popularmente y, en este caso, pertenece a un partido que es no sólo diferente sino contrario al del Presidente de la República. Lo anterior es relevante en la medida en que conviven bajo un mismo techo las dos autoridades, por lo que es necesario definir y aclarar la manera en que deben relacionarse una y otra, delimitando las facultades, los poderes y las restricciones que tiene cada una sobre temas vitales como el manejo del orden público en la capital, manejo de la policía local, y la forma de resolver los conflictos entre políticas nacionales y políticas locales alrededor de la capital.

⁴ Algunos pueden sostener que el tema fue resuelto en la medida que el artículo 322 de la Constitución dijo que Santa Fe de Bogotá, como se denominó la ciudad, era la capital de la república y del departamento de Cundinamarca. Consideramos que este único aspecto resulta insuficiente para definir los múltiples asuntos que surgen alrededor de la ciudad capital.

⁵ Estos temas de la violencia y del conflicto han incidido en muchos aspectos del país y bien vale la pena examinar la manera como lo han hecho en el sistema legal colombiano. Sin embargo, no es este el espacio para adentrarse en un análisis del punto. Al respecto, pueden verse, entre otros: Marco Palacios. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia. 1875 – 1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1998. 386 Pp.; Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (Comps.). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Fondo editorial Cerec, 1995. 486 Pp.

La verdad es que las normas aprobadas por los constituyentes de 1991 no tuvieron en cuenta estos aspectos. Las disposiciones adoptadas están dirigidas especialmente a dotar a la capital del país de instrumentos de orden administrativo; lo que es claro, es que son indispensables dadas las grandes dimensiones urbanísticas y poblacionales que afronta hoy la capital del país. No obstante, se desconoce lo pertinente a las decisiones políticas que implican el establecimiento de la capital y todo lo que tiene que ver sobre organización y definición de las relaciones entre la capital y el Estado, así como entre sus autoridades.

También se echa de menos la falta de una teoría sobre grandes ciudades, en especial sobre las capitales de Departamento, las que sin duda requieren de mejores y más modernos instrumentos de organización y administración. Actualmente no hay mayores disposiciones que resulten adecuadas para resolver los conflictos que surjan al respecto, pues prima la falta de definiciones alrededor de temas que son importantes para la buena organización político-administrativa del Estado, situaciones que se pueden originar por el choque de intereses potencialmente divergentes que existen entre estas autoridades.⁶

Bajo estos parámetros, esta parte del estudio muestra la forma en que se regula actualmente el Distrito Capital en la Constitución colombiana, donde se considera que el mayor énfasis se ha hecho en los aspectos de orden administrativo de la capital, y que aparecen regulados en los artículos 322 y siguientes de la Carta.

Este capítulo se divide en tres partes: en la primera, se analizan los antecedentes y las propuestas discutidas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; en la segunda, se examinan los artículos adoptados en la Constitución de 1991, donde aparece la organización dispuesta para la capital de la República; y en la tercera, se hacen algunas consideraciones respecto a las normas que trae el Decreto 1421 de 1993, estatuto que rige actualmente para Bogotá.

1. La capital de la República. Antecedentes de la Constitución de 1991

Los capítulos anteriores de esta investigación se ocupan de explicar aspectos relativos a la ciudad capital y las normas constitucionales y legales que le han

⁶ En el caso colombiano, la sede de las autoridades nacionales y locales se encuentra dentro del mismo radio de 8 ó 10 manzanas, distando el palacio presidencial a escasas dos cuadras del palacio municipal.

dato sustento. A continuación se examinan las disposiciones adoptadas en la Constitución de 1991. No es del caso repetir aquí lo que se dijo en los capítulos anteriores; sin embargo, se debe destacar que luego de un tramo de cerca de ochenta años, en donde en su última fase aparece instituida la capital como Distrito Especial, los constituyentes de 1991 deciden erigirla nuevamente en Distrito Capital.⁷

La Constitución que regía en el año de 1990 disponía en sus artículos 199 y siguientes la condición de Distrito Especial para Bogotá, y reiteraba que la ciudad era la capital de la república, y que debía organizarse como un Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fijara la ley.⁸ Preveía igualmente que la ley podía agregar otros municipios circunvecinos al territorio de la capital, así como la participación que le correspondía a Bogotá en las rentas departamentales que se causaran en la Capital. En esas condiciones se inició la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente.

Es del caso empezar por señalar que en el año 1975, un representante a la Cámara presentó el proyecto de Acto Legislativo No. 25, por medio del cual propone crear a Bogotá como Distrito Capital.⁹ Como características adicionales de este proyecto de reforma, se dispone que el Distrito Capital no esté sujeto al régimen constitucional de los departamentos y municipios. También plantea que el territorio del Distrito se integre por el del Distrito Capital y por el de los municipios que la ley le incorpore. Determina igualmente que estará sometido a un Gobernador, funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien será a la vez agente del gobierno y jefe de la administración distrital.

De la misma manera prevé que el Distrito Capital tendrá una Corporación administrativa de elección popular, denominada Asamblea Distrital, al tiempo que tendrá Personero, Tesorero y Contralor del Distrito Capital, los cuales

⁷ Como se dijo antes, en el año 1905 se erigió a Bogotá en Distrito Capital.

⁸ Esta fórmula dio lugar al vacío jurídico que envolvió la capital, después de haber sido declaradas inconstitucionales la mayor parte de las normas que la regían, contenidas en el Decreto ley 3133 de 1968. Al carecer de normas especiales y al vedar la Constitución que se le aplicara a Bogotá el régimen ordinario de los municipios, carecía en buena medida de disposiciones para su organización y funcionamiento.

⁹ Dicho representante fue Edmundo Guevara Herrera. *Proyectos de reforma constitucional. 1968–1990*. Tomo I. Bogotá: Presidencia de la república, Secretaría de administración pública, 1991. P. 35.

serán elegidos por la Asamblea Distrital; y, finalmente, entre otras disposiciones, determina que las autorizaciones administrativas y los derechos que se reconocen en la Constitución y en la ley a las Asambleas, a los Gobernadores y a los Departamentos, se entienden otorgados igualmente al Distrito Capital, a su Gobernador y a la Asamblea Distrital.

Es obvio que mucho atrae la existencia de este proyecto, en particular su exposición de motivos, para poder comprender el alcance que se le quiere dar a sus disposiciones. Es así como en él se hace referencia al Decreto del 23 de julio de 1861, por el cual el General Tomás Cipriano de Mosquera erige a Bogotá como Distrito Federal. Estima el ponente que desde esas lejanas épocas se ha intentado dar un régimen propio a Bogotá, lo cual ha fracasado, y considera que requiere un nuevo régimen jurídico que “le facilite los instrumentos necesarios para proyectarse como una de las grandes ciudades de América; y además le permita solucionar de una vez por todas los ingentes problemas sociales, económicos, administrativos, etc., que la agobian”.¹⁰

Vale señalar que la preocupación del ponente de este proyecto de reforma constitucional está signada por las cuestiones administrativas, por esto no figura ninguna mención a los problemas de orden político que pueden existir entre las autoridades de la capital y las nacionales. Por el contrario, manteniendo un esquema centralista y acorde al modelo anterior, somete al jefe de la administración de dicho Distrito a nombramiento del Presidente de la República. Así, se lee que:

El jefe de la administración será el Gobernador del Distrito Capital, con lo cual se valoriza la categoría del mandatario seccional, poniéndola a la altura, tanto por la índole de sus funciones como por su denominación, a la categoría de gobernador de departamento. En correspondencia a su categoría y la importancia de sus funciones como mandatario de la capital, se mantiene la norma de que su nombramiento corresponda directamente al Presidente de la República”.¹¹

Debe decirse también que en el año 1988, durante la administración del presidente Virgilio Barco, se intentó hacer una reforma constitucional integral

¹⁰ *Proyectos de reforma constitucional. 1968–1990*. Tomo I. Bogotá: Presidencia de la República, Secretaría de administración pública, 1991. P. 35.

¹¹ *Ibid.* P. 36.

mediante acuerdo suscrito con otros partidos políticos; dicha reforma, para ser fieles a la verdad, en lo que tenía que ver con la capital del país únicamente dispone que todos los ciudadanos eligen directamente, entre otros, al alcalde del Distrito Especial. Con esto mantiene esta figura para Bogotá, sin hacer otras menciones o proponer otras disposiciones en torno a la capital.¹² Bajo esa perspectiva, no se hace ninguna propuesta de modificación al artículo 199, donde se regula lo que corresponde al Distrito Especial. En estos términos se llega al año de 1990, cuando se convoca a la elección de una Asamblea Constituyente.

1.1. Textos propuestos en las comisiones preparatorias

Una vez convocada la Asamblea Constituyente, el gobierno promueve la realización de mesas de trabajo y de comisiones preparatorias encargadas de recoger las distintas iniciativas y propuestas que servirán de base a los trabajos de la Constituyente. Dentro de estas comisiones aparece la subcomisión 0602 encargada de discutir alternativas y elaborar el documento que dejará a consideración de la Constituyente, en lo que tiene que ver con el Régimen del Distrito Especial de Bogotá, como se denomina dicha subcomisión integrada, entre otros miembros, por varios ex alcaldes de la capital.¹³ En su informe final esta subcomisión dice que el objeto del estudio constitucional y legal de Bogotá pasa por el que se ha dado en llamar ‘limbo jurídico’ en el que se encuentra la capital de la república, por razón de la interpretación de los artículos 5º y 199 de la Carta en ese entonces vigente, los cuales no le permiten al Distrito Especial la aplicación del régimen municipal ordinario.

Entre las recomendaciones que hace la subcomisión, aparecen la de incluir en la Constitución a Bogotá como una entidad territorial, bien sea que se trate de un Distrito Especial o de un Distrito Capital, al igual que plantea la necesidad de expedir un estatuto especial para la capital de la República, ajustado a las necesidades económicas, sociales y políticas de sus habitantes, marco jurídico que debe darle a la ciudad las herramientas necesarias para su desarrollo.

¹² Virgilio Barco. *Reforma Constitucional. Documentos. Noviembre de 1988*. Bogotá: Presidencia de la república, Imprenta Nacional, 1988. No se debe olvidar que la elección popular de alcaldes se instauró en 1986.

¹³ Esta subcomisión 0602 la integran 32 miembros y la coordina el doctor Hisnardo Ardila, ex alcalde de la ciudad. Ver: *Propuestas de las Comisiones preparatorias*. Bogotá: Presidencia de la república, enero de 1991. P. 476.

Dentro de esas recomendaciones figura igualmente que el alcalde sea electo y que su período, se sugiere, coincida con el del Presidente de la República, que la ciudad se divida en zonas o municipios donde existirán alcaldes zonales elegidos popularmente, al igual que propone establecer la soberanía fiscal para Bogotá y la asignación de ciertos servicios nacionales para que sean prestados directamente por la ciudad.

Dentro de las distintas discusiones, propuestas y conclusiones a las que se llega, se menciona a Bogotá de manera indistinta erigida como Distrito Especial o Capital, lo cual parece ser una constante en el manejo de esta temática. Sólo una de las propuestas examina la conversión del Distrito en Capital, considerando que:

Este nuevo ente jurídico tendrá el carácter de entidad territorial independiente del Departamento de Cundinamarca, el cual deberá erigir su propia capital. La ciudad de Bogotá, capital de la República, como Distrito Capital sede de los poderes públicos, pertenece a la nación.¹⁴

En esos términos, se puede decir que no es mucha la claridad ni los buenos elementos de juicio que esta subcomisión le aporta a los constituyentes para el desempeño de su tarea.

1.2. Textos propuestos en la asamblea nacional constituyente

Una vez iniciados los trabajos de la Asamblea Constituyente, el gobierno nacional se apresura a presentar un proyecto de acto reformatorio de la Constitución, el cual contempla, en lo que tiene que ver con Bogotá, que será organizada como Distrito Especial y, para evitar que se repita el famoso limbo jurídico mencionado, determina que el Estatuto General de la Organización Territorial indicará cuáles normas municipales no se aplicarán al Distrito Especial.¹⁵ Nótese que el gobierno tiene la intención de mantener la configuración de la capital como Distrito Especial.

Posteriormente, el 19 de febrero de 1991, constituyentes elegidos en representación del movimiento M-19, en compañía de otros miembros de

¹⁴ *Propuestas de las comisiones preparatorias. Op. Cit.* P. 486. Es probable que la fórmula no resulte muy clara, pero por lo menos avanza en otra dirección.

¹⁵ *Gaceta Constitucional.* No. 5 del 15 de febrero de 1991. P. 25.

la Asamblea, presentan un proyecto de reforma de la Constitución, en cuyo artículo 181 se dispone que la ciudad de Bogotá:

Capital de la República, se organiza como Distrito Capital...

La ley orgánica de ordenamiento territorial determinará los asuntos de orden municipal que no le son aplicables (...)

En lo pertinente corresponde al Concejo Capital y al alcalde mayor funciones atribuidas por la Constitución o por ley orgánica a las asambleas y gobernadores departamentales.¹⁶

Este proyecto, al igual que el presentado por el gobierno, carece de exposición de motivos. Constituyentes representantes del partido conservador presentan igualmente un proyecto de acto reformativo de la Constitución, cuyo artículo 104 propone a la ciudad de Bogotá como capital de la República, la cual será organizada por la ley como un Distrito Capital, con un régimen jurídico particular que no será aplicable a los demás municipios. En este proyecto, en su exposición de motivos sólo se hace mención a la necesidad de dotar a la capital de un régimen jurídico especial.¹⁷

El constituyente liberal Carlos Lemos, presenta un proyecto de acto reformativo de la Constitución, estableciendo un título nuevo para el Distrito Especial de Bogotá, donde básicamente mantiene la noción de Distrito Especial para la capital, señalando que la ciudad es la capital de la República, sede de las autoridades nacionales, y que está sometida a un régimen jurídico especial en el que el alcalde debe ser elegido por voto popular, y se dispone, además, que el Personero sea el representante judicial del Distrito.

Propone también que por intermedio de la ley se divida el territorio del Distrito en municipios especiales, los cuales tendrán para su administración un Concejo Administrativo, de la misma manera que tendrán un Alcalde especial, subordinado al Alcalde Mayor del Distrito Especial. También mantiene la condición de Bogotá como capital del Departamento de Cundinamarca y sede de sus principales autoridades.¹⁸

¹⁶ *Gaceta Constitucional*. No. 8 de 19 de febrero de 1991. P. 15.

¹⁷ *Gaceta Constitucional*. No. 9 de 19 de febrero de 1991. P. 15.

¹⁸ *Gaceta Constitucional*. No. 21 de 15 de marzo de 1991. P. 17.

El constituyente liberal Guillermo Plazas Alcid presenta igualmente un acto reformativo de la Constitución, en cuyo artículo 124 propone que Bogotá sea erigida en Distrito Capital, sin sujeción a los regímenes legales de los distritos especiales y de los municipios. Como aspectos de interés, este proyecto plantea que el Distrito Capital sea segregado del Departamento de Cundinamarca, que la ciudad sea denominada Santa Fe de Bogotá, y que tenga dos clases de competencias: unas generales atribuidas al Alcalde Mayor y al Concejo Mayor, y unas locales atribuidas a los alcaldes de las ciudades dentro de la ciudad. También propone que el Ministerio Público sea ejercido por un Procurador Distrital elegido popularmente.¹⁹ En la exposición de motivos indica que el propósito de denominar la ciudad nuevamente Santa Fe es el de rescatar su nombre de fundación y en cuanto a su condición de Distrito Capital dice:

En orden a la descentralización, se desprende de la territorialidad del actual Departamento de Cundinamarca y para todos los efectos será una circunscripción autónoma y 'sui generis' (...)

Así las cosas, el régimen jurídico de la capital que igualmente proponemos, resulta singular y acorde con su propia importancia y aún con su aspecto geofísico.²⁰

Vistas así las cosas, no se considera necesario continuar auscultando cada una de las propuestas presentadas, porque lo que tiene relevancia para el desarrollo de este estudio es la forma en que, finalmente, se acordó el régimen constitucional para la ciudad de Bogotá. Al respecto, se examinan con mayor detalle las formulaciones finales, donde se recogen las diferentes iniciativas y propuestas que sirven de base para la adopción de los textos definitivos. No obstante, antes de entrar a estudiar dichas propuestas, es conveniente hacer algunas observaciones acerca de la tendencia general que orienta estos proyectos. De un lado, no aparece clara la razón que se tiene para optar por uno u otro régimen, sea el de Distrito Especial o de Distrito Capital, pues todos ellos giran alrededor de la idea de que por ese camino se mejoran las condiciones para la administración de la ciudad. Por ello, no resulta aventurado decir que la idea generalizada que

¹⁹ *Gaceta Constitucional*. No. 22 de 18 de marzo de 1991. P. 41.

²⁰ *Ibid.* P. 43.

se tiene es que el concepto de Distrito Especial o de Distrito Capital implica por sí mismo más y mejores herramientas de administración.

No es notable la preocupación por los aspectos de orden político. En esas condiciones, bien sea porque aún no son notorias las discrepancias entre el Presidente de la República y el Alcalde de la Capital, bien porque la reciente elección de alcaldes, incluido el de la capital, aún no ha dado paso a conflictos importantes en materia de competencias entre las autoridades nacionales y las de la capital, o por cualquiera otra razón que sea, en ninguna de las propuestas examinadas aflora la preocupación por perfilar mejor las relaciones entre las autoridades de la capital, del departamento y de la república.

En alguna propuesta asoma el interés por separar a Bogotá de Cundinamarca, y en otra más se toma en cuenta que en la capital tendrán asiento las autoridades departamentales. Pero en ninguna de ellas se plantean fórmulas para la solución de los eventuales conflictos que se susciten entre unas y otras autoridades. También se recuerda que la capital es la sede de las autoridades nacionales y se procura dejar bien demarcada esa condición, pero hasta allí llegan los alcances de las propuestas.

La experiencia anterior del denominado limbo jurídico, el cual ha sido debidamente explicado en otra parte de esta investigación, lleva a plantear diferentes alternativas legales para la capital, entre las que figuran dotarla de un régimen especial, lo mismo que darle un régimen propio, pero sin perjuicio de recurrir a las disposiciones previstas para los demás municipios, cuando no haya norma expresa para la capital. Este tema sigue teniendo notable importancia. Con fundamento en lo anterior, se concluye este aparte entrando en el estudio de las propuestas que se concretaron y sirvieron de base a los textos finalmente adoptados.

El 8 de abril de 1991, el constituyente Jaime Castro presenta un texto a la Comisión encargada del asunto, que recoge y analiza todos los proyectos e iniciativas presentadas a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente. En ella, después de analizar las distintas alternativas, somete a consideración un articulado que contempla principalmente los siguientes aspectos:

- Mediante ley se organizará la ciudad como Distrito Capital.
- Su territorio se dividirá en localidades, las que cumplirán determinadas funciones.

- Los alcaldes y concejos locales serán elegidos.
- En casos taxativamente regulados, el Presidente de la república podrá suspender o destituir al Alcalde Mayor.
- Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital.

Respecto de las consideraciones y motivaciones tomadas en cuenta, dice en su exposición de motivos:

La figura Distrito Capital tiene por sí misma *fuerza y contenido* autónomos que permiten al constituyente otorgarle los desarrollos y alcances que a bien tenga, tal como sucede en la propuesta que respetuosamente recomiendo a mis compañeros de comisión.

Lo del Distrito Capital es también cuestión de *estatus*. Bogotá como capital de la república y sede de los poderes nacionales, tiene derecho a una condición y a una calidad distinta de las que ostentan las demás ciudades, algunas de las cuales ya son distritos, mientras que otras aspiran a serlo. Seguramente razones parecidas a las que acabo de exponer animaron a los autores de los proyectos que también sugieren la denominación Distrito Capital y que son la mayoría de los traídos a nuestro estudio (...)

La mayor o tal vez la única reserva que suscita la calificación de la ciudad como Distrito Capital es la de sus relaciones con el Departamento porque quienes se oponen a la propuesta consideran que ella conduce –forzosa, necesaria e inevitablemente– a la separación jurídica, administrativa y fiscal de Bogotá y Cundinamarca (...)

En primer lugar debe decirse que Bogotá, como Distrito Capital, continuará siendo la Capital de Cundinamarca.

La exposición contempla, además, aspectos como la separación de las circunscripciones electorales de Bogotá y Cundinamarca, lo referente a las relaciones fiscales entre una y otra, lo que tiene que ver con las circunscripciones judiciales, y lo relativo a las relaciones de la capital con los municipios circunvecinos y con otras entidades territoriales como el departamento de Cundinamarca. Igualmente, contempla lo que denomina ciudades o municipios interiores, para las cuales prevé autoridades locales elegidas, esto es: alcaldes y concejales locales, a quienes considera que corresponden las funciones locales, asignando a las que denomina autoridades mayores la planeación, la programación del desarrollo, el plan vial, los usos del suelo, el poder de policía, el transporte, lo mismo que la prestación de servicios domiciliarios y sociales. En estos términos bosqueja algunos de los asuntos de los que se ha venido haciendo mención,

pero no hace ninguna consideración respecto a las relaciones que deben darse entre sus autoridades y las nacionales.

Posteriormente, el constituyente Gustavo Zafra presenta a la Asamblea Nacional Constituyente, para su aprobación, el proyecto referido a ordenamiento territorial que fue acordado en la respectiva Comisión, donde fueron adoptados varios de los textos presentados atrás, con algunas modificaciones. Este proyecto, como es lógico, incluye los aspectos relativos a los municipios, lo mismo que el correspondiente a la capital de la república.²¹ En relación con el Distrito, son básicamente 7 los artículos aceptados por la Comisión, en donde se dispone erigir a Santa Fe de Bogotá en Distrito Capital, regido por leyes especiales y por las demás que se dicten para los municipios. Se acuerda dividir el territorio del Distrito en localidades para su administración, se faculta al Concejo Distrital para establecer tributos, se consagra la elección de alcalde mayor, alcaldes locales, concejales distritales y locales, pudiendo disponer la ley que no sean elegidos sino nombrados los alcaldes locales.

El Presidente de la República, en casos taxativamente señalados por la ley, podrá suspender o destituir al alcalde mayor, se mantiene la participación de Bogotá en las rentas departamentales que se generen en la capital, lo mismo que la posibilidad para los municipios vecinos de incorporarse al Distrito Capital, al igual que la facultad que tiene el Distrito Capital de conformar un Distrito Metropolitano, lo mismo que una región, con otras entidades territoriales de carácter departamental.

En la exposición de los motivos tomados en cuenta para proponer la adopción de tales artículos, se hace constar que la regulación constitucional de la capital de la República fue objeto de modificaciones en la Comisión Segunda, que se ocupó del asunto.²² Y toma en cuenta los argumentos expuestos en su propuesta por el constituyente Jaime Castro, donde señala:

Prácticamente desde la colonia, Bogotá ha sido el epicentro de la vida nacional. Esa situación –conservada a lo largo de su historia–, se refleja también en su condición jurídica. Por eso siempre se dictaron leyes a su favor, que le otorgaron un status particular y que le confrieron atribuciones especiales a sus autoridades

²¹ Algunas de las disposiciones que no fueron aprobadas, aparecen en el libro de Manuel José Cepeda, *La constitución que no fue* (Bogotá: Ediciones Uniandes y El Áncora Editores, 1994. 200 Pp.).

²² *Gaceta Constitucional*. No. 80 del 23 de mayo de 1991. Pp. 6 y ss.

—concejo y alcalde—. Por ello, la ciudad se gobernó así fuera parcialmente por normas aplicables únicamente a ella, diferentes a las que regían para las demás ciudades y municipios.²³

Finalmente, indica el ponente que se alcanzó a discutir un artículo para que Bogotá fuera una circunscripción electoral aparte de Cundinamarca, pero no hubo acuerdo en la Comisión al respecto, y expresa también que se mantienen ciertas dudas acerca de la conveniencia de la elección de los alcaldes locales y las dificultades que pueden existir con los concejos zonales o locales propuestos, dejando en manos de la Asamblea la adopción final de los artículos referidos a la capital de la República.

1.3. Textos adoptados que figuran en la Carta Política actual

A continuación se examinan los artículos que fueron finalmente aprobados e incorporados en la Constitución de 1991. Por considerarlo innecesario, no se citarán los textos originales que fueron modificados posteriormente, sino que se estudiarán de manera concreta los que se encuentran actualmente vigentes, dado que se considera que en la mayor parte de los casos las modificaciones no son sustanciales o no aportan elementos de juicio útiles al objeto de esta investigación.

Antes de analizar estas disposiciones, cabe hacer algunas acotaciones respecto de las normas adoptadas. Los artículos se centran en los aspectos de orden administrativo de la capital, pero poco o prácticamente nada en los de orden político. La capital se denominó nuevamente Santa Fe de Bogotá, nombre que posteriormente se cambió para volver al más simple y propio de Bogotá, como se anotó antes, siendo erigida igualmente capital del departamento de Cundinamarca.

Para su administración la ciudad está dividida en localidades, cada una de las cuales está sometida a la administración de un alcalde local, quien es nombrado por el alcalde distrital de ternas que le presentan las juntas administradoras locales, así como está dirigida también por las juntas administradoras locales. Igualmente, se ha previsto que además del denominado alcalde mayor, la administren un concejo distrital, los alcaldes locales y juntas administradoras locales elegidas popularmente. Cabe señalar que, como antecedentes de

²³ *Ibid.*

esta forma de organización local, se encuentran instituciones similares en las reformas introducidas a la legislación en el año 1905, cuando se mantuvo el concepto de alcaldías locales, y se dispuso que los inspectores de policía de esa época se desempeñaran como alcaldes locales.

Conforme con lo anterior, la inclusión de normas constitucionales en la Carta de 1991, referidas a la capital de la República y a su condición de Distrito Capital, no entrañan grandes innovaciones, y reiteran de manera más o menos uniforme disposiciones que se consagraron antes para Bogotá y para las demás ciudades y municipios del país. Por lo tanto, se puede decir que poco o nada diferente aparece respecto de la administración de la ciudad capital. No obstante, es claro que la Asamblea Nacional Constituyente consagra de manera expresa en disposiciones constitucionales a Santa Fe de Bogotá como capital de la República, al igual que la establece como capital del departamento de Cundinamarca y erige a la ciudad en Distrito Capital.

Una vez adentrados en el estudio del Título XI de la actual Constitución, donde se trata de la organización territorial del Estado, se encuentra en el Capítulo IV que se establece un régimen especial para la capital de la República. El artículo 322 erige al mismo tiempo a Bogotá en capital de la República y en capital del departamento de Cundinamarca, al igual que la organiza como Distrito Capital. Esto último marca una diferencia sustancial con la configuración que le dio la reforma constitucional de 1945, donde le asignó la calidad de Distrito Especial, condición que mantuvo hasta la adopción de la Constitución de 1991.

Según lo planteado en este trabajo, esa forma de organización parece más acorde con la idea de ciudad capital de los Estados Federales, lo que puede obedecer más bien a un error o a una falta de entendimiento de la denominación adoptada, aceptando que existen diferencias entre una ciudad capital de un Estado Federado y la de uno Unitario.

El mencionado artículo intenta resolver también la discusión que originaba la Constitución anterior, relativa a la capital del Departamento de Cundinamarca, y consigna de manera expresa que la ciudad de Bogotá tiene la doble condición de capital del país y de ese Departamento. Dicho artículo, 322, dispone igualmente que el Distrito Capital tendrá el régimen político, fiscal y administrativo que le fijen la Constitución, las leyes especiales que se dicten

para él, lo mismo que las disposiciones que rijan para los demás municipios del país. Este artículo, además, se propone remediar la situación que se presentó antes, donde se había dispuesto que sólo aplicaban a la capital las normas expresamente previstas para ella.

En este mismo artículo se prevé que, con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo podrá dividir el territorio del Distrito, por iniciativa del alcalde, en localidades, para hacer un reparto de competencias y de funciones administrativas, al tiempo que reitera que a las autoridades distritales les corresponde garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito, correspondiendo a las autoridades locales la gestión de los asuntos propios de su territorio.

El artículo 323 regula la organización y funcionamiento del Concejo Distrital, determinando que es una corporación de elección popular de carácter administrativo. Igualmente, dispone que cada localidad del Distrito deba tener una Junta Administradora, elegida popularmente, para períodos de cuatro años.

Aún cuando se consagra la elección popular del Alcalde Distrital de Bogotá, se deja en manos del Presidente de la República la facultad de suspenderlo o destituirlo, de conformidad con los casos taxativamente señalados en la ley, al tiempo que se prohíbe que los Concejales sean miembros de las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas del Distrito, lo cual tiene por fin poner coto a la fuente de corrupción que se había generado a través de ese mecanismo.

El artículo 324 de esta Carta entrega a las juntas administradoras locales la facultad de apropiar y distribuir partidas globales del presupuesto anual del Distrito, para atender las necesidades básicas insatisfechas de su población. También se establece allí que la ley debe determinar la participación que le corresponde al Distrito en las rentas que se causen en el departamento de Cundinamarca. De acuerdo con lo anterior, este régimen conserva en gran medida disposiciones que aparecían en la anterior Constitución para el Distrito Especial.

Además de las disposiciones anteriores, resultan aplicables al Distrito capital las disposiciones constitucionales referidas a los servicios de salud, según lo dispone el artículo 49 de la Carta para las entidades territoriales; lo mismo que debe participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, de acuerdo con lo que ordena el artículo 67 de la misma.

En ese mismo sentido debe tenerse en cuenta el artículo 71, que determina que los planes de desarrollo económico y social deben incluir el fomento de la ciencia y la cultura, al igual que el artículo 105, que autoriza a los alcaldes para realizar consultas populares sobre asuntos de competencia del municipio.

No hay que olvidar que el artículo 150 mantiene en manos del Congreso la facultad de aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones, así como de determinar la división general del territorio, variar en circunstancias extraordinarias la actual residencia de los altos poderes nacionales, y expedir las leyes que regulan el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

El artículo 197 dispone, a su vez, que no puede elegirse como Presidente de la república a la persona que un año antes de la elección haya ejercido entre otros el cargo de alcalde de Bogotá; en tanto que el artículo 260 determina que los ciudadanos eligen directamente alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales. De acuerdo con lo anterior, el Distrito Capital se rige por las normas especiales que la Constitución ha fijado para él, así como por las especiales que el Congreso expida para él y por las demás disposiciones que prevé la Constitución para los municipios, en lo que no se contravengan unas y otras con las disposiciones especiales que deben regir el Distrito Capital.

Debe tomarse en cuenta de manera especial que, contrario a lo que se dice en la norma, respecto de su condición de Distrito Capital, la ciudad forma parte de un Estado unitario; a esto debe agregarse que está integrada dentro del concepto de centralización, propio de esa forma de Estado y que sigue siendo asiento de las autoridades nacionales.

2. El decreto 1421 de 1993

Es del caso señalar que este Decreto fue expedido en uso de las facultades especiales y extraordinarias que la Asamblea Nacional Constituyente del año de 1991 le otorgó al Gobierno Nacional, con base en el artículo 41 transitorio que lo autorizó, por una sola vez, para expedir el estatuto especial para Bogotá en caso de que el Congreso de la República no lo hiciera dentro de los dos años siguientes a la promulgación de esa Constitución, sancionada el 4 de julio de 1991. Con esas facultades, y transcurrido el término previsto sin que el Congreso

hubiese proferido el mencionado régimen especial, el Gobierno Nacional, el 21 de julio de 1993 expidió el Decreto No. 1421, donde consagró el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá.

Por la importancia que las disposiciones de este Decreto tienen para efectos de la organización de la ciudad de Bogotá, a continuación se hace un breve examen de las normas que se encuentran de mayor relevancia para los fines de esta investigación. Vale señalar que se trata de una legislación extensa que cuenta con 180 artículos, donde se regulan aspectos relacionados con el régimen y la organización administrativa de la ciudad capital.

Pese a que podría creerse lo contrario, toda la reglamentación se refiere a aspectos de organización y de funcionamiento de la ciudad, pensada desde una perspectiva administrativa, sin que en dicho Decreto figuren normas que tengan que ver con cuestiones relativas a su condición de capital de la República.

Si bien es cierto que su artículo 1º sienta su condición de capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, al igual que dice que se organiza como Distrito Capital, no es menos cierto que después de esto no aparecen disposiciones que desarrollen y precisen esas condiciones. Como se indicó, Bogotá se organiza como Distrito Capital y en tal condición se rige por las normas especialmente previstas para ella en la Constitución, lo mismo que por las normas y leyes especiales que se dicten para regularla, entre las cuales debe incluirse el Decreto 1421 de 1993, al tiempo que se rige, en ausencia de normas especiales, por las disposiciones previstas en la Constitución y en la ley para los demás municipios.

Esta previsión del artículo 322 Constitucional y del artículo 2º de este decreto, permiten resolver, de entrada, la situación que se presentó en época anterior, cuando la ciudad quedó sumergida en una especie de vacío jurídico que ocasionó verdaderos problemas en su funcionamiento, como se explicó antes.

En cuanto a las características propias de la ciudad como Distrito Capital, debe decirse, a riesgo de ser mal interpretada esta postura, que el Decreto 1421 puede contener una legislación especial para Bogotá, como de hecho la tiene, pero que no trae normas especiales que regulen su condición de Distrito Capital. Este concepto no fue desarrollado, por lo cual no se incluyen disposiciones referidas de manera exclusiva a la ciudad como Distrito Capital, ni hay normas que delimiten su régimen o le asignen determinadas funciones como capital de la

República. Más aún, ni siquiera aparece la mención de que ella es el asiento de las autoridades nacionales, lo que puede verse como un descuido inexplicable. Por ende, no regula las relaciones espaciales y jurídicas que se presentan entre esas autoridades y las del Distrito, como tampoco hace ninguna mención al otro hecho político y administrativo relevante y es que en su territorio tienen asiento igualmente las autoridades del departamento de Cundinamarca, lo que hace que en la práctica en un mismo territorio convivan las autoridades del Distrito, las del Departamento y las Nacionales.

No se debe olvidar que las tres son elegidas popularmente, lo que las convierte en autoridades autónomas desde la perspectiva política y, de la misma manera, la Constitución les reconoce independencia y autonomía para el manejo de los asuntos propios en el orden territorial, lo que tiene claras implicaciones en lo que hace relación con las otras instancias de poder y amplias repercusiones desde el punto de vista del derecho administrativo. Además, en la medida en que no se ha regulado la manera como deben relacionarse entre sí respecto del territorio que les es común, bien pueden surgir conflictos, como de hecho han surgido, para los que la única solución, como se pretende las más de las veces en esos eventos, no puede ser la invocación de la unidad y los intereses nacionales.

En cuanto al régimen especial del Distrito Capital que se echa de menos, es algo que se puede constatar si se examina el artículo 5º del Decreto, donde se dispone la estructura administrativa para Bogotá, consagrando exactamente las mismas instituciones que tradicionalmente, desde las épocas de la colonia por lo menos, caracterizan al municipio colombiano, a saber: alcalde, concejo y personería, a las que se agregan ahora las juntas administradoras locales, que no son nuevas ni exclusivas de la capital, los alcaldes locales, al igual que la contraloría y la veeduría distritales, de las cuales si mucho las únicas que no son usuales en el régimen municipal ordinario son las instituciones de la veeduría y de los alcaldes locales.

Conforme con esto, el Distrito Capital está previsto para que funcione de manera igual a como lo hace cualquiera de los restantes municipios del país. Por lo tanto, la ciudad está concebida para funcionar con un concejo distrital, que es un órgano de elección popular de carácter administrativo, así como con juntas administradoras locales encargadas de administrar porciones en las que se divide el territorio del Distrito, al tiempo que dispone de un Alcalde Mayor

que es el jefe del gobierno y de la administración distritales y el representante legal del Distrito.

Igualmente, dispone la administración de unos alcaldes locales, nombrados por el alcalde Mayor, quienes tiene a su cargo administrar esas partes del territorio en que se ha dividido la ciudad y unos organismos de control como son la Personería, que tiene por objeto especialmente velar por los derechos de los asociados; la Contraloría, que tiene a cargo, en particular, el cuidado y control de los recursos públicos de la ciudad; y la Veeduría, encargada en especial de velar por el cumplimiento de la moral pública y por ejercer el control sobre los funcionarios de la administración municipal, para que cumplan bien sus funciones.

Como disposición especial que merece alguna relevancia y consideración dentro de esta gama de estipulaciones, figura la del artículo 7º del decreto en comento, por la cual se reconoce la autonomía de la ciudad, determinando además que las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes le confieren a los Departamentos, se le otorgan también a Bogotá, sin perjuicio de las prerrogativas que las leyes le reconocen al departamento de Cundinamarca.

Al respecto no se debe olvidar, conforme se indicó en el capítulo correspondiente al período de 1905, que bajo la presidencia del General Rafael Reyes, con el fin de dotar a la ciudad de instrumentos para su administración, se le dio a la ciudad de Bogotá la condición de Departamento. Curiosamente en esa oportunidad también se erigió la ciudad en Distrito Capital. Como se señaló en ese acápite, tampoco fueron claras las razones que se tuvieron por los gobernantes de ese entonces para darle esa condición, distintas de las administrativas, ni aparece disposición alguna donde se hubieran precisado sus atribuciones como Distrito Capital.

Dice este mismo artículo 7º, en parte con el fin de prevenir los conflictos a que se ha hecho mención, que las disposiciones de la Asamblea Departamental y de la Gobernación de Cundinamarca no rigen en el territorio del Distrito. También es de destacar que uno de los aspectos principales en estas materias tiene que ver con los recursos que se generan en la capital, los cuales alcanzan mucha importancia por su magnitud, como que Bogotá concentra cerca de una sexta parte del total de la población del país.

Visto ahora el panorama general que presenta este Decreto, se encuentra que el Título I se refiere particularmente a estos aspectos que se acaban de tratar,

entre los que cabe mencionar también el tema de la participación ciudadana, en el cual hace especial énfasis la Carta Política de 1991.

El Título II regula lo correspondiente a la organización y funcionamiento del Concejo Distrital, donde se indica cómo se compone, lo relativo a sus reuniones y sesiones, se le asignan funciones, entre las que aparecen normas similares a las previstas para los demás municipios en materia de impuestos y contribuciones, de planeación y desarrollo, al igual que de manejo y control de los recursos públicos y de organización de la estructura de la administración distrital.

Como punto de relieve, el decreto consagra en sus artículos 14 y 15 el control político que puede ejercer la corporación sobre los funcionarios de la administración distrital, incluidos el contralor y el personero, entre cuyas medidas figura la de la denominada moción de observaciones, por la cual el funcionario que es objeto de moción debe ser retirado de la administración.

El Título III se refiere a las funciones, atribuciones, régimen de inhabilidades y de incompatibilidades del Alcalde Mayor, dentro de las cuales aparece la atribución fijada en el artículo 35, donde se reitera su condición de primera autoridad de policía, igual a la que impera para todos los alcaldes del país, así como le asigna como atribución la de cumplir las delegaciones que le hagan el Presidente de la república y otras autoridades nacionales, conforme lo dispone el numeral 5 del artículo 38 de este Decreto 1421. Hay que destacar la atribución que le hace el numeral 19 de este mismo artículo, según la cual puede ejercer las atribuciones que la Constitución y las leyes le asignan a los Gobernadores de los Departamentos.

El Título IV trae las disposiciones sobre gobierno y administración distritales, estructura de la administración, forma de creación de las entidades y establecimientos de la capital y normas sobre la composición y funcionamiento de las juntas directivas de estas entidades; en tanto el Título V regula lo correspondiente a la descentralización distrital, donde aparecen normas acerca de las localidades o porciones del territorio en las que se divide el Distrito para su mejor administración.

El artículo 61 del Decreto señala las autoridades locales mencionadas antes, entre las que figuran los miembros de las juntas administradoras locales, denominados ediles, los cuales son elegidos popularmente, y las atribuciones de estas juntas administradoras. El artículo 69, por su parte, trae como atribución de

estas corporaciones, la de aprobar el presupuesto con destino a la respectiva localidad, lo mismo que vigilar la ejecución de los contratos en ella, al igual que participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico y social y de obras públicas.

El Título VI regula lo referido a la Personería, régimen de su elección, funciones y su condición de defensor de los derechos humanos; mientras el Título VII se refiere a las funciones de la Contraloría, a las funciones de la Veeduría y al control interno del funcionamiento de la administración. El Título VIII, entre tanto, dispone lo concerniente a los servidores de la administración distrital, respecto de los empleados y trabajadores, régimen salarial, de carrera administrativa y disciplinaria al que se encuentran sometidos.

El Título IX trae lo correspondiente a la organización presupuestal; el Título X se refiere a normas de contratación; el Título XI incluye algunas disposiciones sobre régimen fiscal, en especial sobre impuestos de industria y comercio, impuesto predial, sobretasa a la gasolina, régimen de valorización y peajes, mientras el Título XII dispone sobre servicios públicos, naturaleza de las entidades destinadas a la prestación de estos servicios y regulaciones para su prestación por los particulares.

Finalmente, en el Título XIII aparecen disposiciones especiales y transitorias referidas a la jurisdicción coactiva, al sistema de transporte masivo, a la recolección y disposición final de basuras, a la recreación y al deporte, a la participación de Bogotá en las rentas del Departamento de Cundinamarca; y, por último, en su artículo 180 se derogan las disposiciones que regían para la capital de la república, en concreto el Decreto 3133 de 1968 y la ley 1ª de 1992.

Respecto de estas disposiciones, debe decirse que, por razón del sistema unitario y centralista que rige, deben verse en consonancia con las leyes expedidas al respecto en materia de contratación, fiscal, presupuestal y de servicios públicos, entre otras. En estos términos, se ha dado una rápida mirada a las disposiciones que rigen actualmente al Distrito Capital.

Consideraciones finales y conclusiones

Debe decirse que la Constitución conserva en líneas generales disposiciones y principios que orientaron la anterior Constitución, en especial lo que tiene que ver con el régimen adoptado, correspondiente a un Estado Unitario. También

debe señalarse que las modificaciones e innovaciones introducidas no son de la magnitud o de la dimensión que se podría esperar o suponer y, por el contrario, repiten no sólo figuras instituidas en anteriores oportunidades, sino que lo hace bajo similares parámetros.

Adicionalmente, puede anotarse que se mantiene el equívoco en lo que respecta al Distrito Capital, por lo cual hay que precisar que el rastreo cuidadoso que se ha hecho en la investigación para establecer los orígenes de esta institución y las razones que han llevado a incorporarla en nuestro ordenamiento constitucional, llevan en todos los casos a consideraciones de orden administrativo que se han hecho los gobiernos o los constituyentes para proponer la adopción de la figura del Distrito Capital. Desde la perspectiva constitucional, el concepto de Distrito Capital se ve consonante con la forma de Estado federal, por lo que su inclusión en nuestro ordenamiento genera equívocos, dado que nuestra forma de Estado es unitaria. En esas condiciones, su denominación resulta, por decir lo menos, incoherente con la forma de Estado adoptada.

Ha primado la idea de que a través de una institución como esta se logra una mejor administración de la ciudad y se consigue mejorar sus relaciones con las otras instancias territoriales que se encuentran a su alrededor o dentro de las que se encuentra enclavada, como los municipios vecinos y el departamento de Cundinamarca.

Se puede decir que a la fecha no se encuentra resuelta la tensión que subsiste entre la capital de la república, la capital del Departamento y Bogotá como ciudad, siendo este último aspecto el más destacado al concentrarse en ella la sexta parte de la población total, constituyendo, sin lugar a dudas, el centro económico, gubernamental, empresarial, de servicios, laboral, educativo y urbanístico más importante del país.

Mantiene su condición de asiento del poder nacional, en tanto su alcalde se convierte en el más importante funcionario electo a nivel territorial, después del Presidente de la república, lo que da razón de su importancia tanto dentro del contexto político, como del administrativo, al estar obligado a hacer una buena gestión para atender a los cerca de siete millones de habitantes que viven en su circunscripción.

Al mismo tiempo, el alcalde de la capital es visto al lado del Presidente de la República como el funcionario con mayor capacidad de influir en el concierto

nacional. De allí se deriva la importancia de su poder y hace que su peso no sea virtual sino real, con capacidad para influir, no solo en el orden local sino en el nacional.

Desde la óptica administrativa, Bogotá es una entidad territorial, organizada constitucionalmente bajo la denominación de Distrito Capital, dotada de sus propias autoridades, como son: alcalde distrital, concejo distrital, juntas administradoras locales, contralor y personero, elegidas localmente mediante el sufragio, constituyendo una circunscripción territorial. También es una circunscripción territorial para la elección de Representantes a la Cámara, lo cual constituye una fórmula original, tratándose de un Estado Unitario.

En ese orden de ideas, el alcalde no está sometido a las directrices del Presidente de la República, excepto para unos pocos temas en concreto, previstos en la Carta Política, entre los que figura el relativo al orden público interno. Por esto, el alcalde de la capital, al igual que los restantes alcaldes del país, están sometidos a las órdenes e instrucciones que sobre el particular imparta el Presidente.

También debe decirse que en nada difiere sustancialmente la configuración de Bogotá como Distrito Capital de la forma como se han organizado los demás municipios del país, hasta los más reducidos, pues mantiene básicamente unas mismas autoridades y dispone de similares, por no decir iguales, atribuciones. Más aún, se puede decir que desde la época de la colonia, se mantiene una similar estructura de administración local, la cual tiene antecedentes del derecho español, en mixtura con formas de organización propias del derecho francés que conviven con disposiciones importadas del sistema legal americano. Por eso, la mayor parte de las instituciones del sistema legal colombiano se caracteriza por presentar una acendrada mixtura, donde conviven instituciones propias de un sistema federal con las de un estado unitario, y normas de corte centralista con otras de marcada tendencia autonómica.

El Distrito capital de Bogotá, en su condición de capital de la República de Colombia, tiene como atribución especial ser el asiento de las ramas del poder público, razón por la cual la sede de las mismas está en la capital. Por esa misma razón, su variación o modificación sólo puede hacerse mediante ley de la república, por motivos debidamente establecidos, requisito que fija la misma Constitución; así, cualquier cambio que se haga en este sentido, sin el lleno de los mismos, carece de toda validez, y los funcionarios que así actúen

serán responsables penalmente, apareciendo además que todos los actos que se dicten en esas condiciones carecen de valor.

La capital goza de un régimen jurídico propio y especial que figura actualmente en el Decreto Ley 1421 de 1993. No obstante, muchas de sus funciones y atribuciones son similares a las que cumplen los demás municipios del país. Cuando no exista norma especial que así lo determine, aquellas funciones o atribuciones que no estén reguladas de manera expresa para la capital del país, que deban ser atendidas o resueltas, podrán serlo con fundamento en las disposiciones que regulen las mismas para los municipios.

El Distrito Capital, para su organización y funcionamiento así como para atender los servicios y funciones administrativas que le han sido asignadas, dispone de un funcionario elegido popularmente por los ciudadanos, denominado Alcalde Mayor, quien es jefe de la administración, primera autoridad de policía, responsable de la debida atención y prestación de los servicios públicos y de la ordenación del gasto, así como de la celebración de los contratos y del recaudo de los bienes y rentas. También le corresponde mantener el orden público en el respectivo distrito, velar porque se destinen los recursos para atender las necesidades de salud, educación y por la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y teléfono. Al igual que el resto de alcaldes del país, el alcalde de la capital responde por el orden público, y para estos efectos está sometido a las órdenes e instrucciones que imparta el Presidente de la República.

En la ciudad capital también existe una corporación administrativa de elección popular, el Concejo Distrital, encargada de aprobar el presupuesto de rentas y de gastos, el de inversiones, lo mismo que de fijar las tarifas, tasas y contribuciones del orden distrital y de hacer el reparto de los recursos provenientes del presupuesto nacional y de las rentas departamentales que le corresponden al distrito en participación.

A nivel de la capital, está prevista igualmente la existencia de órganos de control, que tienen por fin expreso velar por el adecuado manejo e inversión de los recursos públicos, así como la debida atención que de las funciones y servicios deben hacer sus funcionarios. De acuerdo con lo anterior, para finalizar, se puede decir que Bogotá goza de un estatuto especial que le permite atender de manera más o menos adecuada los requerimientos que una compleja

administración pública de esas dimensiones demanda, pero no se puede decir lo mismo respecto de las normas que regulan sus relaciones con las autoridades nacionales y las departamentales, ni resulta clara su condición de Distrito Capital, ni, por ello, las intenciones que tuvieron los Constituyentes al erigir la ciudad a esa condición.

Bibliografía

- Barco, Virgilio. *Reforma Constitucional. Documentos. Noviembre de 1988*. Presidencia de la República. Bogotá: Imprenta Nacional, 1988.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y formas de Gobierno*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Buenahora Febres- Cordero, Jaime. *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Tercer mundo editores, 1991.
- Cepeda, Manuel José. *La constitución que no fue*. Bogotá: Ediciones Uniandes, El Áncora Editores, 1994.
- De la Calle Lombana, Humberto. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta, 2004.
- Echeverri Uruburu, Álvaro. *Teoría constitucional y ciencia política*. Cuarta edición. Bogotá: Editorial Temis, 1990.
- Gaceta Constitucional. No. 5 del 15 de febrero de 1991.
- . No. 8 de 19 de febrero de 1991.
- . No. 9 de 19 de febrero de 1991.
- . No. 21 de 15 de marzo de 1991.
- . No. 22 de 18 de marzo de 1991.
- . No. 40 de 8 de abril de 1991.
- . No. 80 del 23 de mayo de 1991.
- García-Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Salamanca: Alianza Editorial, 1999.
- Lleras Camargo, Alberto. *Obras Selectas*. XI Tomos. Bogotá, 1987.
- Ministerio de Gobierno. *Proyecto gubernamental de reforma constitucional*. Bogotá: julio de 1988. Documento impreso.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia. 1875 – 1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1998.

- Pérez Escobar, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*. Sexta edición. Bogotá: Editorial Temis, 2003.
- Presidencia de la República. *Propuestas de las Comisiones preparatorias*. Bogotá, enero de 1991.
- Presidencia de la República. *Proyectos de reforma constitucional. 1968–1990*. Tomo I. Bogotá: Secretaría de administración pública, 1991.
- Programa democracia. Universidad de los Andes. *Una constituyente para la Colombia del futuro*. Bogotá: Universidad de los Andes, Fescol, 1990.
- Sáchica, Luis Carlos. *Derecho constitucional general*. Bogotá: Editorial Temis, 1999.
- Sánchez, Gonzalo; y Peñaranda, Ricardo (comps.). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Fondo editorial Cerec, 1995.
- Sociedad económica de amigos del país. *1886–1991. Los cambios constitucionales. Análisis político de la Nueva Constitución*. Bogotá: Sociedad económica de amigos del país, 1992.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho constitucional general e instituciones políticas*. 8ª edición. Bogotá: Editorial Legis, 1999.
- Zalamea, Alberto. *Diario de un constituyente*. Bogotá: Zalamea Fajardo editores, 1991.

La visión de Bogotá plasmada por la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón: un estudio sobre la propuesta de descentralización administrativa para la capital

Rodrigo Pombo Cajiao

Introducción

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 que consagra un régimen jurídico y especial para Bogotá,¹ y de acuerdo a todo el análisis jurídico-histórico que antecede a este escrito, la capital no ha vivido un minuto sin que de algún lugar, por remoto que éste sea, se propongan diversas fórmulas en cuanto a su organización territorial, el reparto de competencias entre las autoridades que intervienen en ella, los alcances y naturaleza jurídica de las entidades que conforman el cuerpo de gobierno. En fin, todas y cada una de esas propuestas que constituyen lo que en este escrito denominamos “visión sobre Bogotá”, que no denota otra cosa que la forma como sus autores conciben el reparto de poder y la forma de estructurar la convivencia humana en la capital con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, por quien presenta la propuesta y, de alguna manera, por la distinta visión que en ella se contiene en comparación con el actual régimen jurídico que la preside, hemos considerado que el proyecto de acuerdo “por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”² puesto a consideración del Concejo Distrital en el año 2006 por parte de la administración del Alcalde Mayor doctor Luis Eduardo Garzón, reviste una singular relevancia para el cumplimiento de nuestro propósito.

¹ Ver capítulo 4 “Del régimen especial” de la Constitución Colombiana de 1991.

² Proyecto de acuerdo Distrital 261 radicado el 13 de junio de 2006 en el concejo de Bogotá.

Aclaremos de entrada que fue a partir de la presentación de ese proyecto de acuerdo que la administración distrital logró que el concejo distrital entrara en el debate político más reciente sobre la “visión de Bogotá”, el cual culminó con la aprobación del acuerdo Distrital No. 257 del 30 de noviembre de 2006 “por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones”.

Es por ello que estas reflexiones tienen como fundamento el proyecto 261 inicialmente presentado por la alcaldía mayor, pues ella contiene una particular visión sobre Bogotá, especialmente en lo que atañe a la denominada descentralización territorial, no avalada por el concejo capitalino cuando aprobó la reforma administrativa a través del acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006.³

A pesar de tantas y tan diversas propuestas y de la inagotable lista de reuniones, foros, publicaciones especializadas y debates sobre la “visión de Bogotá”,⁴ promovidos desde distintas instancias tanto del sector público como desde organizaciones privadas, en esta iniciativa se condensan en torno a la exposición de motivos y al título VI especialmente, los principales elementos y argumentos que defiende la administración sobre su concepción de la ciudad y que, por lo mismo, encajan perfectamente en el estudio que se aborda en esta obra sobre el régimen jurídico para la capital.

En efecto, es a partir de la definición jurídica de localidad y, por lo tanto, de su naturaleza y consecuentemente por su alcance jurídico-político, que el gobierno central capitalino propone re-estructurar nuevamente la ciudad sobre la base de una entidad jurídica de derecho público, sobra decir, independiente y autónoma a la persona jurídica “capital” que sería la localidad,

³ En efecto, el concejo distrital no avaló la tesis de la descentralización territorial de las localidades y se refirió a ella mediante un desamparado artículo 30 que no hizo nada distinto que reconocer lo ya existente y desarrollado por el decreto-ley 1421 de 1993 con el agravante que, de manera ora deliberada ora descuidada se les olvidó prescribir que el alcalde mayor, por expresa disposición legal (art. 61 decreto-ley 1421 de 1993) es una autoridad local. Veamos la reducida manera como el concejo distrital abordó el segundo gran tema de la propuesta que sobre la “visión de Bogotá” tenía el alcalde Garzón.

“Artículo 30. Estructura General del Sector de las Localidades. El Sector de las localidades está integrado por las Juntas Administradoras Locales y los alcaldes o alcaldesas Locales”.

⁴ Bástele al lector con el resumen de estudios realizados para Bogotá en distintas administraciones recogidas en la página 19 de la exposición de motivos del proyecto de acuerdo 261 fundamental para el entendimiento de este artículo.

con todas las características y elementos que ello conlleva, bajo la premisa de la participación ciudadana y el empoderamiento popular, para, de esa manera, alcanzar la firme y progresiva realización de los derechos de la población asentada en Bogotá.⁵

Así las cosas y para efecto de nuestro análisis, la administración distrital abre el debate con una propuesta reglamentaria que gira en torno a (i) la creación de 12 “supra” sectores administrativos que recojan la reestructuración administrativa propuesta, y (ii) la creación de 20 localidades con personería jurídica, esto es, la elevación, por decirlo de alguna manera, a la categoría de entidad territorial a las localidades actualmente existentes para, a partir de allí, hablar efectivamente de descentralización administrativa y olvidar la desconcentración administrativa que se ha trabajado a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y especialmente del decreto-ley 1421 de 1993 en la capital.

De tal manera que, para mayor comprensión del artículo, presentaremos nuestro trabajo en tres partes fundamentales a saber: (a) reflexiones acerca de los aspectos que motivan la reforma en temas sobre la visión que se plantea para Bogotá a partir de la descentralización política y administrativa; (b) reflexiones sobre los aspectos consignados en el articulado del proyecto de acuerdo Distrital No. 261; y (c) la relación del proyecto de reforma administrativa estructural e integral con la teoría de la Ciudad Capital que hemos venido sosteniendo a lo largo de este compendio académico.

Con todo, no sobra advertir que este artículo en ningún momento pretende hacer un estudio minucioso sobre el tejido total de la reforma propuesta y la reforma aprobada, sino sólo en aquellos aspectos que de alguna manera hemos considerado vitales para entender la aplicabilidad de la teoría de la ciudad capital en el contexto de la Bogotá actual y su relación con lo que hemos denominado la “visión de Bogotá”.

1. Reflexiones sobre los aspectos que motivan la reforma en temas sobre la visión que se plantea para Bogotá a partir de la descentralización política y administrativa

Antes que nada, hay que reconocer dos virtudes connaturales al proyecto de reforma administrativa presentada por la administración Garzón por estos días.

⁵ Exposición de motivos del proyecto de acuerdo 261 del 13 de Junio de 2006. Pág. 1.

La primera, consistente en el hecho de presentar una propuesta de tan vasta y compleja envergadura, lo cual hace presumir las bondadosas intenciones de sus autores y promotores, sobre todo si se tiene en cuenta las dificultades que este tipo de iniciativas han sufrido en la historia reciente de Bogotá por los intereses político-electorales que ella encubre y que se reflejan en las distintas instancias de deliberación como lo son el Congreso de la República, cuando de presentar un proyecto que modifique o sustituya el Estatuto Orgánico vigente Decreto-Ley 1421 de 1993 se trata, o el Concejo de Bogotá cuando, como en esta oportunidad, se pretende reestructurar y visionar la ciudad a partir de un integral acuerdo reglamentario sobre la materia. Esa valentía denota voluntad y ejercicio de gobierno dignos de reconocer.

Por otra parte, es muy honesto para con toda la población en general, pero especialmente con el sector político y académico, presentar una reforma que sin mezquino argumento, ningún encubierto principio político y ningún vestigio de duda, exhibe su marca filosófica-política y le pone la impronta de corte socialdemocrática a la “visión” que se tiene y que se quiere de la capital, cosa que permite entender con mayor facilidad el conjunto de normas propuestas y el espíritu que las informa.

Empero, por los efectos que traería para el futuro de la capital y para el mismo Estado colombiano de materializarse una propuesta como esta, es indispensable que la academia aporte desde una orilla imparcial y sólidamente argumentada propias visiones con el propósito de cooperar con tan trascendental tema.

En ese orden de ideas bien puede observarse que la “visión de Bogotá” consignada en la iniciativa (proyecto 261) está cifrada en una concepción de la dignidad humana⁶ entendida, podríamos decir, como aquella condición exterior de comodidad y confort edificado a partir de la solución, por parte del gobierno, de las necesidades básicas y materiales de las personas tales como la educación, la salud, los servicios públicos de agua potable, energía eléctrica, aseo entre otros muchos, los cuales requieren, para los socialdemócratas, nece-

⁶ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 2 cuando afirma: “la Reforma propuesta integra en su espíritu los principios constitucionales del Estado Social de Derecho que, en su esencia busca realizar *la justicia social y la dignidad humana al efectivizar los derechos*”. Véase igualmente la página 7 sobre los objetivos de la reforma. “La materialización de los derechos de los ciudadanos”.

sariamente de una intervención de los cuerpos de gobierno en la vida cotidiana de la comunidad capitalina y no entendida como aquél atributo natural de la persona que la califica y, con ello, la diferencia de los demás seres vivos gracias a sus propias y voluntarias decisiones de vida que no necesariamente tienen que ver con la intervención de los gobernantes en la “satisfacción” y el destino de la comunidad y de las personas que la integran.

En igual sentido el proyecto está permeado por la concepción intervencionista del gobierno para garantizar la igualdad material de los habitantes de la ciudad,⁷ lograr la justicia social,⁸ alcanzar la dignidad humana,⁹ hacer efectivos los derechos de los mismos consagrados en las normas positivas¹⁰ y, con ello, modernizar la ciudad y volverla más humana,¹¹ hacerla cada vez más democrática,¹² especialmente desde la perspectiva de la participación de la población en la toma de decisiones y en el control que ejerza sobre las mismas,¹³ y compatibilizarla con el desarrollo regional.¹⁴

Para ello, echa mano de herramientas como la descentralización territorial y la re-estructuración administrativa por medio del reparto de competencias entre las autoridades del sector descentralizado y el central y entre las mismas autoridades centralizadas bajo la consideración pragmática de la gradualidad.¹⁵ Para

⁷ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 3 cuando afirma: “por último es un Estado social en el sentido que el poder político debe lograr una justicia material mínima, la cual se consigue bajo el supuesto de la igualdad material.” Además, toda la página 3 corrobora lo dicho al citar la palabra igualdad señalada en el preámbulo de la Constitución Política, las sentencias de la Corte Constitucional sobre el particular y los alcances que le dan al Estado Social de Derecho.

⁸ *Ibid.* 4.

⁹ *Ibid.* 4.

¹⁰ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 3 cuando afirma que “para lograr la igualdad material se hace necesario contar con acciones afirmativas de tipo normativo”.

¹¹ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 2 cuando manifiesta los retos que la reforma persigue.

¹² *Ibid.*

¹³ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 6 sobre los mecanismos de control, como también la página 31 que nos habla sobre la descentralización territorial y anota como reto principal “el derecho que tienen los actores locales, a ser protagonistas en la orientación del desarrollo del territorio”.

¹⁴ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 2 cuando manifiesta los retos que la reforma persigue.

¹⁵ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 6 cuando afirma: “Por esta razón se establece un proceso gradual de transferencia de competencias y de ajuste institucional, en el cual se fijan requisitos que deben cumplirse, una vez aprobado el acuerdo por el concejo”.

proponer lo anteriormente descrito, la exposición de motivos del acuerdo 261 en estudio, condensa un diagnóstico de la ciudad que por supuesto no es mérito de la actual administración, pero que, sin embargo, tiene el valor académico de su organización y puesta en consideración y que se resume de la siguiente manera:

En materia de organizacional territorial y funcional. “Un modelo descentralizador incompleto”.¹⁶

- *Bajos recursos a las localidades.* Con los recursos de los Fondos de Desarrollo Local no se pueden financiar gastos de funcionamiento, con excepción de los honorarios de los ediles, lo cual significa que las localidades no cuentan con los recursos para financiar una planta propia de personal y dependen, por lo tanto, de la asignación de funcionarios determinada por la administración distrital de manera que “el esquema vigente otorga a las localidades cierta autonomía para decidir sobre la distribución de los recursos, pero las limita en cuanto a su posibilidad de contar con un aparato administrativo propio que les permita cumplir con las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación”.¹⁷
- *Falta de claridad de competencias.* De tiempo atrás se ha identificado como el principal problema del desarrollo de la capital, y particularmente el desarrollo local y la falta de claridad de competencias entre las distintas autoridades existentes en el distrito, pero particularmente las relacionadas con el ámbito local haciendo (i) ineficiente la gestión administrativa y de gobierno; (ii) generando duplicidad de funciones y, con ello, desperdicio de recursos públicos; y (iii) irresponsabilidad de los servidores públicos por la difuminada distribución de competencias y su falta de claridad.¹⁸

¹⁶ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 32 cuando afirma: “Al tiempo que el decreto 1421 de 1993 desarrolló algunos de los elementos básicos de la descentralización territorial, limitó algunos aspectos con lo cual condujo a un modelo incompleto”. Página 5: “Como consecuencia, Bogotá tiene actualmente un modelo incompleto de descentralización”.

¹⁷ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 31 sobre el Diagnóstico de las localidades del distrito capital literal a. “Recursos”.

¹⁸ Uno de los principales objetivos del proyecto de ley No. 118 de 2002: “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”, presentado por el entonces representante a la Cámara por Bogotá, Dr. Roberto Camacho W., era el de lograr el adecuado reparto de competencias entre las distintas autoridades del Distrito, en

- *Debilidad en la planeación y ejecución local.* La exposición de motivos es del todo clara: “El personal asignado a las oficinas de planeación local no corresponde al número y perfil, a la dinámica propia de cada localidad”, y “la formulación de proyectos, así como la supervisión general de su ejecución en caso de ser incluidos en el plan de inversión de la localidad, se ve afectada por la reducida capacidad de los equipos locales y por el bajo nivel de formalización del proceso de identificación y validación técnica de los mismos”. En cuanto a la ejecución de los recursos locales, su precario funcionamiento reflejado en el atraso en materia de contratación y dispersión de la inversión obedece, por un lado, a la falta de equipo técnico y humano y a la falta de claridad de competencias anteriormente mencionado, y, por otro, según esta administración, a que el Alcalde Mayor es el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local, el cual delegó en los Alcaldes locales y ahora en la Unidades Ejecutivas Locales (UEL), sus funciones (desconcentración y delegación).
- *Debilidad en la gestión jurídica local.* Como lo esboza el documento estudiado y como lo demuestra la experiencia, es evidente que en las localidades “existen problemas en el procesamiento de la información y su actualización en el tema jurídico local” derivados de los mismos problemas de siempre. (i) Falta de personal, (ii) de equipos e infraestructura técnica, (iii) ausencia de recursos materiales (dinero) y (iv) falta de claridad de competencias.

El remedio recogido en la propuesta para ese diagnóstico se puede resumir así:

- Pasar de un esquema desconcentrador a un esquema de descentralización territorial por medio de la creación o el “reconocimiento” de las actuales localidades como entidades territoriales, permitiendo con ello que la comunidad identifique sus intereses para que, a partir de allí, logre una interlocución

especial, de las localidades. Por ello bien vale la pena conjugar lo dispuesto en el proyecto de reforma del artículo 63 del actual estatuto con la exposición de motivos que trata el tema contenido en la página 35 de la propuesta bajo estudio.

organizada con el Estado y se permita consolidar “un intenso proceso de vigilancia ciudadana de la gestión pública”.¹⁹

- Para ello es indispensable reconocer, como se anotó, que las localidades son entes territoriales y no meras divisiones geográficas administrativas a las que sólo les basta el reconocimiento, vía acuerdo distrital, de su personería jurídica de derecho público.²⁰
- Con base en el reconocimiento y configuración de las localidades como entes territoriales, alcanzar los objetivos propuestos en la reforma y ser fiel a su espíritu informado en las características de la misma.

Aun cuando es posible que en distintas iniciativas y estudios se expongan otros elementos que configuren el diagnóstico de la capital, en estos puntos se encuentra la substancia de la gran mayoría de los mismos. No obstante, el debate, como es de esperarse, gira en torno a las soluciones al problema, lo cual implica, como primera medida, analizar si el desarrollo del espíritu de la iniciativa contenido en el cuerpo normativo sugerido se compadece y logra satisfacer realmente esos inconvenientes arrojados en el estado del arte de la capital, y, por otra parte, marcar ciertos derroteros reflexivos que le permitan al lector ampliar su concepción acerca de la viabilidad, legalidad y conveniencia del proyecto, sobre todo teniendo como punto de partida y de llegada la teoría sobre la capital que hemos desarrollado en este texto.

2. Reflexiones sobre las disposiciones consignadas en el articulado del proyecto de acuerdo distrital

En este acápite nos proponemos considerar cuatro cuestiones que creemos capitales dentro del contexto del estudio, a saber: (i) ¿Qué tan cierto es que las localidades de la capital son entes territoriales pero les falta su reconocimiento normativo? Y, seguidamente, (ii) ¿qué tan conveniente, jurídicamente hablando, puede ser el hecho de adoptar esa postura doctrinaria? (iii) ¿Será cierto que para lograr los objetivos y alcanzar las metas propuestas en materia de organización territorial hay que suprimir las UEL, descentralizar la ciudad territorialmente,

¹⁹ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en su página No. 31. Reto principal de la descentralización territorial.

²⁰ Véase por ejemplo, la exposición de motivos en sus páginas No. 47 a 54.

y otorgarle al Alcalde local las responsabilidades que conlleva la creación de entes jurídicos con personalidad jurídica propia de derecho público como lo son las entidades territoriales? (iv) ¿Qué tan correcto, técnicamente hablando, resulta pretender participar de una visión de una ciudad-región partiendo de la descentralización territorial local? Y, desde un punto de vista procesal, (v) ¿qué tan viable es acometer semejante reforma por vía reglamentaria y no legal?

Por supuesto que a estos y a muchos otros interrogantes que pueden surgir a propósito del proyecto y de la visión que se tenga de Bogotá, pueden aparecer a su vez otros tantos interrogantes y, por lo mismo, polémicas paralelas. No obstante, ofreceremos algunos interrogantes que presenta la iniciativa así como conclusiones parciales sobre la misma, dentro de los límites expuestos. En igual sentido este trabajo no revisará lo concerniente a la transformación administrativa funcional y la “compactación”, como se definió en la reforma Constitucional de 1968, de los 12 sectores propuestos y aprobados y que no es otra cosa que, con buen criterio gerencial y en aras a aplicar los principios de la eficiencia, eficacia, economía y celeridad administrativa consignados en el artículo 209 de nuestra Carta Política, la reunión de cabezas de mando en grandes mundos administrativos que recogen la atomizada y desarticulada estructura organizacional de las distintas entidades y dependencias que el distrito presenta y que impide, materialmente hablando, el trabajo y buen desempeño de los servidores públicos distritales en todos los órdenes. Con todo, resulta imperioso precisar más adelante algunos de sus apartes y comentarlos a la luz del derecho comparado de manera siquiera somera para lograr una visión más completa sobre la exposición del tema.

2.1. ¿Qué tan cierto es que las localidades de la capital son entes territoriales pero les falta su reconocimiento normativo?

Con el fin de ofrecer una adecuada respuesta a este interrogante, hemos decidido abordar el tema desde cinco frentes de acción distintos pero complementarios, a saber: (i) El error del constituyente al incorporar en el artículo 1º de nuestra constitución política los conceptos, a nuestro juicio excluyentes, de autonomía y descentralización administrativa; (ii) la deconstrucción del espíritu constituyente al tratarse de temas territoriales para el régimen especial del Distrito Capital; (iii) el valor del listado taxativo del artículo 286 de nuestra carta política; (iv)

la procedente analogía con la teoría general de las comunas y corregimientos o desconcentración municipal y, (v) el derrumbe intrínseco de la propuesta de reforma administrativa objeto de estudio. Veamos:

2.1.1. El error del constituyente al incorporar en el Artículo 1º de nuestra Constitución Política los conceptos, a nuestro juicio excluyentes, de autonomía y descentralización administrativa

En no pocos escenarios políticos, e incluso académicos, se intenta defender este tipo de propuestas descentralizadoras, aduciendo argumentos finalísticos que se acomodan al llamado espíritu constituyente. En efecto, quienes defienden iniciativas tan controversiales como la “visión de Bogotá” que contempla el proyecto 261 de la administración Garzón, otorgan fabuloso alcance al concepto de autonomía consagrado en el artículo 1º de nuestra carta política, según el cual “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, *con autonomía de sus entidades territoriales*”.

Aducen que el concepto de autonomía es complementario y perfectamente compatible con el de descentralización,²¹ pues obedecen a la misma materia (grado de libertad de los entes territoriales); o que su relación es de género a especie; o que lo que significa la autonomía es el señalamiento ineludible de subrayar el estirpe descentralizador que inspiró nuestra constitución; o, como lo defiende nuestro máximo tribunal constitucional, “la descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la autonomía”.²²

Es decir, la introducción del concepto de autonomía en nuestro ordenamiento constitucional obedeció más a un ímpetu político del momento que a un verdadero criterio de configuración constitucional. Esto trajo consigo, como era predecible, inconvenientes interpretativos frente a su alcance y naturaleza que ni la propia corte constitucional ha podido solventar satisfactoriamente,

²¹ Ver la posición del profesor Pedro Alonso Hernández recogida en el texto del Dr. Augusto Trujillo Muñoz. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. P. 126.

²² Corte Constitucional. Sent. C-517 de sept. 15 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.

pues se ha limitado a decir que la descentralización es un concepto más administrativo mientras que el de autonomía es más político.²³

Como sea, lo único cierto es que, a nuestro parecer, tiene toda la razón el profesor Guillermo Chaín Lizcano quien, retomado por el catedrático Trujillo Muñoz, “critica los términos del artículo 1 de la carta y anota sobre el tema que la nueva Constitución ‘antes que representar un avance conceptual, introduce elementos de confusión al dejar sin calificación el tipo de autonomía de que se dota a los entes regionales. Empero, como el concepto de república unitaria es incompatible con el de autonomía política de las regiones, es preciso entender que dichas entidades territoriales solamente son autónomas de manera relativa y exclusivamente en materia administrativa’”, pues se encuentran empotradas dentro del concepto de república unitaria.

De manera que aludir al artículo 1º constitucional, en cuanto al grado de autonomía territorial se refiere, para sostener una tesis como la de la territorialidad de las localidades capitalinas, nos parece, de entrada, débil e inútil toda vez que, con este tipo de argumentos, siempre se termina concluyendo que un mayor grado de descentralización implica mayor autonomía y que la descentralización es la herramienta jurídica en derecho administrativo que busca defender los intereses locales frente al apetito del excesivo poder centralista que eventualmente se quiera presentar en un Estado organizado de manera unitaria.

De suerte que no ayuda mucho el hecho de presentar la pretendida “autonomía” constitucional para defender esta postura doctrinaria, pues ni ella misma se entiende a cabalidad dentro de un Estado Unitario como el colombiano, y mucho menos intentará dar luces en materias como la acá estudiada puesto que ella obedece a una forma de Estado independiente que obedece a características, historia, cultura y circunstancias políticas diferentes como las que presenta la forma del Estado autonómico.

2.1.2. La deconstrucción del espíritu constituyente al tratarse de temas territoriales para el régimen especial del Distrito Capital

Usando el concepto filosófico de “deconstrucción”, en este apartado pretendemos desentrañar el espíritu constituyente sobre el tema de la organización

²³ Sentencia C- 497 de noviembre 3 de 1994 del mismo tribunal constitucional con MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

territorial para la capital de Colombia a partir de la revalorización de los debates al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, concluyendo, de entrada, que, por lo menos para el tema de la descentralización o desconcentración de Bogotá, no se puede hablar propiamente de un espíritu constituyente.

De modo que defender una “visión sobre Bogotá” a partir de la intención del cuerpo constituyente no parece ajustado a la realidad histórica tal y como lo demuestra el tratadista Raúl Velásquez Gavilanes en su obra *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. En efecto, como lo resume magistralmente el profesor Velásquez Gavilanes:

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) desempeñó su papel de manera prudente. Hay tres aspectos de su labor que justifican esta calificación de su nivel adecuado de desempeño: primero, la ANC se propuso lograr que el gobierno de la ciudad no quedara indebidamente fragmentado tras el fortalecimiento de las autoridades locales. Con este propósito denominó ‘localidades’ a los distritos en que se divide la ciudad, en lugar de ‘municipios’, así evitó el problema de que los distritos obtuvieran un nivel de autonomía más elevado del que gozan los municipios. Prefirió la etiqueta de ‘juntas administradoras locales’ en lugar de ‘concejos locales’, a fin de destacar la supremacía del Concejo Distrital de Bogotá. Además, *se negó a que las localidades se convirtieran en entes territoriales y se opuso a la elección popular de alcaldes locales* y a que éstos permanecieran en el cargo por un término fijo.²⁴ (Cursivas nuestras)

En ese orden de ideas, pareciera indiscutible el querer del constituyente para la desconcentración territorial capitalina en un sentido totalmente contrario al expuesto en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo distrital 261 presentado al concejo de Bogotá por aquellos días. Empero, de todo el acervo documental sobre los debates y proyectos propuestos en el seno de la constituyente,²⁵ lo único que podríamos afirmar con contundencia es que hubo de todas las clases y para todos los gustos, centrándose el debate en las riquísimas disquisiciones que sobre la “visión de Bogotá” tenían especialmente los delegatarios Jaime Castro y el ex alcalde de la capital doctor Augusto Ramírez

²⁴ Raúl Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2003. P. 35.

²⁵ Sobre el particular ver por ejemplo la recopilación hecha en ese sentido por el profesor Jorge Enrique Ibáñez Najar en el documento que le envió sobre la materia a la Dra. Martha Yaneth Veleño Quintero, Directora Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fechado el día 20 de febrero de 2006.

Ocampo. De igual manera, cabe resaltar la fuerte y documental posición que, en contra de la elección popular de alcaldes locales y a la convertibilidad de las localidades en entes territoriales, sostuvieron el aquel entonces alcalde mayor doctor Juan Martín Caicedo Ferrer y el ministro de gobierno doctor Humberto de la Calle Lombana.²⁶

Más aun, en el discurso durante la sesión de la ASC pronunciado por el doctor De la Calle Lombana, fungiendo como la voz del gobierno central del momento, manifestó que para ese entonces, para Bogotá:

Se pudiera optar por dos caminos: o crear un Distrito Capital que incorporara nuevas áreas, por decir de alguna manera, toda la sabana de Bogotá, bajo una sola órbita administrativa (...) y la posibilidad de un área metropolitana, también con características particulares, que le permita a Bogotá agrupar para los efectos de la prestación de ciertos servicios, a las zonas aledañas ubicadas en la sabana de Bogotá, sin pérdida de la identidad política de municipios como Soacha, Chía y los demás que están a su alrededor, permitiendo que haya una integración necesaria, si se quiere que la Capital de la república, alguna vez tenga coherencia urbana.²⁷

Como si ello fuera poco, el decreto-ley 1421 de 1993 –“Estatuto Orgánico de Bogotá”–, que expidió el gobierno nacional por expresa disposición constitucional del artículo 41 transitorio, también trajo de manera inequívoca un sentido de dependencia local ante las autoridades distritales que el proyecto de acuerdo distrital 261 en estudio parece desconocer. El profesor Velásquez Gavilanes lo comenta en estos términos:

Las políticas enunciadas a continuación, restringieron las autonomías de las autoridades locales: primero, el decreto 1421 permitió al alcalde mayor reemplazar a los alcaldes locales en cualquier momento (...) Jaime Castro finalmente entendió que en la vida real los alcaldes locales con periodos fijos planteaban un problema para el gobierno de la ciudad. (...) Una segunda política consistió en que el alcalde mayor asumió la administración de los Fondos de Desarrollo Local y les retiró esa función a los alcaldes locales, lo que significaría que ahora Castro sería el encargado de invertir los recursos locales, aprobar los contratos necesarios y asumir la gestión general de los fondos locales. (...) En tercer lugar, el decreto 1421 de 1993, prohibió a los ediles hacer parte de las juntas ejecutivas de los fondos de desarrollo

²⁶ *Ibidem*. P. 41.

²⁷ En Defensa de la descentralización y de la autonomía territorial. Estudios Constitucionales. Humberto de la Calle Lombana y Jorge Mario Eastman Robledo. Colombo editores. 1996. P. 53.

local. (...) A los ediles se les prohibió terminantemente intervenir en el proceso de contratación para disipar cualquier duda en torno al objetivo de la reforma. (...) Por último, el decreto 1421 introdujo algunos ajustes en la ejecución de presupuestos, que también redujeron las autonomías de las autoridades locales.²⁸

De manera que, es cuando menos debatible, por no decir inapropiado, defender una postura descentralizadora para la capital de la República fundada en el “espíritu” del constituyente, cuando verdaderamente en este campo no ha habido propiamente una clara postura que defina el asunto distinta a la que defiende un adecuado nivel de dependencia local a las autoridades del orden distrital que nos aleja mucho de la concepción descentralizadora que patrocina el proyecto 261 convirtiendo a las localidades en entes territoriales.

2.1.3. El valor del listado taxativo del Artículo 286 de nuestra Carta Política

Para poder sostener la tesis según la cual las localidades de Bogotá son verdaderas entidades territoriales a las que lo único que les hace falta para llegar a serlo es el reconocimiento de su personería jurídica de Derecho Público a través de un acuerdo distrital, como lo pretende susodicho proyecto 261 de 2006, es indispensable partir de la base de que el artículo 286 constitucional trae una lista enunciativa que no taxativa de las entidades territoriales como quiera que por ningún lado de ese artículo aparecen las localidades del distrito capital. “Art. 286. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y la ley”.

De modo que no hay otra alternativa. Para la consecución de sus metas la administración tuvo como imperativo sostener que tan claro artículo es enunciativo, Vgr indicativo de lo que es un ente territorial de derecho público pero de ninguna manera taxativo porque se estaría reconociendo, de entrada, la inconstitucionalidad de la iniciativa.

²⁸ Raúl Velásquez Gavilanes. Bogotá: políticas públicas de gobierno local. Centro Editorial Javeriano, CEJA. 2003. Pp. 83 y 84.

Con todo, por tratarse de un tema tan delicado, entienden los proponentes que las entidades territoriales son las que están constitucionalmente consagradas aun cuando no se encuentren necesariamente en el listado del mencionado artículo 286. Para edificar esta tesis, traen como ejemplo los distritos metropolitanos “que resultan de la conversión en ellos de las áreas metropolitanas según lo previsto en el inciso final del artículo 319 de la Constitución”,²⁹ así como las entidades territoriales indígenas “que resultan de la conversión en ellos de los territorios indígenas en los términos y condiciones previstas en el artículo 329 de la misma Constitución”.³⁰

Aducen igualmente que la clave para identificar una entidad territorial es por el reconocimiento de la personería jurídica pues, “en efecto, toda entidad descentralizada—sea funcionalmente, por servicios o territorialmente— es una persona jurídica. En la existencia de la personalidad jurídica radica una de las diferencias específicas de la descentralización. A su vez, siendo ellas sujetos de derecho, de ellas se predicen los derechos previstos en el artículo 287”.³¹ Sobre estos interesantes argumentos tendremos que decir lo siguiente:

A. Si bien es cierto que tanto los distritos metropolitanos y las entidades territoriales indígenas son entidades territoriales que tienen especial desarrollo constitucional en el artículo 319, los primeros, y 329 y 356, los segundos, no es menos cierto que ambas figuras (entidades) están expresamente reconocidas por el artículo 286 tantas veces mencionado.

Los Distritos metropolitanos se reconocen como entidades territoriales, no porque tengan personería jurídica ni porque así lo estipule el artículo 319 constitucional, sino por cuanto son DISTRITOS y éstos son entes territoriales según se encuentra en el párrafo primero del artículo 286 de Constitución Política.

²⁹ Sobre el particular ver por ejemplo la recopilación hecha en ese sentido por el profesor Jorge Enrique Ibáñez Najar en el documento que le envió sobre la materia a la Dra. Martha Yaneth Veleño Quintero, Directora Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fechado el día 20 de febrero de 2006. Pp. 5 y 6.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* Pp. 6 y 7.

En cuanto tiene que ver con las entidades territoriales indígenas, es aun más evidente puesto que así lo señala directamente el párrafo primero del art. 286 de la Constitución. Con todo, cabe aclarar el evidente error del constituyente del 91 cuando consagró como entidad territorial a los territorios indígenas, pues lo que realmente son entes territoriales son las “entidades territoriales indígenas” que no los territorios indígenas (ver Art. 329 CP).

Lo que sucede es que tanto el uno como el otro tienen un posterior y especial desarrollo en otros artículos del mismo cuerpo constitucional, pero guardan perfecta congruencia y concordancia con el artículo 286 aludido, de suerte que ello impide afirmar que sean excepciones a una lista taxativa del mismo artículo 286.

- B. Por otra parte, si una de las diferencias específicas de la descentralización es la existencia de la personalidad jurídica, tendríamos que concluir, por ejemplo, que las conocidas RAP (Regiones Administrativas y de Planificación) contempladas en el artículo 306 de la CP son entidades territoriales toda vez que tienen (a) personería jurídica, (b) autonomía, (c) patrimonio propio, y (d) su objeto principal es el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

De suerte que tiene todos y cada uno de los elementos para convertirse en entidad territorial pero no lo son, sencillamente porque no están estipuladas dentro de la taxativa lista del artículo 286 de la CP.

Para continuar con el argumento, obsérvese que ello no sucede así con las regiones que pueden convertirse en entidad territorial siguiendo lo mandado por el artículo 307 de la CP, por encontrarse también dentro del listado taxativo del artículo 286 de la CP.

Total que, por lo delicado que reviste el tema del ordenamiento territorial como quiera que toca uno de los elementos esenciales del Estado-nación como lo es el territorio donde se ejerce el poder soberano, el asunto sobre la definición de cuáles son entidades territoriales no se puede hacer de manera analógica o extensiva y, mucho menos, bajo estiradas interpretaciones constitucionales que llevan consigo más preguntas que soluciones y alternativas de gobierno y desarrollo.

Las entidades territoriales tienen que cumplir con unos elementos, entre ellos la personería jurídica, tener un territorio propio, exclusivo para poder llevar a cabo lo mandado por sus propias autoridades por virtud de sus propias funciones que las ejercen con la autonomía presupuestal, administrativa y financiera que les reconoce el ordenamiento jurídico. Pero, también, tienen que estar expresamente consagradas así en el artículo 286 de la CP pues de lo contrario terminaríamos por atribuirle la categoría de entidad territorial a las RAP, a las asociaciones de municipios, a los territorios indígenas o, como se pretende hacer valer, a las localidades del Distrito Capital y, en consecuencia, borrar de tajo con la figura de las entidades administrativas o territorios administrativos tan útiles y necesarios en los Estados modernos.

Es por esto que, las localidades no se pueden considerar como entidades territoriales pues (a) no tienen un territorio propio, su terreno es una circunscripción espacial para efectos de delimitar los alcances de sus funciones administrativas; (b) ninguna ley le consagra su personería jurídica y suena cuando menos extraño que sea un acuerdo distrital el que pueda hacerlo; (c) no tiene autoridades propias y, por lo anteriormente expuesto, su autonomía presupuestal, financiera y administrativa está en entredicho pues, como tal, esa autonomía no existe, por ello se habla de una desconcentración territorial; y (d) no están así consagradas en el artículo constitucional 286.

Para finalizar, a estos argumentos jurídicos sobre los cuales volveremos más adelante, tendremos que sumar uno de tinte práctico y es el que tiene que ver con la recordación de los derechos que se predicán de las entidades territoriales según lo dispuesto en el artículo 287 de la CP. Así las cosas, resulta extraño por lo contraproducente que las localidades capitalinas establezcan sus propios tributos y que puedan participar directamente de las rentas nacionales.

2.1.4. La procedente analogía con la teoría general de las comunas y corregimientos o desconcentración municipal

No podríamos dejar pasar de largo un argumento analógico que contradice la teoría de la localidad distrital como entidad territorial. Se trata de abordar la teoría general de la división administrativa a partir de la figura de las Juntas Administradoras Locales (JAL) contempladas en el artículo 318 de la CP.

En efecto, los municipios (recordemos que si bien es cierto que Bogotá tiene un régimen constitucional especial y una ley especial según los arts. 322 y ss., no es menos cierto que por expresa disposición de esos artículos, la capital no se escapa al régimen municipal general en cuanto le sea aplicable), pueden dividir su territorio en comunas o corregimientos con las JAL como “autoridades propias” y con funciones constitucionalmente consagradas (art. 318), pero ello no quiere decir que a esas comunas y a esos corregimientos les falte el reconocimiento de su personería jurídica para afirmar que se conviertan en entidades territoriales de derecho público.

Ello no puede ser así, no porque no tengan territorio, pues “lo tienen”, porque no tengan autoridades propias, que “las tienen”, o porque no tienen funciones propias que permitan deducir su autonomía, que “la tienen”; sino porque, además de no ostentar realmente ninguno de esos elementos, son entes administrativos diseñados con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos comunes y, por lo mismo, no están contemplados como entidades territoriales en el artículo 286 de la CP.

2.1.5. El derrumbe intrínseco de la propuesta de reforma administrativa objeto de estudio

Adicional a los argumentos arriba planteados, consideramos que el proyecto de reforma, para poder empezar a hablar de localidades como entidades territoriales, partía de una omisión inexplicable que traía consigo connotaciones trascendentales para la concepción de la “visión Bogotá”.³² A saber: partía del supuesto según el cual las autoridades de las localidades de la capital son el alcalde local y las respectivas JAL, olvidando, misteriosamente, lo dispuesto en el artículo 323 de la CP y lo manifestado por el artículo 61 del Estatuto Orgánico de Bogotá, decreto-ley 1421 de 1993 (en adelante EO). Veamos: “Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos por este decreto a los acuerdos distritales, *a la autoridad del alcalde mayor*, de una junta administradora local y del respectivo alcalde local” (Art. 61 EO, cursivas nuestras). Ello no podía ser de otra forma,

³² Para considerar lo expuesto, ver desde la página 49 en adelante de la exposición de motivos del proyecto 261. De igual manera ver el propuesto artículo 129 en su párrafo 2.

pues se trata del desarrollo fiel del artículo 323 constitucional que al tenor reza en la parte respectiva: “Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora”.

De manera que, a nuestro juicio, resulta imposible desconocer al alcalde mayor como autoridad local. Eso significa que, tal cual lo anotamos en el artículo anterior,³³ el constituyente concibió a las localidades como entidades administrativas y para ello se precisaba de su contextura territorial, esto es, dividir territorialmente para efectos administrativos el distrito capital.

La elección indirecta del alcalde local es prueba irrefutable de la concepción desconcentradora que no descentralizadora de la capital pues, a nuestro entender, el constituyente era conciente que para poder hablar con propiedad de entidad territorial y, con base en ello, desprender las características propias, era fundamental que éstas tuviesen la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, según lo prescribe el artículo 287 de la carta política.

Eso guarda total congruencia con el hecho de que fuera el propio constituyente el que, sin lugar a equívoco, excluyera a las localidades del Distrito Capital (DC) de las entidades territoriales consignadas en el artículo 286 de la CP. Pues en efecto, ¿cómo poder hablar con propiedad de “autoridades propias” cuando de manera tan definitoria, la misma Constitución manda que sea el alcalde mayor quien elija al alcalde local indirectamente? Esto significa que es la autoridad de la verdadera persona jurídica denominada Distrito capital la que elige al alcalde local, y por ello se habla de una desconcentración administrativa.

Esta tesis cobra aun más fuerza si se tiene en cuenta que a partir del Acto legislativo No. 01 de 1986 se permite la elección popular de alcaldes, y con ello se buscó otorgarle más fuerza y autonomía no sólo política sino administrativa a los entes descentralizados territorialmente, cosa que, evidentemente, no ocurrió con las localidades de la capital toda vez que éstas se concibieron, según lo describe el mismo texto constitucional, para ser receptoras de las “funciones administrativas” que le reparta el concejo de la capital de conformidad con la ley (art. 323 CP inc. 3).

³³ Así lo ha explicado en varios acápites el profesor Brito en esta misma obra en el artículo que antecede a éste.

Así mismo, la tesis mayoritaria³⁴ de que las localidades capitalinas no son entidades territoriales, guarda perfecta coherencia con las disposiciones del Estatuto Orgánico que aterriza los imperativos constitucionales. Por eso, se le permite al alcalde mayor remover en cualquier tiempo a los alcaldes locales (art. 84 EO); se le impide al concejo capitalino efectuar control político directo “contra” los alcaldes locales según los artículos 14 y 15 del OE toda vez que las localidades no son entes territoriales; es el alcalde mayor y no los alcaldes locales los que tienen la titularidad legal sobre los Fondos de Desarrollo Local (FDL) (art. 92 EO) sobre los cuales, dicho sea de paso, los autores del proyecto cimientan todas las consecuencias jurídico-políticas al decir que “hay asuntos propios de la localidad como territorio”³⁵ y estos asuntos propios se desarrollan con recursos propios; son las JAL las autoridades elegidas popularmente y como tal se estipula que son un cuerpo colegiado gendarme del poder político local con una clara vocación administradora que significaría, en principio, una descentralización, de no ser porque la figura de los alcaldes locales elegidos indirectamente y la

³⁴ El profesor colombiano Javier Henao Hidrón en su obra *Panorama del derecho constitucional Colombiano*, publicado por la editorial Temis (décima edición), sostiene que “de conformidad con las consideraciones expuestas, la entidades territoriales de la república son: ‘los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. (art. 286 CP)’. En virtud de la autonomía que gozan, dentro del marco constitucional y legal, las entidades territoriales podrán gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que le corresponda; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales de conformidad con lo dispuesto por la constitución en materia de situado fiscal y de participación municipal en los ingresos corrientes de la nación”. Por su parte, el tratadista de derecho administrativo, Dr. Libardo Rodríguez R. en su libro de *Derecho Administrativo, General y colombiano*, (duodécima edición) publicado por la editorial Temis, si bien reconoce que el artículo 54 del Estatuto orgánico de Bogotá consagra en su primer inciso que el Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades, no es menos cierto que por lo dispuesto en los siguientes incisos del mismo artículo. El profesor Rodríguez comenta: “Además, el artículo 54 del Estatuto precisa que la estructura administrativa del distrito capital comprende el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades. El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado, por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos”. Nótese cómo, no se hace expresa alusión ni se toca siquiera tangencialmente el tema de las localidades dentro de la descentralización territorial. Para finalizar, el profesor y tratadista Jaime Vidal Perdomo, ha venido sosteniendo como uno de los ejemplos típicos de la desconcentración administrativa colombiana, el reparto de facultades a las comunas y localidades. Veamos: “Igual análisis debe hacerse con respecto a las facultades de las comunas y de las localidades (ésta en Bogotá), por cuanto no siendo ellas entidades territoriales las funciones de las juntas administradoras locales son de órbita de la desconcentración, no de estirpe descentralista”.

³⁵ Ver página 51 proyecto 261.

creación de los FDL determinaran un rumbo eminentemente desconcentrador de la capital, es decir, bajo un reparto de competencias (Art. 322 CP) dentro de la misma persona jurídica de derecho público denominada Bogotá D.C. (art. 322 de la CP).

Tal vez por eso es que, en un campo tan espinoso como el de la contratación estatal, para continuar con los ejemplos, el mismo Estatuto Orgánico en su artículo 95 disponga que los interventores de los contratos locales serán contratados por el alcalde mayor como para que no haya la más mínima duda de que existe un control ya no sólo de tutela sino de superioridad jerárquica³⁶ entre el alcalde mayor y los alcaldes locales que evitan hablar de descentralización territorial al interior de la capital. Pues hablar de entidades territoriales encarna muchos más significados y alcances que la de permitir que las autoridades locales velen por su propio destino –cosa de por sí ya importante para abordar el desarrollo y crecimiento de las grandes ciudades y ciudades-región como Bogotá–, asignándoles competencias y asegurando su funcionamiento y recursos.

Ello es tan así, que desde la promulgación de la CP de 1991 y especialmente del Estatuto Orgánico, ha venido funcionando la capital a través de la asignación legal de competencias y recursos a las autoridades y entes locales (por ejemplo los arts. 69, 86, 89), sin que ello se haya configurado una descentralización territorial al interior, sostenemos, de la capital.

Es que claro, hablar de entidades territoriales implica participar directamente de las rentas nacionales (art. 287 No. 4) o tener rentas no tributarias provenientes de la explotación de los monopolios (art. 362 CP) precisamente para alcanzar lo dispuesto en el artículo 127 lit. h. del proyecto, es decir, que ellas mismas logren su sostenibilidad³⁷ pues, de otra manera, nos parece que obtener los recursos del tesoro distrital (tal cual lo dispone el EO en su artículo 89) es

³⁶ Sobre los temas de la localidad como división territorial y sobre la jerarquía existente en las autoridades administrativas de la capital se ha tejido, desde la promulgación del EO, un inacabado debate que hoy vuelve a presentar sus desfueros. Por eso, propusimos en el proyecto de ley 118 de 2002, presentado en la Cámara de Representantes, acabar definitivamente con este problema declarando de una vez por todas y en un texto legal, que las localidades son divisiones territoriales y que el alcalde mayor es superior jerárquico de las JAL y del alcalde local.

³⁷ Los efectos que trae consigo la descentralización territorial de las localidades necesariamente tienen que contener lo acá expuesto por expresa disposición constitucional en virtud de la cual “no podrá descentralizarse competencias sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Art. 356 CP).

una prueba más que coadyuva a sostener que las localidades no son ni deben ser entidades territoriales.

Así mismo, de transformarse las localidades en entidades territoriales, por virtud de un acuerdo distrital, y con ello enarbolar la descentralización territorial capitalina, tendríamos que prepararnos para que éstas concertaran sus planes de desarrollo con el gobierno nacional y no con el distrital, según lo estipula el artículo 339 CP y, admitir que en el consejo nacional de planeación que obliga el artículo 340 CP se abra cupo a 20 asientos más correspondientes a los de las localidades de la capital, lo cual generaría, como es previsible, una gran revolución regional por el desequilibrio que ello representaría en materia de planeación y presupuesto Estatal en el país.

En ese orden de ideas, insistir en una reforma administrativa para Bogotá que se fundamente en la descentralización territorial como uno de sus dos ejes fundamentales, partiendo de la base de que las localidades son entes territoriales autónomos, pareciera ser inconveniente (lo cual no es el objeto de este artículo) pero definitivamente ilegal e inconstitucional. En suma, las localidades de la capital son divisiones territoriales a las que se les puede asignar competencias en el sentido acá expuesto, es decir, por medio de la desconcentración y delegación a sus autoridades, pero eso no significa que sean entidades territoriales precisamente porque no cumplen con los requisitos que consagra el artículo 287 de la CP y porque no están así concebidas en el artículo 286 de la misma constitución.

2.2. ¿Qué tan conveniente, jurídicamente hablando, puede ser adoptar esa postura doctrinaria?

Partiendo del válido argumento según el cual “sólo se le puede atribuir, conferir o asignar competencias a entidades públicas, con o sin personería jurídica, a servidores públicos o a particulares”,³⁸ podríamos decir que la conclusión de que las localidades son una entidad u organización administrativa y no simples divisiones territoriales resulta igualmente válida. Pero ello no es así, fundamentalmente porque, como también lo reconoce el proyecto bajo estudio, en el derecho administrativo existen otras figuras como la desconcentración y la

³⁸ Ver página 52 proyecto 261.

delegación que, con el mismo fundamento constitucional y legal, permiten atribuir, conferir o asignar competencias a autoridades públicas o a entidades de derecho público que, como los alcaldes locales, las JAL y los FDL, pueden ser receptoras de tales competencias, más cuando se trata que esas autoridades y entidades reciben sus atribuciones de la constitución y la ley y simplemente las ejercen en una circunscripción territorial, que se crean conforme a la ley para efectos de (i) aclarar el ámbito de su competencia, y (ii) para hacer más eficiente la prestación de las obligaciones y servicios a su cargo (art. 322 CP, y los dispuestos en el EO).

Lo que sucede con Bogotá y sus localidades, tal cual se desprende ya no sólo del espíritu y *sindéresis* de la Constitución y de la ley, sino de su propia descripción normativa, es que se está en presencia de una desconcentración constitucional y legal en convivencia con una delegación de funciones. Por eso, se tiene por ejemplo que los funcionarios de las alcaldías locales son agentes de la secretaría de gobierno distrital; las localidades no tienen personería jurídica y, por lo mismo, no pueden contraer derechos y obligaciones y sus autoridades no pueden hablar con propiedad que el ejercicio de las funciones que ellos ejercen son bajo el propio nombre y responsabilidad de las localidades pues, tal cual lo vimos, éstas no tienen autoridades propias; y, para finalizar, los recursos de las localidades son administrados por unos fondos de origen legal de naturaleza pública (FDL) que los manejan a nombre del distrito y no de las localidades.

Por eso afirmamos que los objetivos propuestos por la administración en su proyecto de reforma y en aras a construir una administración moderna para una ciudad humana, tal cual lo bautizaron (sin hacer un juicio de valor sobre la inconveniencia o conveniencia política sino desde una mirada exclusivamente jurídica), pueden ser igualmente desarrollados dentro del esquema actual de la desconcentración territorial y de una mayor delegación de funciones, así como de un ajuste al Estatuto Orgánico de la ciudad, pero sin que ello conlleve a considerar que Bogotá juega con 21 representantes para participar el consejo nacional de planeación, que participa directamente de las rentas nacionales, y que ostenta la posibilidad de crear sus propios recursos estableciendo sus propios tributos y desarrollando monopolios rentísticos por cada una de las localidades como se desprendería si fuesen entidades territoriales.

Hay que tener en cuenta que se puede hablar de mayor autonomía presupuestal, administrativa y financiera y, con ello, mitigar todos los inconvenientes que presenta el diagnóstico de las localidades, sin tener que crear distintas personas jurídicas de derecho público y hablar, allí sí, de descentralización territorial capitalina.

En ese orden de ideas, sostener que porque el Estatuto Orgánico habla en su artículo 54 del sector central, del sector descentralizado y del de las localidades, e impropriamente llama al título V con el nombre “descentralización”, no obedece a otra cosa que a la confusión terminológica entre descentralización en su acepción política, básicamente entendida como el reparto del poder entre los miembros de una comunidad bajo criterios como el de participación, empoderamiento, *accountability*, responsabilidad, cogestión y corresponsabilidad entre otros,³⁹ y su acepción jurídica, entendida como la transferencia de competencias de una persona jurídica a otra persona jurídica para que las ejerza ésta en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Ambas concepciones pueden coincidir pero pueden no hacerlo y definitivamente obedecen a criterios, causas y, llamaríamos también disciplinas distintas, la una política y la otra, jurídica. De manera que hay que entender que muchas veces en los textos jurídicos se cuelean términos no jurídicos de corte o con concepciones políticas (lo que los abogados llamamos errores de imprecisión terminológicas) elaboradas y plasmadas por los políticos, lo cual no obsta para que, bajo un estudio de interpretación sistemático y finalístico y con la fuerza de la razón jurídica, se le otorgue el carácter jurídico a esos ambivalentes y no siempre felices términos políticos.

Ese es otro argumento para defender que el Estatuto Orgánico consagra una verdadera desconcentración que no descentralización territorial y, por ello, en los mismos artículos que sirven para soportar la descentralización como lo es el artículo 60, pueden servir igualmente de fundamento para salvaguardar la desconcentración, pues igualmente los aborda.

³⁹ Sobre este aspecto, pueden tenerse en cuenta los libros, *Descentralización y desarrollo de la agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación*. (COSUDE), 1999; y *Descentralización y participación ciudadana*. TM Editores, Universidad Nacional, 1997.

2.3. ¿Será cierto que para lograr los objetivos y alcanzar las metas propuestas en materia de organización territorial hay que suprimir las UEL, descentralizar la ciudad territorialmente y otorgarle al Alcalde Local las responsabilidades que conlleva la creación de entes jurídicos con personalidad jurídica propia de derecho público como lo son las entidades territoriales?

Aun cuando hemos dicho varias veces que el cometido de este artículo no es ni puede ser la evaluación desde un prisma de conveniencia o análisis político de la propuesta que sugiere la administración actual y que puso a consideración de la ciudadanía en general, no podemos menos que, con el propósito de escudriñar si se cumplen los postulados constitucionales sobre la función pública tales como la subsidiaridad, complementariedad, concurrencia, celeridad, transparencia, economía, eficiencia, eficacia, etc. para así promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales según lo dispuesto por el artículo 2 de nuestra carta política, efectuar unas consideraciones sobre la esencia del proyecto para dar una mirada más integral al mismo.

En ese sentido, se ve con buenos ojos la parte de la propuesta sobre la creación de los 12 sectores transversales,⁴⁰ a la que podríamos traer como antecedente la reforma constitucional de 1968 y que en su momento se denominó la “compactación administrativa” que, como se anotó, no es otra cosa que recoger en menos centros de poder la función administrativa para prestar una mejor labor gubernamental. Por ello, la creación de esos sectores parece ir por buen camino para los efectos trazados tal cual lo recogió el aprobado acuerdo distrital 257.

Empero, al tratarse de la visión que se tiene sobre la creación de entes territoriales al interior de la capital resulta ser más un efecto acordeón que se presenta cada cincuenta años aproximadamente, en donde se alarga o se encoje la misma “a favor o en contra” del poder central de la capital de acuerdo con el palpitar político del momento. Basta remitirnos al capítulo correspondiente de esta misma obra donde se profundiza el tema de la reforma constitucional del 45 y su desarrollo legislativo, en donde se observa cómo, en cuestión de décadas,

⁴⁰ Hoy aprobada mediante la expedición del acuerdo distrital 257 del 30 de noviembre de 2006 y puesta en marcha por la alcaldía mayor mediante la expedición de varios decretos reglamentarios.

se anexaron a Bogotá varios municipios circunvecinos sin abrir la posibilidad del área metropolitana como hubiera podido ser, sino, más bien, como una subsunción de las localidades aledañas.

También, en esta misma obra hemos puesto de presente algunas experiencias de ciudades de gran calado poblacional y sedes de importantes poderes políticos (capitales) con el propósito de tener una visión más amplia y completa y ofrecer más elementos de juicio. Por ello, bien vale la pena recordar que en el Distrito Federal de México, varias veces superior a Bogotá en cuanto a su población y extensión se refiere, se ha sugerido en distintas oportunidades lo que allí se ha denominado la “municipalización” que, palabras más palabras menos, es dividir a la capital en varias entidades territoriales distintas (“municipios”) para su administración y gobierno, sin que haya tenido éxito. La razón, es que los mexicanos son muy celosos, sobretudo para ciudades como el D.F., con la desmembración o atomización del poder político y administrativo porque con ello se podría caer en una situación de ingobernabilidad con secuelas y efectos impredecibles. Máxime, cuando se sabe de antemano que las grandes ciudades y capitales como el D.F. y Bogotá, al emprender reformas de este estilo, superan las fronteras de su propio territorio al convertirse en ejemplos a emular por las ciudades intermedias.

En efecto, el profesor mexicano Raúl Contreras Bustamante en su excelente obra *La ciudad de México como distrito federal y entidad federativa*, explica profundamente el tema y concluye que independientemente de la vastedad territorial, su significancia política como distrito federal, su cantidad de población y sus subrealidades locales o sectoriales, no conviene, ni política ni jurídicamente, dividir, federalizar o atomizar territorialmente el D.F. a través de la “municipalización” propuesta por algunos sectores políticos y de cierta parte de la doctrina jurídica por cuanto sus implicaciones sobre la institucionalidad y gobernabilidad se refieren. Nos comparte el autor:

Mientras la institución del municipio está siendo revisada y criticada en el mundo, por falta de visión estratégica se pretende inculcarla en nuestra megalópolis. En el estado evolutivo en que se ubica actualmente en el escenario político nacional, podemos afirmar que es una institución fosilizada, pues lo mismo regula a un municipio enorme como Guadalajara (...), que a cualquier otro de apenas algunos cientos de habitantes.

No se conoce en el país ningún área con conurbación, que opere con niveles aceptables de coordinación municipal, ni se ha creado institución alguna que supere los convenios de colaboración que usualmente se acostumbran signar, pero que incumplen arbitrariamente ante la falta de vigilancia y fiscalización, como para que se crea conveniente desunir lo que durante casi setenta años, funcionó con uniformidad centralizadora.⁴¹ (...)

Tratar de justificar la reimplementación de municipios en la capital en la historia, representa una inexactitud, pues como quedó documentado en la presente investigación, el Ayuntamiento de México –desde la etapa independiente– nunca se desempeñó con los mismos criterios de los del resto del país, ni tuvo nunca autonomía democrática plena.⁴²

Mientras en el mundo moderno, –y cito particularmente como ejemplo a España– se busca fusionar a los municipios unidos por efecto de la conurbación, para crear áreas metropolitanas y se cuenta con la legislación específica para determinar que en aquellos casos en que, por el contrario, se busque dividir alguno, *no procederá la subdivisión cuando no exista territorialmente una separación clara y evidente entre las superficies que se pretenden independizar, existen en nuestro escenario político impulsos para municipalizar a las delegaciones que están completamente entrelazadas, con lo cual se tendería a complicar todavía más la conflictiva vida capitalina.*⁴³ (Cursivas nuestras)

Por eso, no resulta convincente y por el contrario sí muy extraño que si lo que se busca es la consecución de una ciudad región⁴⁴ se pretenda la municipalización de la ciudad a través de la creación de las localidades como entes territoriales autónomos. Además, tampoco parece coherente pregonar la mejora de la calidad de vida de los bogotanos y bogotanas fundamentalmente permitiendo que las autoridades locales tengan mayor poder al (i) asignarles más recursos, (ii) al aclarar las competencias entre las distintas autoridades distritales y locales, y (iii) al aumentarles sus atribuciones, para buscar de manera tan apresurada y decidida eliminar la Unidades Ejecutivas Locales (UEL) que tienen como misión (o por lo menos así fue consignada en su exposición de motivos) la especialización del proceso de la contratación local y, con ello, la descongestión de los

⁴¹ Raúl Contreras Bustamante. *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad Federativa. Historia y perspectiva*. México: Editorial Porrúa, 2001.

⁴² *Ibid.* P. 439.

⁴³ *Ibid.* P. 439.

⁴⁴ En el cierre del Foro para explicar la Reforma administrativa que se realizó en la sede de la Cámara de Comercio de Bogotá por parte de ésta, la Alcaldía Mayor y la Universidad del Rosario en Bogotá el 23 de marzo de 2007, el alcalde mayor, Dr. Luis Eduardo Garzón sostuvo que en la ciudad ya existe un consenso sobre la necesidad de implantar para la capital el modelo de ciudad región.

despachos de los alcaldes locales para que éstos se concentren en atender a su población, en brindarles seguridad pronta y efectiva y en hacer cumplir el vasto catálogo de disposiciones en materia policiva.

No resulta claro el hecho de pretender alcanzar una mayor eficiencia en los procesos locales cuando se les contempla a las localidades como entes territoriales y, por lo mismo, como personas jurídicas de derecho administrativo capaces de contraer derechos y obligaciones y, con ello, saturar la infraestructura de la administración local. En ese sentido, no se compadece la propuesta de limitar las funciones de la JAL –verdadero foco de representatividad y la más significativa entidad política constitucional de la localidad– al escueto y mal logrado control político de no se sabe bien que entidades y autoridades.⁴⁵ Porque si lo que se busca es mayor presencia y relación (descentralización en su acepción política) de las autoridades de gobierno con lo que se ha denominado genéricamente como “pueblo”, aparentemente no se va a conseguir ese objetivo porque al asignarles tan trascendentales funciones como la de la representación judicial y extra judicial y la contratación pública que, valga anotar, son precisamente las tareas sobre las cuales los organismos de control tienen fincados sus esfuerzos, poco tiempo y recursos quedarán (si es que quedan) para desarrollar de buena manera la función policiva que busca fortalecer las relaciones de vecindad y que es la más importante misión de todas las autoridades locales pero, particularmente, la de los alcaldes locales. Así se le aumente y califique el personal, el problema no va a ser de recurso humano sino de la concepción sobre la función principal que deben cumplir los alcaldes locales y las JAL como autoridades descentralizadas por territorio.

2.4. ¿Qué tan correcto, técnicamente hablando, resulta pretender participar de una visión de una ciudad-región partiendo de la descentralización territorial local?

Reconocido por todos la significancia no sólo política que representa Bogotá en el contexto nacional como capital, sino económica y socialmente, hace que esté

⁴⁵ Ver, por ejemplo, la vasta publicidad que sobre el particular presenta la administración a todo el mundo con sus presentaciones en *power point* y su publicidad institucional titulada “Reforma administrativa. Una administración moderna para una ciudad humana”.

siempre a la vanguardia de los estudios y propuestas gubernamentales porque que en buena medida se reconoce que del futuro de ella dependerá el destino de la República.

De manera que bien vale la pena tener en cuenta los estudios y proyectos que viene trabajando la Alcaldía mayor con varias entidades del sector público y del privado como la CAR, la Cámara de Comercio, el Comité intergremial y la mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca en donde se recoge una excelente visión sobre el futuro inmediato de la capital dentro del contexto de la ciudad-región.

Esa propuesta, recogida en el documento denominado “Agenda interna para la productividad y la competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca”, (agenda) visualiza a la ciudad-región como una zona fértil para el desarrollo económico y social, mediante el fortalecimiento del tejido productivo, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas para lograr una mayor inserción creativa en el escenario internacional.

Es decir, la vocación hacia el escenario exterior e internacional de la capital resulta ser, hoy por hoy, incuestionable y, diríamos, irreversible. Por lo mismo, temas como la propuesta de reforma administrativa en los términos planteados por el cuatrienio Garzón, cobran aún más relevancia toda vez que pretender una reforma para Bogotá sin que ella tenga estrecha y directa relación con la visión de la ciudad-región, parecería un contrasentido. En ese orden de ideas, contemplar la creación de 20 entidades territoriales al interior de la ciudad tal cual lo hemos venido analizando, pareciera chocar con la estrategia planteada por la agenda en cuanto al fortalecimiento de la “estrategia de ordenamiento territorial”.

En efecto, tanto la propuesta de reforma como la agenda parten de muy juiciosos estudios que ofrecen muy creíbles datos estadísticos sobre los cuales edificar una “visión de Bogotá”. Sin embargo, la reforma pretende construir una Bogotá desde las localidades “hacia arriba” y la agenda pretende, por el contrario, visionar a Bogotá como un todo comprendido e inmerso dentro de una contextura regionalizada, en cuanto al ordenamiento territorial se refiere. Es decir, mientras la una entiende a Bogotá atomizada para lograr los objetivos de la participación, democratización, igualdad material, etc., la otra parte de las economías de escala, de la inmersión de la ciudad en una región para lograr ser

más competitivos en un mundo cada vez más globalizado, una ciudad empotrada dentro de un vasto territorio que continúa jalonando la economía nacional pero de una manera más formal y organizada y no solamente como la aislada sumatoria de lo producido y exportado por Bogotá con lo del departamento de Cundinamarca. En fin, la utilidad práctica de esta obra por estos días y bajo la perspectiva de la ciudad-región cobra singular importancia como quiera que, en definitiva, entender la naturaleza, los alcances y la forma de organización territorial, administrativa y de gobierno de la ciudad, es lo que va a hacer viable y a favorecer los fines planteados por los distintos sectores de la sociedad que visualizan una capital comprometida con el contexto internacional.

De modo que, crear entes territoriales en los términos planteados por la reforma, parece no compadecerse con la agenda y sus propósitos toda vez que mientras que ésta parte de una comprensión mayor y cada vez más integrada de ciudad (sin que ello signifique desconocer la desconcentración territorial reinante), aquélla parte de una más fuerte división jurídica de la misma que pareciera, decimos, ir en contravía de lo pretendido por la agenda y las condiciones y características que requiere Bogotá en el futuro inmediato.

2.5. ¿Qué tan viable es acometer semejante reforma por vía reglamentaria y no legal?

Todo lo anteriormente expuesto en esta parte de la obra busca contribuir al estudio sobre la “visión Bogotá” desde una perspectiva académica con un fuerte matiz jurídico, sin que ello signifique desconocer las incidencias que de lo jurídico se puedan desprender al mundo de lo político. Con todo, no podríamos dejar pasar de largo la oportunidad para, en ese mismo derrotero jurídico-académico, advertir sobre la legalidad o ilegalidad que reviste el articulado mismo de la propuesta de reforma, como quiera que de este control, en últimas, dependerá el éxito o el fracaso de la misma.

En efecto, pareciera ser que la tesis que sustenta la descentralización territorial adolece, por todo lo anotado, de enormes visos de ilegalidad amén de inconstitucionalidad. No obstante, a manera de ejemplo, hemos recogido unos casos concretos que se derivan de la misma errada concepción sobre la naturaleza jurídica de las localidades y que impedirían, por lo menos en un

principio, advertir la legalidad o regularidad legal de la reforma. En efecto, el artículo 129 de la propuesta de reforma, (naturaleza jurídica de las localidades) concibe a las mismas como entes territoriales, lo cual, por lo dicho, no parece constitucional. Empero, lo que más llama la atención es la evidente exclusión del Alcalde Mayor como autoridad local, veamos:

Artículo 129 propuesta. Inc. 1	Artículo 286 CP
Naturaleza jurídica de las localidades. De acuerdo con lo previsto en el Artículo 322 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 1421 de 1993, organizase a la localidad como una entidad descentralizada territorialmente , esto es, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal.	Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la Ley.

Y continúa:

Artículo 129 propuesta. Inc. 2	Artículo 61 del Decreto-ley 1421 de 1993. EOB
Conforme al régimen especial de descentralización territorial previsto por la Constitución y la Ley para el Distrito Capital, las autoridades de las localidades son los Alcaldes o Alcaldesas Locales y las Juntas Administradoras Locales , a quienes les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio.	Autoridades Distritales y Locales. Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos por este decreto y los acuerdos Distritales, a la autoridad del alcalde mayor , de una Junta Administradora y del respectivo Alcalde local.

Cabe anotar que el artículo 129 sugerido parte de la siguiente afirmación: “De acuerdo con lo previsto en el artículo 322 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 1421 de 1993...” Si bien es cierto que el susodicho artículo 322 guarda relación temática con la materia, no es menos cierto que (a) nunca concibió a la localidad como ente territorial y mucho menos con personería jurídica independiente a la del DC, y (b) por el contrario, manda que sea la ley y no un acuerdo distrital, la que establecerá las normas generales para que el concejo distrital, a iniciativa del alcalde, proceda a dividir el territorio distrital en localidades. No obstante, como se anotó, (i) esa división territorial es para efectos administrativos que denotan la desconcentración que no la descentralización territorial; (ii) suponemos que la ley a que hace alusión la constitución,

es la ley orgánica de ordenamiento territorial al decir de los artículos 151 y 288 de la CP y no el Estatuto Orgánico y, (iii) así se entendiera, como lo pretende hacer valer la administración que es el Estatuto Orgánico y el propio régimen constitucional para el distrito capital los que permitiesen que fuese el concejo distrital quien reconozca a las localidades como entes territoriales, lo cierto es que el Estatuto Orgánico no reconoce a las localidades como entes territoriales y la constitución política, como se analizó, tampoco.

Por su parte, el artículo 130 propuesto por la administración en su proyecto de acuerdo 261, aborda el tema de las competencias y funciones administrativas de la localidad en general, lo cual, amén de ser antitécnico por los problemas que de esta falta de definición generaran al momento de la aplicación de la norma, resulta también ilegal, como quiera que el Estatuto Orgánico, decreto con fuerza de ley a la cual deben ajustarse los acuerdos distritales como el sugerido, es más específico en anotar que las competencias y atribuciones son de (a) las JAL (art. 69); el Alcalde Local (art. 86) y los FDL (arts. 87,88, 89 y 92), es decir, de entes y autoridades en concreto y no en abstracto. De manera que si lo que se buscaba con la reforma era alcanzar la claridad de competencias entre las distintas autoridades, al parecer, el remedio saldría peor que la enfermedad, no sólo por su generalidad sino por su aparente ilegalidad.

En cuanto al régimen presupuestal y la concepción de los FDL se refiere, no parece congruente que se hable, desde un punto de vista jurídico que permitiera pregonar la constitucionalidad del acto, de entidades territoriales por un lado, pero, por el otro, se limite su campo de acción presupuestal. Veamos:

Propuesta. Artículos 132 y 137. Régimen presupuestal	Artículos Constitucionales
<p>Artículo 132. Para el cumplimiento de sus competencias y funciones administrativas, cada localidad tendrá una sección en el presupuesto general de Bogotá, Distrito Capital y contará con los recursos para funcionamiento e inversión.</p> <p>Artículo 137. Recursos de las localidades. Son recursos de cada localidad, las partidas que a cualquier título se le apropien en los presupuestos del Distrito Capital, en los de sus entidades descentralizadas y en los de cualquier otra persona pública de conformidad con la Constitución y la Ley.</p> <p>Igualmente, harán parte de su presupuesto los recursos que se reciban en desarrollo de la operación misma de las localidades.</p>	<p>Art. 287 CP. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <p>3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>4. Participar de las rentas nacionales.</p> <p>Art. 356 Inc. final. No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</p> <p>Art. 362 Inc. 1. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.</p>

En ese sentido, tampoco parece ajustado al ordenamiento jurídico superior estipular a la localidad como una entidad territorial con personería jurídica propia, descentralizada totalmente pero, tratándose de la asignación y ejecución de recursos, someterla al control y seguimiento de la Secretaría de Hacienda y de Planeación, los proyectos de inversión que se desarrollen con cargo a los recursos asignados según lo prescribe el artículo 133 de la propuesta en estudio.

Para finalizar, aun cuando en la página 54 de la exposición de motivos y retomando el concepto del doctor Ibáñez Najar, la reforma pareciera indicar que serían los alcaldes locales los representantes de esa persona jurídica de derecho público (Entidades territoriales), el articulado en ningún momento así lo consagra dejando huérfana la titularidad de la representación legal de las localidades. Con todo, resultaría como mínimo extraño que siendo el alcalde local nombrado indirectamente fuese el representante legal de la localidad, no obstante ser el alcalde mayor el representante legal de los FDL (art. 92 EO) ente que posee los recursos y los maneja como para poder hablar de autonomía patrimonial y financiera en las localidades capitalinas.

Bibliografía

Normas consultadas

Constitución Política de Colombia.

Decreto-Ley 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá (EO)

Acto Legislativo No. 01 de 1986 (enero 9).

Ley 1 de 1992.

Ley 489 de 1998.

Acuerdo Distrital de Bogotá No. 2 de 1992.

Acuerdo Distrital de Bogotá No. 6 de 1992.

Documentos consultados

Proyecto de acuerdo Distrital 261 de 2006 *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”*.

Acuerdo Distrital 257 de 2006 *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”*.

Agenda interna para la productividad y la competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca. Elaborado por: Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, CAR, Comité Intergremial, Mesa de Planificación Regional.

Proyecto de Ley No. 118 de 2002 *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto-Ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”* presentado por el Honorable Representante Roberto Camacho W.

Boletín informativo de la alcaldía mayor de Bogotá. Reforma Administrativa. “Una administración moderna para una ciudad Humana. Construyamos entre todos la reforma”. 2006.

Presentación institucional en power point de la Alcaldía Mayor de Bogotá, “Una administración moderna para una ciudad Humana. Construyamos entre todos la reforma”. 2006.

Documento enviado por el profesor Jorge Enrique Ibáñez Najar sobre la materia a la Dra. Martha Yaneth Veleño Quintero, Directora Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fechado el día 20 de febrero de 2006.

Ámbito de Reflexión. Fundación Corona. Descentralización en Bogotá. Una visión prospectiva. Jaime Silva Bautista. Bogotá-Colombia. 1999.

- Ámbito de Reflexión. Fundación Corona. Estatuto orgánico: Un instrumento para la gobernabilidad en el Distrito Capital. PROCUMUN. Ingrid Bolívar. Edgar Reveiz.
- Veeduría Distrital de Bogotá. Hacia la ciudad que queremos. 30 Propuestas para robustecer la descentralización en Santa Fe de Bogotá. 1999.
- Foro Reforma Administrativa: Su impacto sobre la gobernabilidad y las actividades productivas de Bogotá y la Región. Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad del Rosario y Alcaldía Mayor.

Libros consultados

- Contreras Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como distrito federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*. México: Editorial Porrúa, 2001.
- COSUDE. *Descentralización y desarrollo de la agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación*. Bogotá: COSUDE, 1999.
- Cotes Mejía, Michael. *Descentralización administrativa*. Bogotá: Cámara de Representantes, 1987.
- De la Calle Lombana, Humberto; y Eastman Robledo, Jorge Mario. *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial*. Estudios Constitucionales. Bogotá: Colombo Editores, 1996.
- Forero P, Clemente y otros. *Descentralización y Participación Ciudadana*. Bogotá: TM Editores, Universidad Nacional, 1997.
- Henao Hidrón, Javier. *Panorama del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 1996.
- Rodríguez R., Libardo. *Derecho administrativo. General y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 2000.
- . *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis, 1999.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- Velásquez Gavilanes, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Editorial Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2003.
- Vidal Perdomo, Jaime y otros. *Teoría de la organización administrativa Colombiana. Una visión jurídico-administrativa*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*. Doceava edición. Bogotá: Editorial Legis, 2004.

Vidal Perdomo, Jaime. *La Región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001.

Artículos de Prensa o columnas especializadas

Flórez, Margareth. “¿Más o mejores localidades?” *El Tiempo*. Julio 16 de 1999.

---. “La importancia de los alcaldes locales”. *El Tiempo*. Marzo 16 de 1998.

---. “Por el respeto a las alcaldías locales” *El Tiempo*. Septiembre 18 de 1998.

Sentencias judiciales

Corte Constitucional. Sentencia. C-517 de sept. 15 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.

---. Sentencia C- 497 de noviembre 3 de 1994 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. Sección primera sub sección A. Expediente 989092. 1998.

Decretos

Decretos Distritales reglamentarios de la reforma administrativa (acuerdo distrital 257 de 2006):

Decreto 537 de 2006: “Por el cual se reglamenta parcialmente el acuerdo Distrital 257 de 2006 en lo que se refiere a la protección laboral reforzada a servidores públicos Distritales”.

Decreto 538 de 2006: “Por el cual se reglamenta parcialmente el acuerdo Distrital 257 de 2006 a través del cual se dictaron básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital y se expidieron otras disposiciones”.

Decreto 552 de 2006: “Por medio del cual se determina la Estructura Organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 533 de 2006: “Por medio del cual se establece la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá D.C.”.

Decreto 554 de 2006: “Por el cual se designan los miembros de la Junta Directiva del Instituto para la economía social IPES”.

Decreto 556 de 2006: “Por el cual se determina el objeto, la estructura Organizacional y Funciones de la Secretaría Distrital de Integración, y se dictan otras disposiciones”.

- Decreto 557 de 2006: “Por el cual se establece la planta de cargos de la Secretaría de Integración Social”.
- Decreto 563 de 2006: “Por el cual se suprime el fondo de Educación y Seguridad Vial – FONDATT- y se ordena su disolución y liquidación”.
- Decreto 564 de 2006 “Por el cual se suprime la Secretaría de Tránsito y Transporte”.
- Decreto 566 de 2006: “Por el cual se suprime la planta de cargos de la secretaría de Tránsito y Transporte”.
- Decreto 567 de 2006: “Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría de movilidad, y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 568 de 2006: “Por medio del cual se establece la planta de cargos de la secretaría Distrital de Movilidad”.
- Decreto 569 de 2006: “Por medio del cual se suprime la planta de empleos de la secretaría de obras Públicas”.
- Decreto 570 de 2006: “Por el cual se designan los miembros del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de rehabilitación y mantenimiento vial”.
- Decreto 571 de 2006: “Por el cual se adopta la estructura interna de la secretaría de hábitat de la alcaldía mayor de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 573 de 2006: “Por el cual se suprime la planta de personal de la Unidad de Servicios Públicos de Bogotá D.C.”.
- Decreto 574 de 200: “Por el cual se determina la composición del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Espacial de Servicios Públicos”.

El concepto de ciudad región en una acepción de proyección de desarrollo económico. Bogotá-Cundinamarca: una ciudad global y/o el discurso de la competitividad

Viviana Díaz Perilla

Introducción

Dentro del análisis del que se ha dado cuenta en los capítulos anteriores de esta obra que gira en torno a la teoría de la ciudad capital, resulta indispensable analizar el rumbo que han tomado hoy las grandes ciudades frente a fenómenos económicos de índole mundial y de los que, por lo tanto, ninguna ciudad escapa, tales como la globalización y la regionalización que ponen de manifiesto la necesidad de propender la articulación entre lo local, y lo global desde lo jurídico y lo administrativo. Es así como las ciudades que tengan interés en ser competitivas en un marco que trascienda lo nacional deben emprender un proceso en el que se involucren tanto cambios en sus estructuras básicas de administración, urbanísticas, poblacionales, de relación con el gobierno del país del cual formen parte, y de integración del concepto de asociación al de gestión y al de colaboración; ver de sinergia, entre lo público y lo privado.

Dentro del *ranking*¹ de aglomeraciones urbanas más importantes a nivel mundial, en este sentido, sólo cuatro ciudades latinoamericanas cuentan con un cierto grado de reconocimiento: Sao Paulo, México, Buenos Aires y Río de Janeiro. Bogotá, pese a ser la ciudad más importante a nivel económico en Colombia, y tener una ubicación privilegiada para el transporte aéreo, así como un índice de crecimiento que le permitiría posicionarse en el mediano

¹ La firma Mercer Human Resource Consulting, con sede en Ginebra y en Nueva York realiza periódicamente análisis estadísticos con miras a la publicación del ranking. Los datos mencionados en este capítulo corresponden al informe publicado en 2005.

plazo como centro estratégico de negocios a nivel latinoamericano, no está incluida dentro del selecto grupo de megaciudades.

En efecto, como quiera que no es realmente el tamaño lo que define a una megaciudad, sino la concentración en su territorio de los nodos de la economía global, de las funciones superiores de dirección, producción y gestión y de los centros del poder político,² si Bogotá quiere ocupar un lugar de mayor importancia, por lo menos a nivel andino, necesita avanzar hacia la implementación de un modelo de desarrollo regional. A dicho modelo responde la llamada ciudad región, cuyo concepto tiene como eje fundamental la alianza entre territorios próximos geográficamente para el establecimiento de relaciones de cooperación que conduzcan al desarrollo. Dichos territorios pueden ser centros urbanos, aglomeraciones metropolitanas o un área central metropolitana que integre espacios de menor densidad.

Bien es sabido que la viabilidad de lo económico está necesariamente ligada con lo jurídico y con lo institucional; es por ello que antes de iniciar el proceso hacia la construcción de una ciudad región que esté en capacidad de competir con sus homólogas continentales, es fundamental contar con un marco jurídico claro, pero sobretodo flexible, que permita darle el alcance y la adaptabilidad necesarias de acuerdo a la dinámica y movilidad del mercado y de las necesidades que de él se desprenden.

Debido a que la consolidación de una ciudad región implica la asociatividad para el desarrollo, resulta natural que a Bogotá le interesen los municipios de Cundinamarca no para quedarse con ellos sino para crecer conjuntamente, lo cual excluye una unión a perpetuidad, razón por la cual el objetivo fundamental de este capítulo será aclarar cómo el novedoso concepto de ciudad-región responde a una noción de política regional mas no de creación de una nueva entidad regional que parte de la base de la supradepartamentalidad y de la unión permanente, elementos ajenos al de ciudad región.

Para ello, se recrearán las políticas de regionalización que han sido adoptadas en el país mucho antes de que se surtiera el debate que llevó, entre otras razones, a que el constituyente de 1991 por primera vez en el país consagrara

² Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Civitas Madrid, 1997. P. 50.

expresamente la posibilidad de crear regiones administrativas de planificación y que éstas, a su vez, pudieran convertirse en entidades territoriales, haciendo énfasis en las diferencias jurídicas existentes entre las políticas de regionalización y el concepto de región como entidad territorial (I), para luego entrar a determinar la manera en la que Bogotá ha venido adelantando acciones con miras a adoptar un modelo de desarrollo regional (II), finalizando con las proyecciones asociativas para Bogotá representadas en proyectos de ley en curso en ese sentido (III).

1. De las políticas de regionalización en Colombia al reconocimiento constitucional de la región como ente supradepartamental

Gran parte de la historia jurídica colombiana del siglo XIX transcurrió en medio de un fuerte debate de orden territorial en el que se enfrentaban las dos formas, hasta ese momento conocidas y practicadas, de efectuar la organización política del Estado: el federalismo y el centralismo. Sólo a partir de la Constitución de 1886 se logró una cierta estabilidad en el tema al adoptarse el modelo unitario o centralista que, sin embargo, hizo crisis. Dicha crisis impulsó la implementación de procesos de descentralización, de reconocimiento de autonomía a los entes territoriales, y de implementación de políticas regionales buscando varios objetivos dentro de los cuales se destacan: propender por una mayor cohesión de la unidad nacional, mejorar la prestación de los servicios, facilitar la participación ciudadana en los procesos políticos, y una mayor eficiencia en el gasto público.³ Se había dado inicio entonces, al recorrido descentralizador en Colombia, cuyo primer eslabón puede ubicarse en la reforma constitucional de 1968, impulsora de la reforma administrativa de ese mismo año.

Para ese momento, se habían detectado ciertas falencias y altos niveles de descontento a nivel local que evidenciaban la necesidad de establecer espacios de acción para las regiones y los municipios acordes con sus necesidades, por lo que se incluyeron en la reforma del 68 las áreas metropolitanas y las asociacio-

³ Juan Camilo Restrepo. “La segunda generación de las reformas descentralistas en América Latina”. *Colombia Regional Alternativas y Estrategias*. P. 35.

nes de municipios.⁴ Estas acciones se vieron posteriormente complementadas, en primer lugar, con el surgimiento y posterior consolidación de las Corporaciones Autónomas Regionales; en segundo lugar con la creación en 1985 de los CORPES,⁵ verdaderos antecesores de la planificación regional en el país y ejemplos de la aplicación de políticas de regionalización; y en tercer lugar, un poco más tarde, mediante la enmienda a la Constitución en 1986 al permitirse la elección popular de alcaldes municipales y la elección popular de gobernadores en 1991.

De este modo, hacemos claridad en que las políticas regionales en nuestro país no son una creación de la Constitución de 1991, sino que, por el contrario, venían ya desarrollándose e implementándose en el país desde mucho antes. Además, el reconocimiento constitucional que se hizo de las áreas metropolitanas y de las asociaciones de municipios en el 68, pone de manifiesto la preocupación de ese entonces por dar respuestas al futuro de las grandes ciudades, preocupación que hoy se mantiene y que ha llevado a la formulación de nuevas alternativas frente al crecimiento acelerado de las ciudades y al llamado fenómeno de la conurbación.

La conurbación hace referencia a un área urbana formada por núcleos que en principio eran independientes pero que se unieron por el crecimiento; este fenómeno se materializa principalmente alrededor de las capitales. Así las cosas:

Las áreas metropolitanas surgen como resultado de dicho proceso, siendo entidades administrativas integradas por municipios circunvecinos que giran alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por relaciones de orden económico, social y físico, que están en condiciones de prestar algunos servicios públicos en forma más económica y eficiente para toda la unidad. Las funciones de las áreas metropolitanas se centran en programar y coordinar el desarrollo del territorio metropolitano, racionalizar la prestación de los servicios públicos y ejecutar obras de interés para su ámbito de acción.⁶

⁴ La conformación de las áreas metropolitanas fue regulada en ese momento en el Decreto-Ley 3104 de 1979 y la de las asociaciones de municipios en la Ley 1 de 1975. En la actualidad las normas que se ocupan del tema son la Ley 128 de 1994 o Ley orgánica de las áreas metropolitanas y la Ley 136 de 1994 en el caso de las asociaciones de municipios.

⁵ Consejos Regionales de Planeación Económica y Social.

⁶ La definición de área metropolitana fue extractada de la obra del profesor Miguel Borja, Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. P. 145.

Por su parte, las asociaciones de municipios, igualmente reconocidas en la reforma constitucional de 1968, son definidas por el artículo 149 de la Ley 136 de 1994 como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Dichos entes pueden ser dos o más municipios de uno o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios para colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas. Uno de los requisitos más importantes para poder asociarse, fruto del desarrollo legal, consiste en que los municipios no deben formar parte de un área metropolitana.

De los dos conceptos anteriormente enunciados puede establecerse cómo alrededor de la prestación de los servicios públicos, especialmente, empiezan a plantearse temas de planificación, de aprovechamiento de recursos, de conservación y protección del medio ambiente y, en general, de desarrollo económico sostenible en el cumplimiento de tareas de naturaleza administrativa. Tales tareas fundamentaron el debate que llevó, luego de varios intentos, a buscar vías diferentes pero de algún modo complementarias a las políticas de regionalización implementadas hasta el momento y que cumplieran con dos características fundamentales: a) la integración de los departamentos, y b) la vocación de permanencia mediante la creación de una nueva entidad territorial: la Región.

Bajo esta óptica, y sin que la Región como entidad territorial intermedia fuera una posibilidad en el mediano o largo plazo, se acudió a otras figuras de naturaleza eminentemente asociativa enmarcadas dentro de la puesta en marcha de una política regional: las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), que tímidamente fueron ganando espacios importantes dentro de la administración nacional y que terminaron constituyendo más un fenómeno de desconcentración administrativa que de descentralización, al tiempo que el debate frente al reconocimiento de la región como entidad territorial se debilitaba por no existir la coyuntura que diera paso a su reconocimiento en 1968.

En efecto, al no poder consolidarse la iniciativa regional, se optó más bien por abrir paso a otras formas de asociación que generaran menos discusión y menos

temor, puesto que para algunos el incluir a la región como entidad territorial en la Constitución nacional no constituiría nada diferente a adoptar el modelo español de las autonomías copiando en parte, y por esa vía, la Constitución Española de 1978. Además, como quiera que la idea regional se apoyaba fundamentalmente en fomentar el desarrollo económico y social, se concluyó que podría buscarse una fórmula diferente a la de la creación de una nueva entidad territorial que respondiera a ese objetivo, lo cual podría lograrse mediante políticas regionales.

Esta búsqueda se concretó mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 que modificó el artículo 7 de la Constitución de 1886 que permitía que se establecieran fuera de la división general del territorio, otras divisiones dentro de los límites del departamento con la finalidad de brindar una mejor prestación de los servicios públicos. Además, instituía categorías especiales en las que podrían establecerse divisiones que no necesariamente tenían que coincidir con la división general, dentro de las cuales se incluían: las relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública sin incluir la planificación y el desarrollo económico y social, por lo que el mencionado Acto Legislativo hizo dicha inclusión abriendo paso a la supradepartmentalidad, dando soporte constitucional a las CAR y a los CORPES.

Desde ya puede enfatizarse sobre un punto fundamental, y es la diferencia que existe entre la división del territorio para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado y la división general del mismo mediante entidades territoriales, puesto que la primera implica una separación temporal de los límites dados por éstas para el cumplimiento de funciones específicas e implica la autorización legal, mientras que la segunda tiene una vocación de permanencia debido a que sólo puede ser modificada mediante reforma constitucional. De acuerdo con lo anterior, queda claro que las políticas de regionalización de las que son ejemplo los CORPES y las CAR son jurídicamente opuestas a la inclusión de una entidad territorial intermedia entre el Departamento y la Nación: la Región.

En efecto, como parte de la historia de la implementación de políticas regionales en el país, se encuentra la creación de las CAR, anterior a la de los CORPES, ya que se remonta a 1954 con la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC) a la cual se le dio el carácter de establecimiento público⁷ y, gracias

⁷ Jaime Vidal Perdomo. *La región en la organización territorial del Estado*. P. 57.

a su eficiente desempeño, se convirtió en pionera para la creación, igualmente con finalidades de planeación regional, de la Corporación Autónoma Regional para la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, antecedente, a su vez, del proceso de construcción regional para Bogotá y la sabana. Actualmente, la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales como establecimientos públicos está superada y fue reemplazada a partir de la Constitución de 1991 por la de ente autónomo.

En cuanto a los Consejos Regionales de Planeación, éstos surgieron como resultado de la aplicación de la Ley 76 de 1985 mediante la cual se creó la región de planeación de la Costa Atlántica y se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear regiones de planeación en todo el territorio nacional, las cuales podrían estar conformadas en todo o en parte por territorios correspondientes a los departamentos, intendencias y comisarías, disponiéndose para cada región creada de un Consejo Regional de Planeación.

Dentro de la misma ley se hizo una precisión que resulta pertinente frente al tema que nos convoca, pues se ocupa del Distrito Especial de Bogotá en el sentido en que establece que éste debería considerarse en todo caso como una región independiente.⁸ De este modo, puede percibirse una clara intención por parte del gobierno de darle un manejo especial a la capital, lo cual es fácilmente explicable si se tiene en cuenta que Bogotá es el motor de desarrollo del país, que es en Bogotá y sus alrededores donde se encuentra el mayor número de empresas y que, por lo tanto, cualquier tipo de asociación en la que esta ciudad estuviera involucrada produciría como resultado un aumento inconveniente del desequilibrio regional, lo cual es lo que precisamente buscaba evitarse.

En la actualidad, sin embargo, por expresa disposición constitucional, el Distrito Capital con la finalidad de garantizar la ejecución de planes y progra-

⁸ Dicha precisión se efectuó en el Artículo 16 de la Ley 76 de 1985 en los siguientes términos: “De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, concédanse facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, dentro del termino de un año, contado a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, expida normas sobre las siguientes materias:

a) Creación de regiones de planeación en todo el territorio nacional, distintas a la región de planeación de la Costa Atlántica que se crea por la presente Ley. las regiones de planeación podrán estar conformadas por todo o parte del territorio correspondiente a los departamentos, intendencias y comisarías. *El territorio del Distrito Especial de Bogotá, deberá considerarse en todo caso como una región independiente*”.

mas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, bajo el supuesto del cumplimiento de unas condiciones legalmente establecidas, podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.⁹ Así las cosas, puede concluirse que si bien el proceso de descentralización avanzó notablemente, en especial a partir de 1968, éste fue de carácter limitado al no haberse podido lograr la consolidación del modelo regional, ni en ese momento ni en 1991. Lo anterior, claro, no quiere decir que la descentralización dependa de la regionalización, sino que de haberse dado pasos firmes en ese sentido la profundización en la descentralización hubiera sido aún mayor.

Esta es la razón por la que, incluso, se ha calificado a la reforma constitucional que le abrió la puerta a la opción regional de parcial e incompleta,¹⁰ pues sólo se previó que la asociación fuera entre departamentos, lo cual significa, para algunos, sumar las equivocadas distribuciones de éstos, que ignoran las realidades geográficas, económicas y culturales del país.

En ese mismo sentido llama la atención, tal como lo manifiesta el profesor Vidal¹¹ Perdomo, el hecho de que el texto constitucional de 1991 no exija condiciones de similitud sociológica entre los departamentos, ni siquiera que sean vecinos, menos que conformen unidades con características históricas, culturales y económicas comunes, lo cual puede aumentar la dificultad en que las regiones puedan consolidarse efectivamente.

1.1. Para promover el desarrollo: ¿mantener o desplazar al departamento?

En materia de organización territorial, el Departamento, pese a las dificultades que históricamente ha tenido que enfrentar, ha sido entre nosotros la piedra angular sobre la cual el Estado central se ha apoyado para la prestación de los servicios descentralizados. Además de ello, por su naturaleza está llamado a desempeñar un rol fundamental como agente de planificación del desarrollo

⁹ De la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹⁰ Así lo expresa el profesor Luis Villar Borda en la presentación del libro *Colombia regional. Alternativas y estrategias* (Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001. P. 11).

¹¹ Posición expuesta en la Ponencia denominada “La Región y la Ley de Ordenamiento Territorial”.

económico y social. De este modo, en palabras del profesor Soto,¹² el gran papel del Departamento y el gran reto del gobernador estratega está en la capacidad de identificar su vocación y sus fortalezas y en aprovechar las oportunidades del mundo global, identificando negocios, promoviéndolos y coordinando a los municipios para el desarrollo.

Sin embargo, el Departamento hasta el momento no ha cumplido con ese conjunto de tareas de forma tal que pueda hablarse de un verdadero liderazgo que permita la generación de valor agregado necesaria para la creación de un ambiente competitivo que permita contar con bases sólidas para su desarrollo. Es por esta razón, aunada a la evidente desigualdad de crecimiento económico y de oportunidades en general entre las distintas regiones geográficas, que se empezó a gestar una preocupación hacia la reorientación de las funciones que deben cumplir, y se abonó el terreno para la creación de una nueva instancia para el desarrollo: la Región.

Este es, de manera muy general, el contexto que antecedió la Asamblea Nacional constituyente y que llevó a que dentro de las discusiones que culminaron con la expedición de la actual constitución colombiana, se presentaran catorce proyectos sobre el tema de la región, de los cuales diez correspondieron a constituyentes, uno a la Cámara de Representantes, otro a la Cámara de Comercio de Barranquilla, uno más a la Fundación Quirama y el último a Fescol. Del análisis de estos proyectos pueden distinguirse tres tendencias:¹³

1. Los que reemplazan a los Departamentos por las Regiones. En esta tendencia, a su vez, se presentan dos modalidades:
 - a. Una en la que se propone una enumeración taxativa de las regiones.
 - b. Otra en la que se opta por la gradualidad, esto es, que deja a cargo de una comisión técnica la definición y señalamiento de las regiones, o deja dicha tarea a la ley.

¹² David Soto. “La encrucijada de la figura departamental en Colombia: un diagnóstico preliminar de la situación del departamento en Colombia y algunos elementos para su análisis y ajuste”. *La Constitución de 1991, observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

¹³ Gaceta Constitucional No. 40.

2. Los que conservan los Departamentos agregando las regiones como nuevos entes territoriales.
3. Los que aceptan la posibilidad de esa creación de regiones, pero solamente para la prestación de servicios públicos.

De allí puede concluirse fácilmente que el punto neurálgico de las discusiones giraba en torno a qué tipo de regionalización era la deseable, a la pertinencia o no de establecer más de dos escalones intermedios entre el gobierno central y los ciudadanos (departamentos y municipios); en fin, palabras más palabras menos, a la permanencia o no del Departamento.

Aquellos que propendían por la desaparición de los Departamentos argumentaban que la inoperancia de estos entes territoriales era de tal magnitud que los hacía innecesarios pues no cumplían ninguna función indispensable ni correspondían a la realidad territorial del país y que, de mantenerlos, podría incurrirse en duplicidad de funciones y, por ende, en un injustificado aumento del gasto burocrático.

De otro lado, los defensores del Departamento acudieron al arraigo tradicional del cual disfruta esta figura para defender su permanencia, proponiendo, en lugar de sustituirlos por las Regiones, fortalecerlos y hacer una adecuada distinción de competencias para de este modo impedir la caída en una posible duplicidad de funciones.

Finalmente, la instancia regional obtuvo reconocimiento constitucional en 1991 sin que por ello se eliminara a los Departamentos, muy por el contrario éstos pasarían a ser parte fundamental en su creación. Así las cosas, mediante el artículo 306 se consagró que dos o más departamentos podrían constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal sería el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Además de ello, en el artículo siguiente, se abrió la posibilidad de crear regiones que van más allá del cumplimiento de funciones administrativas y de planificación al pasar a ser verdaderos entes territoriales.

De este modo, más que hacer desaparecer a los Departamentos, la opción hoy es fortalecerlos y, sobretodo, prepararlos para hacer de ellos entidades territoriales eficientes que respondan a sus objetivos. Para ello, resulta de vital

importancia diferenciar claramente las funciones que estarán llamados a cumplir y las que cumplirían las regiones que se formen a partir de ellos.

1.2. ¿Qué Regionalización?

Tal como quedó expuesto, en la Constitución de 1991 se pretendió dar respuesta a las inquietudes sobre la necesidad de retomar la política territorial mediante el reconocimiento constitucional de la opción regional. Así las cosas, del análisis en conjunto del contenido de los artículos 1, 306 y 307 se infiere que el constituyente del 91 mantuvo el modelo unitario de organización territorial al tiempo que continuó el proceso descentralizador y agregó el elemento regional, lo cual podría llevar a calificar el modelo territorial como regional-unitario.¹⁴

De este modo, en la actualidad están reconocidas por la Constitución dos clases de región: como entidad administrativa y como entidad política. Este hecho, de no limitarse su alcance, podría derivar en un cambio de concepción estatal consolidando un modelo de Estado Regional que corresponde a un modelo intermedio entre el Estado Unitario y el Estado Federal, lo cual, claro, no ocurriría automáticamente; por el contrario, habría que recorrer un largo camino que comenzaría por la regulación legal con miras a establecer las condiciones para solicitar la conversión de la región que en su origen sólo tenía la calidad de región administrativa en entidad territorial.

Es claro suponer que la naturaleza y concepción de cada una de estas formas de región, responde a objetivos y, por ende, a funciones distintas que encontramos no solamente en el derecho colombiano sino en el comparado. En efecto, la región administrativa responde más a un criterio de naturaleza económica, administrativa y de planificación mientras que la región como unidad política alcanza una escala superior al tener competencias que van más allá del ámbito administrativo al conferírseles competencias de orden legislativo.

Es precisamente a partir de dichas competencias legislativas que se centra la discusión entorno a la posible transformación del modelo de organización territorial, puesto que al otorgarle el reconocimiento a un ente supradepartamental (en el caso colombiano) de naturaleza originariamente administrativa como

¹⁴ Esta denominación es sólo de carácter académico, no responde a ninguna categoría jurídica constitucionalmente reconocida.

entidad territorial, se generan consecuencias jurídicas importantes, en especial atendiendo al grado de autonomía que les será reconocida y a las competencias que puedan ejercer dentro del ámbito de dicha autonomía.

La anterior afirmación resulta más clara al recordar de manera general las diferencias entre el modelo de organización federal y el unitario, lo cual nos llevará a concluir que el Estado regional puede definirse a partir de las diferencias y similitudes entre uno y otro; es decir, como una mezcla de ambos sistemas de organización.

En el Estado federal se encuentra una pluralidad de estados, llamados federados, que cuentan con una amplia gama de funciones, dentro de las cuales se destacan: la constituyente, la legislativa, la judicial y la administrativa. En contraste, en el Estado unitario, las divisiones territoriales sólo tienen funciones administrativas; es por ello que se afirma que una vez se abre la posibilidad de crear entes cuya vocación puede ir más allá de las eminentemente administrativas adquiriendo tintes políticos y de representatividad, esa diferenciación que en principio es tan clara, ya no lo es tanto.

La pregunta inicial de esta parte del artículo apuntaba a determinar qué tipo de regionalización es la existente entre nosotros; para ello no hay una respuesta del todo clara, lo cual se explica por la ambigüedad con la que fue tratado el tema por el constituyente de 1991. Dicha ambigüedad se debe, en parte, al gran debate que antecedió la reforma constitucional de 1991 y que llevó a un “aplazamiento” del tema al dejar en manos del legislador buena parte de los aspectos dirigidos a dar soporte a la figura regional.

La cuestión regional en la Constitución colombiana está, entonces, tratada parcialmente; de este modo, en una primera parte se describe la forma en la que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, advirtiendo al tiempo que se les reconocerá personería jurídica, autonomía y patrimonio propio definiendo claramente el objetivo con el que las mismas deben constituirse, para pasar luego a describir la forma en la que esa región puede convertirse en entidad territorial.

De esa descripción, lo primero que llama la atención es que las condiciones que deben cumplirse para poder ser reconocidas como entidades territoriales no están contempladas en el texto constitucional ya que dicha tarea ha sido asignada al Congreso, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Te-

territorial mediante una ley orgánica. No hay mención alguna acerca de aspectos tan importantes como las competencias, los órganos de administración, los recursos o la participación de las regiones en el Fondo Nacional de Regalías. En el mismo sentido, prevé que las regiones creadas contarán con un estatuto, pero no indica los principios básicos a partir de los cuales dichos estatutos deberán construirse.

Así las cosas, el mecanismo que se vislumbra como más viable para lograr el objetivo capitalino de posicionamiento y desarrollo económico es el de la implementación de una política regional a través de la cual se promueva la asociatividad para el desarrollo que se concretaría mediante la creación de una ciudad-región con la participación de los municipios cercanos, más que la opción de desarrollo de la figura regional consagrada en la Constitución Política a través de la creación de una Región Administrativa y de Planificación (RAP).

2. El concepto de ciudad-región dentro de la noción de política regional (*regional planning*)

El concepto de política regional¹⁵ ha sido tomado por Edgar Moncayo de los autores Pujadas Romá y Jaume Font, quienes lo perciben desde dos acepciones no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios (o disparidades) interregionales; b) los esfuerzos en el interior de las regiones, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso o declive económico. La primera aproximación, que es la clásica, persigue –por razones de eficiencia y de equidad– garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional, y lleva implícito un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como Regional Planning, busca realizar las potencialidades propias de cada región en particular, *con independencia de su posición relativa en la clasificación nacional*.¹⁶

El concepto de ciudad-región, por su parte recoge la pretensión de dar cumplimiento a un objetivo fundamental: el crecimiento y desarrollo mediante una herramienta base, la asociatividad. Así las cosas, se infiere que los objetivos para los cuales se crea una ciudad-región concuerdan con los del denominado

¹⁵ Ver: Édgar Moncayo Jiménez. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, UNDP, CEPAL, 2004. P. 53.

¹⁶ Cursiva fuera de texto.

Regional Planning y que, por lo tanto, para el cumplimiento de los mismos no se hace necesaria una modificación permanente de la división territorial del país mediante la creación de una nueva entidad territorial. Esta división no permanente del territorio está expresamente autorizada por el artículo 285 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

De este modo, son varias las diferencias existentes entre la noción de ciudad-región y la de región administrativa y de planificación y la de región como entidad territorial. La primera de ellas que ya ha sido comentada, tiene que ver con que la conformación de una ciudad región no implica la creación de una nueva entidad territorial, mientras que la región administrativa y de planificación si bien no es en sí misma una nueva entidad territorial, sí tiene vocación a serlo bajo el supuesto del cumplimiento de unos requisitos constitucionalmente previstos.

La segunda tiene que ver con la forma de creación, puesto que la ciudad-región es de creación legal mediante una ley ordinaria, mientras que la región administrativa y de planificación si bien, como se comenta más adelante,¹⁷ según lo conceptualizado por el Consejo de Estado, no requiere apoyarse en la ley orgánica de ordenamiento territorial, la conversión de ésta en región como entidad territorial sí está supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Además, la decisión tomada por el Congreso deberá ser sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, haciendo del trámite algo engorroso y totalmente opuesto al previsto para la creación de una ciudad-región.

Una tercera diferencia está dada por los entes que participan en la conformación de una y de otras. Así, la ciudad región se conformará a partir de municipios vecinos pertenecientes al mismo departamento normalmente, mientras que tanto la región administrativa y de planificación como la región en tanto entidad territorial deberán estar conformadas exclusivamente por departamentos pues así está previsto por la Constitución.

¹⁷ Ver infra, página 17.

Como cuarto factor diferenciador se pueden mencionar los objetivos perseguidos en uno y otro caso. La conformación de una ciudad-región obedece al deseo de crecimiento económico que va ligado al aprovechamiento de recursos con que cuentan unos territorios y de los que carecen otros. Mientras que en el caso de la RAP lo que se pretende es una asociación permanente de dos o más departamentos para la búsqueda de del desarrollo económico y social de la respectiva región, para lo cual se ven conferidas atribuciones tales como la personería jurídica, autonomía y patrimonio propio ausentes en la ciudad-región.

Tampoco puede perderse de vista que además de este objetivo de desarrollo económico, se suma el de dar inicio al “recorrido” que con posterioridad conduzca al reconocimiento de la respectiva región como nueva entidad territorial, lo que, repito, es imposible al tratarse de una ciudad-región.

Así a manera de ejemplo frente a los eventuales beneficios de la creación de una ciudad región, en el caso de Bogotá puede tomarse el problema del suministro de agua potable que, sin duda alguna, la ciudad enfrentará en un futuro no muy lejano y cuya solución se encuentra en los linderos de esta figura. En efecto, Bogotá deberá buscar beneficiarse de las fuentes de agua potable que se encuentran en municipios pertenecientes al departamento de Cundinamarca porque desde ya prevé una futura insuficiencia en el suministro, lo cual va a impedir, entre otras, el adecuado crecimiento económico de la ciudad, pero en cambio deberá ofrecer algo a dichos municipios para que se establezca una relación de gana-gana. De este modo, el valor agregado que está en capacidad de ofrecer la ciudad es la posibilidad de disfrutar de la experiencia y de la infraestructura capitalina para potencializar la industria local hacia la exportación, manteniéndose así dentro del terreno de la asociatividad para la colaboración sin que ello implique una adhesión permanente de los territorios.

Y por último, de darse los supuestos constitucionales y legales que lleven a la creación de una nueva entidad territorial, ésta en su calidad de tal entraría de manera automática a beneficiarse de los atributos de los que gozan las demás entidades territoriales contenidos en el artículo 287 de la Constitución Política consistentes en: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en

las rentas nacionales; mientras que la ciudad-región, al corresponder a una figura propia de la implementación de una política regional, no podría llegar a disfrutar de dichos atributos.

3. Bogotá frente a la opción regional, ¿un cambio de estatus para la capital?

La ciudad, tal y como quedó expuesto en la parte introductoria de este escrito, se ha visto avocada a resolver los retos planteados por el nuevo orden económico mundial con miras a no quedar relegada en el contexto internacional; para lo cual se han adelantado acciones que vinculan los esfuerzos del sector público y del sector privado. Dichas acciones pueden agruparse en dos categorías: de una parte, está aquella en la que se contemplan las opciones de regionalización previstas por la Constitución actual; y de otra, se encuentra una iniciativa que pese a ser nueva, tener origen foráneo y a no tener desarrollo constitucional, ha sido curiosamente en la que más se ha avanzado. Esta última se conoce como ciudad-región y su materialización empezó a gestarse apenas un año después de promulgada la Constitución de 1991.

Estos avances, si bien se perciben en los medios académicos y económicos como positivos en cuanto a que demuestran por lo menos que hay interés en el país por buscar fórmulas que permitan progresos importantes en materia de liderazgo, competitividad y calidad de vida para los habitantes de la ciudad, llevan a plantearse interrogantes frente a la posibilidad de que en esa búsqueda pueda llegarse a un nivel de asociación de tal magnitud que termine por desdibujar la concepción misma de la ciudad en cuanto a su estatus de capital.

De la misma manera pueden plantearse dudas respecto a la claridad conceptual a partir de la cual se han estructurado las diferentes propuestas de modelo regional para la capital que hasta el momento han cubierto las tres posibilidades, al menos teóricamente, y que podrían llevarnos a concluir que ha habido una confusión inconveniente que parte de la interpretación equivocada de las finalidades de cada una de ellas.

Es por ello que resulta provechoso estudiar con detenimiento cuál ha sido el camino “regionalizador” que ha emprendido el Distrito Capital.

3.1. Identificación de necesidades

Todo proceso que implique cierto grado de innovación parte de la identificación de un conjunto de necesidades surgidas de la constatación de hechos que condicionan la aparición de nuevos retos que llevan, a su vez, al planteamiento de unos objetivos y de un plan de acción que permita afrontarlos de la forma más adecuada. Ello explica el porqué, ante los nuevos retos planteados por la economía global que impone el fomento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas con la finalidad de hacerlas competitivas en el contexto global, hubo que diseñar una estrategia novedosa. Dicha estrategia está basada en la asociación de manera tal que sea posible operar en redes con tendencia expansionista; es decir, redes que de lo local pasen a lo nacional y de allí a lo mundial.

Es precisamente la evolución de este último planteamiento lo que desembocó en el surgimiento de las llamadas ciudades-región en el contexto internacional. Este hecho manifestó entre nosotros la misma necesidad; por lo cual, en el medio nacional a comienzos de la década de los noventa, empezó a gestarse un “movimiento” que lideró la búsqueda de alternativas frente a los desafíos que la apertura económica, de reciente aparición en la economía nacional, impusiera.

En lo relacionado directamente con la Capital del país, se estudiaron varias posibilidades dentro de las que se encuentran: el plan estratégico Bogotá 2000, la creación en 2002 de un área metropolitana (Bogotá-Sabana) entre Bogotá y cuatro municipios vecinos: Soacha, Mosquera, Madrid y Funza; la posibilidad consignada en el Decreto 619 de 2000: Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), de constituir una región entre Bogotá y diecinueve municipios de la Sabana, e incluso se llegaron a plantear acuerdos de integración entre Bogotá y algunos municipios aledaños. Esta última iniciativa, pese a ser la de mayor viabilidad y dar respuesta efectiva a necesidades comunes, no pudo concretarse. Esto se atribuye, en parte, a un temor histórico de los municipios circunvecinos a la Capital de perder su autonomía y terminar convirtiéndose en parte de ella como ocurrió en 1954 con los denominados “municipios anexados” que son hoy barrios de Bogotá (Usaquén, Engativá, Usme, Fontibón, Bosa y Suba).¹⁸

¹⁸ Jaime Vidal Perdomo. *Derecho Administrativo*. Doceava edición. Bogotá: Legis, 2004. P. 205.

De acuerdo con lo anterior, aún cuando ninguno de estos planteamientos pudo concretarse, desde ya puede advertirse una confusión de objetivos en todos los casos de propuestas asociativas entre lo que debería ser estrictamente económico con lo administrativo e, incluso, lo territorial que deberían estar perfectamente diferenciados. De este modo, por ejemplo, algunos de los convenios de asociatividad entre Bogotá y municipios aledaños estaban encaminados hacia la solución de problemas tales como la prevención y atención de desastres, la regulación del transporte público dentro del corredor Bogotá-Soacha, la cooperación con Soacha para planear y formular proyectos como la extensión de Transmilenio y recaudar multas por infracciones de tránsito, así como el desarrollo del parque de Tominé y la alianza para la reducción de riesgos.

Todo lo anterior nos señala que en dichos proyectos no hubo una diferenciación clara entre los aspectos de índole administrativo y los de planificación y desarrollo económico, sino que de alguna manera se buscó una fórmula que permitiera hacer frente a ambas categorías de necesidades, lo cual puede ser discutible a la luz de la efectividad de esa opción.

3.2. Convergencia de voluntades

Pese a lo ocurrido, lo evidente se hacía inminente. En otras palabras, las necesidades permanecían y las respuestas institucionales no daban espera, razón por la cual se mantuvo como objetivo, desde distintos sectores, la necesidad de avanzar hacia la posibilidad asociativa para Bogotá, haciendo uso de varios mecanismos.

Dentro de ellos vale la pena detenernos a analizar el plan estratégico Bogotá 2000, que fue quizás el único que logró pasar del plano meramente enunciativo al ejecutivo y cuyos lineamientos han dado lugar a variaciones posteriores. Entre ellas, el plantear a Bogotá como parte integrante de una región administrativa y de planificación de carácter especial, el convertirla en una ciudad región e incluso, el pensarla como parte de una asociación de carácter supradepartamental que fuese más allá de lo económico, de lo administrativo y de la función de planificación para pasar a disfrutar de las bondades en materia de autonomía mediante el reconocimiento del carácter de entidad territorial.

3.3. Plan Estratégico Bogotá 2000

Fruto de una alianza ocurrida en 1992 entre el Distrito Capital, el Gobierno Nacional, la Cámara de Comercio de Bogotá y representantes del sector privado, de organizaciones comunitarias, académicas y gremiales y de otros sectores significativos, se construyó el llamado *Plan Estratégico Bogotá 2000*.

En efecto, fue durante la alcaldía de Jaime Castro que se impulsó dicho plan propiciando un acercamiento entre el sector público y el sector privado para la búsqueda del cumplimiento de un objetivo común: la promoción de la competitividad en Bogotá. Para ello se definieron cinco líneas de acción: competitividad y atractividad de la ciudad, oportunidades para las personas, ciudad habitable y estructurada, seguridad y convivencia y legitimidad y gobernabilidad.¹⁹

En desarrollo de esas cinco líneas de acción se elaboraron numerosos proyectos cuyo alcance tiene una verdadera índole regional como: la modernización del aeropuerto internacional El Dorado, los terminales de carga de la Sabana, la descontaminación del río Bogotá y la conformación de un área metropolitana. La magnitud de dichos proyectos y la forma en la que están concebidos nos lleva una vez más a concluir que hay asuntos que por su naturaleza, tales como la descontaminación de la cuenca del río Bogotá, terminan ejerciendo influencia en un perímetro territorial que trasciende los límites municipales puesto que involucran a autoridades nacionales, distritales, departamentales y regionales y a casi la mitad de los municipios del Departamento de Cundinamarca.

Frente a esas líneas de acción inicialmente planteadas no es posible hablar de una “jerarquización” interna en el sentido de establecer prioridades de una sobre las otras, sin embargo, el tema de la competitividad es fundamental para el desarrollo de las demás. Esta es la razón por la cual la cámara de comercio de Bogotá creó el movimiento fuerza capital, el cual contrató un estudio de competitividad para Bogotá dirigido por el profesor Michael Porter cuyos resultados llevaron a concluir que para lograr el posicionamiento de Bogotá en la Región Andina se hacía necesario implementar acciones que permitieran mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la productividad de todos los actores económicos.

¹⁹ *Bogotá-Cundinamarca Hacia una ciudad-región competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Diciembre 2003. P.20.

La importancia de este estudio, sin embargo, va más allá de un reporte de cifras alentadoras, en algunos casos y no tanto en otros, al haber producido como efecto atraer la atención del nuevo alcalde de Bogotá y del Gobernador del momento,²⁰ quienes entendieron la necesidad de involucrar al departamento de Cundinamarca para que actuara como impulsor de la ciudad, de la misma manera que la Capital lo haría con él, produciendo de este modo un efecto en doble vía.

Además del estudio ya citado de competitividad, se han realizado muchos otros sobre la viabilidad y el perfil económico de Bogotá y de Cundinamarca, para concluir que para fortalecerse en el contexto andino, e incluso internacional, el camino más viable es el de la asociación entre estas entidades territoriales, asociación que no necesariamente tiene que ser de índole territorial sino que puede ser simplemente con fines económicos.

En ese mismo orden de ideas y, de nuevo, como resultado de dichos estudios se concluyó que:

Bogotá y los municipios vecinos son una aglomeración metropolitana resultado de las tendencias poblacionales y de la localización espacial de la economía. La tendencia demográfica indica que los municipios de la sabana son los que están registrando las tasas más altas de crecimiento y, en términos económicos, es una región industrial altamente urbanizada con un centro metropolitano en el que se complementan el sector de servicios y la agroindustria alimentaria.²¹

A partir de esta y otras conclusiones, además de la experiencia de Barcelona, como ciudad inspiradora del plan, se construyeron varias fórmulas con miras a desarrollar propuestas alternativas de planeación económica y urbanística que permitieran orientar de mejor manera el desarrollo a mediano y largo plazo de la ciudad tal como ocurrió con la capital Catalana.

Frente a lo anterior, vale la pena comentar que la experiencia Catalana y la del Distrito Capital distan mucho de ser asimilables, y aún cuando sin duda para efectos de promoción del desarrollo de una ciudad es de gran valor analizar las experiencias foráneas. Intentar copiar el modelo no es del todo

²⁰ El alcalde de Bogotá era Antanas Mockus y el Gobernador de Cundinamarca era Álvaro Cruz Vargas.

²¹ Secretaría Hacienda Distrital. *Cuadernos de la Ciudad*. Serie Productividad.

recomendable porque, como resulta lógico, hay factores diferenciadores que no permiten el desarrollo del mismo de manera equivalente. En este caso, por ejemplo, permitió un acercamiento efectivo entre el sector público y privado y generó preocupaciones alrededor del tema, las cuales aún hoy se mantienen vigentes alimentando el debate y contribuyendo, en últimas, a que se produzca un avance sobre la cuestión.

De igual forma, los objetivos a alcanzar planteados en el plan se vieron reflejados en los planes de desarrollo tanto de Bogotá como de Cundinamarca. Así, por ejemplo, el primero de ellos, *Para vivir todos del mismo lado*, estableció como prioridad la productividad entendida como la manera de incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado, y le asignó el 36% de su presupuesto; al tiempo que el segundo, *Trabajemos juntos por Cundinamarca*, incluyó la búsqueda de altos niveles de productividad como uno de sus ejes fundamentales.²²

Alrededor de todas esas preocupaciones, se creó una red de 1800 organizaciones públicas y privadas y se protocolizó, mediante la firma de un Acta de intención²³ la alianza entre la Alcaldía Mayor, la Gobernación de Cundinamarca, la Asamblea Departamental, la Corporación Autónoma Regional (CAR), el Concejo de Bogotá, el Comité intergremial de Bogotá y Cundinamarca, y la Cámara de Comercio de Bogotá para la creación del Consejo Regional de Competitividad.

La tarea fundamental del Consejo es, de una parte, propender la formulación del plan regional de competitividad, documento base para el establecimiento de políticas de crecimiento a nivel regional y de otra, contribuir al debate en el congreso para la creación de la Región Administrativa y de Planificación especial.

3.4. Bogotá como integrante de una región administrativa de carácter especial

Del primer tramo de este recorrido, esto es el referido a los esfuerzos dentro de un enfoque constitucional, da cuenta el Acto legislativo 01 del 3 de junio de

²² *Bogotá-Cundinamarca, Hacia una Región Competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014. Op. Cit. P. 21.*

²³ El Acta de intención se firmó el 24 de abril de 2001.

2003,²⁴ que contempla una adición al artículo 306 de la Constitución Política que permitiría al Distrito Capital de Bogotá, al departamento de Cundinamarca y a los departamentos contiguos a éste asociarse en una región administrativa y de planificación *especial* con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal sería el desarrollo económico y social de la respectiva región, enfatizando en que dichas entidades territoriales de asociarse, conservarían su identidad política y territorial. Esta iniciativa no pudo concretarse porque el artículo que la contenía fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por contener vicios de forma.²⁵

Pese a la declaratoria de inexecutable, el estudio del mencionado artículo resulta pertinente para los fines perseguidos en este capítulo puesto que corrobora el interés que hay en que sea justamente la capital del país la que lidere el proceso hacia la construcción de regiones administrativas pero bajo condiciones especiales frente a otras en las que no se encuentre involucrada.

No deja de llamar la atención el hecho de que se haya querido adicionar la norma constitucional para darle vía a la conformación de una región de planificación entre Bogotá, Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste, si de la lectura conjunta de los artículos 306 y 325 se colige que dicha posibilidad ya contaba con un fundamento constitucional claramente establecido. Sin embargo, desde el terreno meramente especulativo podría pensarse que se perseguían dos objetivos: el primero de ellos estaría muy cercano al interés particular de Cundinamarca en asegurar a Bogotá como su socio estratégico; y el otro, el de dotar, vía desarrollo legal, mediante una ley ordinaria de un carácter *especial* a la futura región.

Debido a que por la razón expuesta no pudo darse vida a este proyecto, está lejos de nuestro alcance el análisis de las características llamadas a imprimirle la especialidad a la región, lo cual hubiera sido de mucho interés; pero es posible concluir que la intención estaba dirigida a mantener el estatus de capital que ostenta Bogotá, al tiempo que se aseguraba una asociación obligatoria con el

²⁴ Acto legislativo 01 de 3 de julio de 2003 por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

²⁵ El artículo 17 del Acto legislativo 01 del 3 de julio de 2003 fue declarado inexecutable en la sentencia C-313 del 31 de marzo de 2004.

departamento de Cundinamarca dejando, no obstante, abierta la posibilidad para otros departamentos.

Esta alianza obligada es fruto de una estrategia de carácter económico que responde no solamente a que Bogotá es la ciudad de mayor liderazgo en el sector empresarial del país sino que además está dirigida al mejor aprovechamiento de los recursos con los que cuentan los vecinos municipios de Cundinamarca que con el tiempo han venido especializándose en diferentes actividades productivas que pueden llegar a constituir un verdadero valor agregado y que sugieren que, de no ser integradas en un gran conjunto, podrían ser desaprovechadas tanto para el departamento como para la capital. En efecto, es ésta la que cuenta con la infraestructura para la comercialización a gran escala de los productos de los pequeños municipios, y son ellos los que a través del tiempo y del perfeccionamiento de rudimentarias formas de explotación agrícola o industrial están hoy en capacidad de ofrecer una actividad mucho más desarrollada con capacidad para impulsar un verdadero desarrollo económico regional.

¿Cómo pensar en un ente de carácter supradepartamental que involucre al distrito capital de manera separada de Cundinamarca al ostentar esta ciudad la doble calidad de capital departamental y de capital del país? Ello, pese a ser jurídicamente posible, no parece ni cultural ni económicamente ni muy viable ni muy conveniente, en especial para los intereses de Cundinamarca, por lo cual, luego del fallido intento de lograr vía acto legislativo la constitucionalización de la RAP (Región Administrativa de Planificación), volvió a darse vida a dicha iniciativa mediante la presentación del Proyecto de Ley 7 de 2004 sin que éste tampoco llegara a término.

Como puede verse, hasta el momento las acciones que se han emprendido hacia la cristalización de una región administrativa y de planificación de la cual Bogotá forme parte, no han sido muy afortunadas, a pesar de haberse superado uno de los que se consideraron en su momento, como mayores obstáculos para ello: la necesidad de existencia previa de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT).

De este modo, luego de varios intentos, también fallidos, tendientes a dotar al país de este elemento de ordenamiento territorial, se elevó consulta al Consejo de Estado pues la redacción de la Constitución resultaba confusa frente a si la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial era un elemento indispensable para la constitución de las regiones de planificación o

si, por el contrario, pese a no haber sido expedida aun podría avanzarse mediante una ley ordinaria.

La respuesta del Consejo de Estado fue favorable para los intereses regionales, pues aclaró que si bien está contemplada como condición para las regiones como entidades territoriales ese no es el caso para las regiones de planificación. Ello principalmente porque la Sala de Consulta y Servicio Civil al estudiar el tema concluyó que, en primer término, de la redacción del artículo 306 de la Constitución no puede establecerse que haya lugar a la expedición previa de una ley orgánica; y, en segundo término, que en todo caso ya el tema referente a la región administrativa había sido tratado por una ley de igual categoría, la ley orgánica del plan de desarrollo.

En esta ley se incluye un capítulo denominado “Planeación Regional” en el que de manera breve se hace referencia a las funciones y competencias de las regiones al tiempo que insta a los Consejos Regionales de Planeación a promover la organización de las regiones de planificación, y a los gobernadores la definición de los términos de transición entre los CORPES y estas nuevas llegadas. Así las cosas, quedó aclarado el punto frente a la LOOT y el Consejo de Estado aprovechó la oportunidad para precisar la imperativa necesidad de una ley ordinaria por las siguientes razones:²⁶

- a. Por la atribución a la que se acaba de hacer referencia radicada en cabeza de los Consejos Regionales de Planeación y de los gobernadores.
- b. Porque las regiones administrativas y de planificación, previstas en el artículo 306 de la Constitución no son entidades territoriales, sino divisiones administrativas.
- c. Porque el artículo 285 de la Constitución defiere a la Ley la determinación de las divisiones que habrá, por fuera de la división general del territorio, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, ley que tendrá carácter obligatorio y se dictará para cada asunto que se requiera, mientras que la ley orgánica de ordenamiento territorial regulará los requisitos, oportunidad y forma en que el legislador podrá adoptar la ley

²⁶ Tomado de *De Las Ciudades a las Regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá- Cundinamarca*. UNDESA/UNCRD y Mesa de Planificación Regional, Bogotá 2005. P. 289.

- que, en cada caso, convierta una región administrativa y de planificación en entidad territorial.
- d. Porque es necesario definir la naturaleza jurídica de la entidad a través de la cual dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación.
 - e. Porque, conforme al artículo 300 numeral 12 de la Constitución, debe asignarse a las asambleas departamentales la función de crear o autorizar la constitución de las regiones administrativas y de planificación, como entidades públicas de carácter especial.

Una vez aclarado el punto frente a la no obligatoriedad de la ley de ordenamiento territorial como requisito de procedibilidad para la organización de regiones administrativas y de planificación, la tarea de organizar administrativamente dichas divisiones administrativas deberá realizarse mediante una ley ordinaria a la que, entre otros aspectos, le corresponderá establecer el procedimiento al interior de cada departamento con miras a formalizar la intención de asociación, los recursos con los que contarán, los órganos de dirección y de administración, la manera en la que se adoptarán y aprobarán las decisiones conjuntas, etc.

Esta será, sin duda, una tarea, por no decir menos “titánica” si se tiene en cuenta el gran número de fracasos que se registran hasta el momento en ese sentido que evidencian además de la falta de voluntad política, un cierto temor frente al manejo de puntos neurálgicos y que pueden dar lugar a conflictos entre los nuevos socios tales como las competencias y funciones de la región, las autoridades regionales, los órganos de dirección y administración, la concreción y mantenimiento de la autonomía de las entidades territoriales agrupadas o la distribución de recursos.

Tampoco es un buen augurio el hecho de que hasta el momento no se haya podido aprobar ningún proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial ni la ambiciosa agenda que la mesa de planificación regional tiene prevista para el año 2008, en la que se consigna la intención de dirigir los esfuerzos hacia la integración de la región central, que agruparía además del Distrito Capital, Cundinamarca, los Departamentos de Meta, Boyacá y Tolima.

Habría entonces que preguntarse sobre la viabilidad real de un proyecto de tan amplia magnitud en un país sin antecedentes de integración diferentes a los Corpes y en el que, como se expresó en líneas anteriores, ha primado la ambigüe-

dad y la mezcla de objetivos de diferente índole, económicos, administrativos, políticos y territoriales.

Si el objetivo principal es el desarrollo económico, ¿no sería mejor concentrarse en el logro de dicho objetivo acudiendo a una fórmula que si bien implique la conjugación de esfuerzos, no conlleve necesariamente involucrar a las administraciones locales en temas que trascienden lo puramente económico y que tocan la esfera de lo administrativo y lo político que tendrían perfectamente cabida dentro de las estructuras administrativas ya previstas? ¿A través de qué figura, entonces, podría cristalizarse la impulsión económica de una ciudad o de una región sin involucrar instancias que tradicionalmente han venido trabajando separadamente? Si la región administrativa y de planificación persigue objetivos más ambiciosos y, por ende, de mayor dificultad tanto en lo teórico como en lo práctico, ¿no habría que surtir una primera instancia de asociación que cumpla un papel experimental para luego avanzar con pasos más firmes hacia dicha opción regional? Ese pareciera ser el rol propio de una ciudad-región.

3.5. Bogotá-Cundinamarca: ciudad-región

Hasta el momento se ha hecho referencia únicamente al desarrollo que desde el marco constitucional se ha dado al tema regional; sin embargo, quedó planteada una hipótesis que se encuentra al margen por haber sido concebida desde la óptica de la economía y no del derecho, y que está llamada a dar respuesta a las necesidades de crecimiento económico de las grandes ciudades exclusivamente y a la que se le dio el nombre de ciudad-región.

Ya desde el título de este capítulo se anunciaba la correspondencia que debería existir entre competitividad y ciudad en una concepción moderna como componentes necesarios para una verdadera proyección de desarrollo económico. Del mismo modo, se había anunciado cómo dentro de las opciones que se han planteado para el impulso económico de la capital colombiana, se encontraba una que no cuenta con ningún tipo de reconocimiento constitucional pero que sin embargo parece tener mucha viabilidad y despertar el interés de los sectores tanto público como privado involucrados en esa tarea, y que se ha denominado en otras latitudes ciudad-región.

La noción de ciudad-región es, hoy, el resultado de la evolución de varios conceptos que giran en torno a un eje común: las ciudades y la globalización. Su origen se encuentra fuera del campo de lo jurídico y se atribuye de manera compartida a la economía y al urbanismo.

Hacia mediados de los años sesenta el Profesor Inglés Peter Hall²⁷ expuso la idea de ciudades mundiales para explicar los retos que enfrentarían las ciudades, especialmente las de tradición industrial, de la era post-industrial cuyas administraciones están llamadas a reestructurar su economía y su imagen. Más adelante, en los años noventa, este concepto se amplió y se habló de ciudades globales. Esta denominación fue expuesta por Saskia Sassen,²⁸ para quien:

El desmantelamiento de los centros industriales de Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón, la acelerada industrialización de varios países del tercer mundo, la rápida internacionalización de la actividad financiera en una red de transacciones a escala mundial, han alterado en este último cuarto de siglo la relación entre las ciudades y la economía mundial. A partir de estos cambios, se produce la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento urbano que se caracteriza por una organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero a la vez globalmente integrada, lo que daría un rol estratégico a las grandes ciudades. Estas ciudades tienen hoy nuevas funciones: son puntos de comando altamente concentrados desde donde se organiza la economía mundial, constituyen la localización clave para las actividades financieras y los servicios avanzados a la producción, que han reemplazado a la industria como sector económico dominante y centro del dinamismo del sistema capitalista, y son a la vez lugares de producción e innovación del mercado para los productos y las innovaciones generadas en los sectores financieros y de servicios avanzados.

La ciudad-región lleva implícitos elementos de las definiciones anteriores pero se diferencia de ellas principalmente porque funcionan como nodos especiales de la economía global. De manera general, la ciudad-región puede

²⁷ El profesor Peter Hall es titular de la cátedra de planificación en la Bartlett School de Arquitectura y Planificación University College London. Del mismo modo, es miembro de varios comités y grupos de trabajo oficiales tanto en Gran Bretaña como a nivel internacional relacionados con la planificación económica regional, el medio ambiente, el transporte, las ciencias sociales, etc. Tuvo un papel de fundamental importancia en el desarrollo de la planificación estratégica para la Región del Sudeste Británico y en el desarrollo del sistema actual de la evaluación de autopistas y otras redes viales en el Reino Unido.

²⁸ Saskia Sassen. *La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1999.

adoptar tres modalidades:²⁹ en primer lugar, está la definida por un área central metropolitana o conurbación, con un espacio de variable extensión que integra territorios subsidiarios de menor densidad. En segundo lugar, puede obedecer a alianzas entre centros urbanos que comparten proximidad geográfica y desarrollan relaciones de cooperación, como es el caso de las ciudades intermedias que están emergiendo en la nueva Europa y, finalmente, la ciudad-región conformada por aglomeraciones metropolitanas dominadas por un fuerte desarrollo de la ciudad central, como la región de Londres o el Distrito Federal de México, o por sistemas de ciudades policéntricas como las de las redes urbanas de Randstad en Holanda o Emilia-Romagna en el norte de Italia.

El fenómeno de que en los países en desarrollo estén surgiendo ciudades-región obedece además del hecho de que la nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades, a la organización de clusters productivos que buscan que las PYMES (pequeñas y medianas empresas) tengan una capacidad de respuesta equivalente a la de las grandes empresas aún cuando no lo sean. Para lograrlo, se acude a la estrategia de generación de sinergias operativas que no es otra cosa que un conjunto de organizaciones que trabajan en un sector económico definido y en un entorno geográfico cercano.

Los *clusters* están constituidos por grupos de empresas y organizaciones relacionadas y geográficamente concentradas, que operan en un entorno caracterizado por un alto grado de especialización, intensa competencia y con una masa crítica de empleados con alto nivel de formación.

Sin duda alguna, Colombia, al encontrarse dentro del grupo de países en desarrollo, ha afrontado el mismo fenómeno que bien describe Sergio Boisier:³⁰ “vista como una aceleración exponencialmente creciente de la interactividad y como la configuración de una red dinámica de crecimiento, la globalización hará cada vez más profunda la situación de ganador o perdedor. Dada la velocidad del cambio, se gana o se pierde mucho; de aquí la importancia de estar en condiciones de jugar a ganador”.

²⁹ Definiciones tomadas del documento *Bases del Plan Regional de Competitividad. Consejo Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca*, P. 15.

³⁰ Sergio Boisier. *La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios*. Documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del estado y la Administración Pública celebrado en Río de Janeiro Brasil en 1996.

De este modo, el fenómeno de construcción de ciudades región entre nosotros, puede ser definido como la respuesta defensiva a un cambio en el contexto para hacer negocios y poder actuar en el panorama internacional en calidad de ganador especialmente apremiante en la hora actual luego de la firma del tratado de libre comercio. Esta necesidad ha tenido especial desarrollo en dos de las zonas más sensibles del país por concentrar altos niveles de producción y de potencial exportador: la ciudad región Bogotá Cundinamarca y la ciudad-región (eco-región) eje cafetero.

Éstas, sin embargo, no son las únicas iniciativas de proyectos de futuro regional, se han formulado otras como el plan planea Antioquia, Valle 2000, y el programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio: una región para la vida 2002 a raíz de estudios territoriales y económicos de carácter prospectivo.

De acuerdo con lo que hasta el momento se ha dicho frente al concepto de ciudad región puede establecerse que está fundamentado exclusivamente sobre la base de la búsqueda del desarrollo económico mediante la generación de las condiciones propicias para que el sector productivo (el sector privado) pueda desarrollar al máximo su potencial impulsando la economía de la respectiva región, lo cual nos ubica en un escenario diferente al de la región administrativa y de planificación sobre la cual se ha venido apoyando el reconocimiento formal del fenómeno en Bogotá.

En efecto, tal como se ha dicho, las finalidades con las cuales se crea una región administrativa y de planificación van más allá de lo meramente económico adentrándose en temas de índole administrativo e incluso político si se tiene en cuenta la vocación con la que cuentan de convertirse, luego de surtir un proceso constitucionalmente determinado, en entidades territoriales. No nos apartamos del hecho de que para que pueda consolidarse una ciudad-región es necesaria la colaboración de la administración y que la propulsión del sector privado necesita del apoyo del sector público, lo cual, sin embargo, no debería, en principio, terminar en una confusión de los fenómenos.

Dicha necesidad de “compenetración para el desarrollo” entre el sector público y el sector privado radica básicamente en la imperativa necesidad que para el desarrollo de una ciudad-región global implican las grandes obras de infraestructura y el transporte público especialmente, que en el caso de Bogotá pretenden ser asumidas, entre otros, mediante la implementación del plan maestro del aero-

puerto El Dorado, el plan de movilidad para la ciudad, el tren de cercanías, y el sistema integrado de Transporte Masivo de la Sabana.

Se reitera que lo que se percibe alrededor del tema regional en el país y específicamente en lo tocante a Bogotá, es una inmensa confusión y una mezcla inconveniente de objetivos y sobretodo de herramientas, que ha entorpecido el posicionamiento de la ciudad de la manera en que estaba proyectado; lo cual se corrobora al hacer un breve recorrido por las iniciativas más actuales en esa materia.

4. Proyecciones regionales para Bogotá

Hasta este punto se ha realizado una labor de presentación “fotográfica” que representa la realidad del tema regional. Sin embargo, este es un tema dinámico que continúa despertando mucho interés, razón por la que se han venido presentando proyectos de ley que buscan dar cuerpo a las posibilidades constitucionalmente previstas y cuyo análisis puede alimentar las discusiones en torno al tema, al tiempo que nos permite establecer la tendencia y los desarrollos actuales del mismo.

4.1. Entidad Territorial Región Bogotá-Sabana (proyecto de ley)

Tal y como quedó expuesto, el interés regional se ha planteado entre nosotros de diversas formas; es así como hacia mediados del mes de agosto del año 2006, fue presentado el proyecto de ley No. 17 de 2006 mediante el cual se propuso la creación de la entidad territorial Región Bogotá-Sabana. La nueva entidad territorial que pretende ser creada abarcaría el territorio compuesto por el Distrito Capital y los municipios de Sibaté, Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Gachanzipá, Tocancipá, Sopó y la Calera. Las finalidades con las cuales se busca el reconocimiento jurídico de esta asociación van desde el desarrollo económico y social del respectivo territorio hasta el ejercicio de las funciones de evaluación, control y seguimiento de las ejecuciones de los planes regionales y de la prestación de los servicios públicos en la región. Encontramos en este proyecto, de nuevo, mezclados los intereses de desarrollo económico y los de naturaleza administrativa.

El proyecto de ley además de plantear los objetivos buscados establece los órganos que estarían al frente de la nueva entidad territorial; de este modo,

el órgano principal sería el Consejo regional, seguido por la Secretaría ejecutiva, la subsecretaría ambiental, la rural, la urbana y el departamento regional de planificación. El Consejo regional sería el órgano principal y estaría constituido por los alcaldes de cada uno de los municipios involucrados y por los directores municipales y distrital de las oficinas de planeación respectivas. De igual modo, integrarían dicho consejo el director de planeación y el gobernador de Cundinamarca. Por su parte, la secretaría ejecutiva sería la que detentaría la representación legal de la región y la ejecución de todas las decisiones del Consejo regional, para lo cual contará con el apoyo de las subsecretarías.

En cuanto a los recursos con los cuales se haría sostenible la región, se estableció que estarían compuestos por el 2% de los ingresos corrientes anuales de cada uno de los municipios y del Distrito Capital, además de los recursos provenientes de tasas, tarifas, multas y participaciones que perciban conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes cada uno de ellos y los cobros de servicios que preste a los particulares o al sector público; además de dejar abierta la posibilidad de establecer otras fuentes de financiación para proyectos especiales mediante la creación de partidas adicionales cuando medie acuerdo entre las diferentes entidades territoriales que integran la región.

Este es, por ahora, sólo un proyecto de ley pero cuyo estudio puede resultar útil en la medida en la que es un reflejo de las iniciativas que en materia regional se vienen desarrollando y deja entrever la forma en la que está siendo concebida esta opción para el país, dicho sea de paso, y a riesgo de parecer repetitivo, algo confusa.

La confusión a la que se ha aludido puede apreciarse en la forma en la que está concebido el proyecto de ley que amerita varios comentarios a la luz del texto constitucional vigente, puesto que, a nuestro parecer, adolece de vicios que podrían conducir a una eventual declaratoria de inconstitucionalidad. En primer lugar, se destaca que del enunciado del texto del proyecto se desprende la intención de crear una nueva región con la calidad de entidad territorial involucrando a la ciudad capital con diecinueve municipios, lo cual no está previsto en el texto constitucional puesto que la región en Colombia es de carácter supradepartamental teniendo como base una asociación de departamentos no de municipios, motivo por el que esta pretendida unión entre el Distrito Capital y un número importante de municipios pertenecientes al

departamento de Cundinamarca respondería más al concepto de área metropolitana que al de región.

También vale la pena destacar que el hecho de que la propuesta parta de la asociación de municipios no es el único factor que incide para afirmar que correspondería más al concepto de área metropolitana, sino que además al detenerse a analizar los propósitos con los cuales se propone dicha asociación se percibe que se ajustan perfectamente a los descritos en el artículo 325 de la Constitución Política que desarrolla la posibilidad con la que cuenta el Distrito Capital de conformar un área metropolitana. En efecto, el artículo en mención establece que:

Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijan la Constitución y la Ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

En segundo lugar, del enunciado general del proyecto de Ley podría deducirse que se pretende crear una región con carácter de entidad territorial a título propio obviando los preceptos constitucionales que establecen la necesidad de crear primero una región administrativa y de planificación como requisito indispensable para dar inicio al proceso que conduzca a la posterior conversión de dicha región en entidad territorial. Sin embargo, el artículo segundo del proyecto de ley establece que la entidad territorial región Bogotá-Sabana se constituiría como una región administrativa y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

Pese al intento de adecuar esta novedosa propuesta a los preceptos constitucionales, éste no resulta afortunado no sólo porque las regiones administrativas y de planificación no son entidades territoriales, pues son simples divisiones administrativas, sino porque de nuevo se parte de una conformación territorial errónea por su carácter municipal. De allí se concluye la falta de claridad con la que se ha manejado hasta el momento la posibilidad regional en Colombia. Aún cuando la Constitución colombiana resulta ambigua al tratar el tema, lo cual ya fue ampliamente comentado, los conceptos básicos y en especial las finalidades con las que se contempló dicha opción, que son un poco más

claras en el texto constitucional, no parecen haberse comprendido del todo bien. De todas maneras, no debe desconocerse el hecho de que para que haya un poco más de claridad en torno a la organización territorial en nuestro país, es necesaria la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial en mora por más de una década.

4.2. Visión regional actual de la Comisión de Ordenamiento Territorial (proyecto de ley de ordenamiento territorial)

Actualmente se encuentra en curso el proyecto de Ley No. 60 de 2006 mediante el cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. Pese a que este proyecto presenta algunas novedades, en líneas generales conserva la misma estructura del proyecto de ley 016 de 2003 presentado por el gobierno de ese momento, que valga la pena recordar, es el mismo en la actualidad.

La diferencia más importante, y que puede ser tildada de novedosa, recae en la presentación de propuestas en torno al tema regional llenando el vacío que en ese tema presentaba el proyecto gubernamental del año 2003. En efecto, el anterior proyecto se ocupó en mayor medida del tema de las áreas metropolitanas dejando de lado los aspectos que por mandato constitucional debía contemplar en materia de regiones administrativas y de planificación y en la forma mediante la cual se podría efectuar la conversión de éstas en entidades territoriales.

De igual forma, vale la pena destacar la búsqueda hacia la promoción de los procesos de asociación entre las entidades territoriales. Es así como el proyecto propone unos principios del ordenamiento territorial adicionales a los constitucionales dentro de los cuales se destacan, para los fines de este capítulo, dos: la promoción de asociaciones, y la globalización y desarrollo. De este modo se asegurará, en los términos exactos del proyecto “la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”.

Guardando el mismo parámetro, se dedica un capítulo completo al denominado “esquema asociativo de entidades territoriales”, cuyo objeto es garantizar la promoción de procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo,

la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. Como novedad, se destaca la posibilidad asociativa para los departamentos fuera de las regiones administrativas y de planificación, de forma tal que dos o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias de los departamentos respectivos, mediante convenio o contrato suscrito por los gobernadores respectivos quienes deberán contar con autorización previa de las respectivas asambleas departamentales. Dicha asociación podría ser benéfica para la prestación de servicios específicos y podría ir configurando regiones administrativas sin incurrir en altos costos y sin necesidad de acudir a una nueva estructura burocrática costosa y complicada.

Dentro del proyecto se dedica un espacio importante al tema de las regiones administrativas y de planificación, al dedicarles un capítulo completo, el VII, lo cual resulta normal si recordamos que la Constitución Política en ese tema fue bastante general dejando justamente en manos de la ley de ordenamiento territorial los temas más específicos tales como los principios para la adopción del estatuto especial, las competencias y atribuciones, los órganos de administración, los recursos, el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías, y los requisitos necesarios para poder convertirse en región territorial. Adicionalmente, dado que uno de esos requisitos es la previa aprobación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el proyecto de ley orgánica crea dicha comisión.

La Comisión de Ordenamiento Territorial tendría el carácter de órgano consultivo del gobierno nacional en los temas relacionados con las entidades territoriales y estaría integrada por: el ministro del Interior y de justicia o su delegado, el director de Planeación Nacional o su delegado, el Presidente del Consejo Nacional de Planeación, cinco congresistas designados así: dos senadores y tres representantes de las comisiones legales especiales de seguimiento a la vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial; y finalmente, por el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Además del requisito anterior, se establecen otros cuyo enfoque pareciera estar dirigido hacia asegurar un periodo de tiempo mínimo que le permita a la región administrativa y de planificación probar el cumplimiento de los objetivos para

los cuales fue creada, así como el haber consolidado su viabilidad administrativa, técnica y financiera. El periodo que se consideró prudente a esos efectos fue de mínimo seis años. A ese período mínimo se le añade una condición, que la conformación de la respectiva región administrativa y de planificación haya sido la misma durante ese mismo periodo.

En cuanto a los órganos administrativos de las regiones territoriales, propone como máximo órgano decisorio a la Asamblea Regional, seguida por el Gobernador Regional, quien tendría a su cargo la representación legal de la región y la jefatura de su administración. Luego, se encuentra un órgano consultivo denominado Consejo Consultivo de Gobernadores, una Unidad Técnica Regional cuya naturaleza será técnica y estará bajo la dirección del prefecto regional finalizando con un Consejo de Planeación Regional que constituirá el órgano de concertación de la planeación de la región. Serán los estatutos los llamados a organizar la estructura administrativa interna de cada región, los departamentos que la integran, los recursos con los cuales se financiará, etc.

Finalmente, el proyecto mantiene la línea democrática y de reconocimiento y respeto a la autonomía de los entes territoriales al establecer, en primer lugar, que la elección del gobernador regional se efectuaría mediante voto popular; y, en segundo lugar, que las regiones se darán sus propios estatutos, los cuales, en todo caso, estarán sujetos a los principios señalados en la Constitución y en la respectiva ley de orgánica de ordenamiento territorial.

Como reflexión final, puede agregarse que no resultaría extraño que al momento en el que el lector lea este capítulo se hayan presentado nuevos proyectos de ley de ordenamiento territorial e incluso que el proyecto aquí comentado haya sido retirado, puesto que aún no hay un clima legislativo propicio para la adopción de un acuerdo que ponga fin al limbo jurídico que hasta el momento ha rodeado al tema territorial en nuestro país.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. *Región central de Colombia. Aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*. Bogotá: Editora Guadalupe S.A., 2005.
- Borja, Jordi; y Castells, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus, 1997.

- Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. s.e. Bogotá, 1996.
- Boisier, Sergio. *La Geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios*. Documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del estado y la Administración Pública celebrado en Río de Janeiro Brasil 1996.
- Brenner, Neil. “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental post-fordista”. *Revista EURE* (Santiago). Mayo 2003, vol.29, no.86.
- Cámara de Comercio de Bogotá. *Bogotá-Cundinamarca hacia una región competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-20014*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, 2003.
- Castro, Jaime. *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2002.
- CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Facultad de Economía Universidad de los Andes), CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Bogotá-Sabana. Un territorio posible*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, 1998.
- CIPE (Centro de Investigaciones y Proyecciones Especiales Universidad Externado de Colombia), OPERA (Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública). *La Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Chávez Marín, Augusto Ramón. *Lecturas de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2004.
- García Ruiz, José Luis; y Girón Regrera, Emilia (coords.). *Estudios sobre descentralización territorial: El caso particular de Colombia*. Jerez de la Frontera: Universidad de Cádiz y Universidad Libre de Colombia, 2005.
- Gaudemet, Yves. *Traité de Droit Administratif*. Tome 1: Droit Administratif Général. 16^{ème} édition. Paris: L.G.D.J., 2001.
- Massiris Cabeza, Ángel. *Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005.
- Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. *Un Espacio para Unir Voluntades*.

- Moncayo Jimenez, Édgar. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Monteoliva Vilches, Alejandra. “Gobernabilidad local y ordenamiento territorial en Colombia. La ciudad región: modelo posible de intergobernabilidad subnacional”. *Revista Papel Político*. No. 18. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.
- Nieto Escalante, Juan Antonio; Garay S., Jorge; y Molina G., Humberto. *De Bogotá a la Región. Apuntes para un Modelo de Desarrollo Regional*. Bogotá: Contraloría de Bogotá, 2002.
- Parra Gómez, Héctor. “La influencia de Bogotá sobre la región circunvecina”. *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*. No. 34. Bogotá: marzo de 1979.
- Rangel Suarez, Alfredo. “El desarrollo regional”. Bogotá: Centro de Publicaciones Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1993.
- Schiff, Maurice; y Winters, Alan. *Integración regional y desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Alfaomega, 2004.
- Sassen, Saskia. *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1999.
- UNCRD (United Nations Centre for Regional Development), Mesa regional de planificación regional Bogotá-Cundinamarca. *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá, 2005.
- Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001.
- . *Derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Legis, 2004.
- . “El Área Metropolitana de Bogotá”. *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*. No. 34. Bogotá, Marzo de 1979.

Anexo

The District of Columbia's Incomplete Democracy

“In the United States, the relationship between the District of Columbia and the federal government is largely a creation of the times in which it was forged”¹

“There is disgrace all around concerning the debacle of democracy in Washington...”²

To those who give it some thought, the form of democracy enjoyed by residents of the capital of the United States must seem at best unexpected and, at worst peculiar. After all, American citizens living in the District of Columbia carry United States passports, are subject to military service, and pay taxes. Yet on Election Day they are, by comparison to their countrymen, relatively disenfranchised.³

For particular reasons set out in the body of this article, Washington D.C. falls under the exclusive legislative jurisdiction of the Congress of the United States.⁴ While the original reasons for this special status may or may not still be extant, other justifications for it may since have arisen.⁵

One consequence of this anomalous situation is that a number of commentators have been able to assert that the current structure fails to live up to American democratic ideals and that District residents suffer from the same vice as their revolutionary forebears, that is “Taxation without representation”.⁶

¹ “Democracy or Distrust? Restoring Home Rule for the District of Columbia in the Post Control Board Era” (hereinafter “Democracy or Distrust?”) 111 Harv. L.Rev 2045 (1997-1998) at p 2055

² George F. Will, “Unfit For Home Rule” Wash. Post 14 Aug. 1997, p A21

³ As we shall see, D.C. residents cannot vote for Senators, their single congressperson has no vote, and the powers of their Mayor and City Council are severely truncated.

⁴ United States Constitution, Article 1 s.8 cl. 17

⁵ See text herein at pp. 4-6

⁶ See for example “National Representation for the District of Columbia: A Legislative Solution”, Frankel, Lawrence M. 139 U. Pa. L. Rev 1659

This may or may not be fair comment in light of all that which makes the District of Columbia unique. It is the purpose of this paper to examine the issue of political representation of the residents of D.C. The first part of the paper will look at the constitutional provisions underlying the political organization of the city. This will include a historical overview of how the District of Columbia's unique status came about. In addition, this survey will review the political arrangements that have been made within the constitutional framework, as well as the degree of success these arrangements have enjoyed. The second part will examine the current franchise enjoyed by District voters. In particular it will look at their ability to elect political representation at the level of city government, congressional (House of Representatives and the Senate) and for the Presidency. The third part will review some suggestions for reform and will include a discussion as to why some of these may, for one reason or another, be unsatisfactory. Finally, the paper will look at one possible solution that could resolve some of the contradictions though without meeting some of the most ambitious desires of D.C. reformers.

Part one: Historical Survey

In one sense, the problem began in Philadelphia on 21 June 1783. At that time the new republic had not yet settled on a capital and the somewhat transient Continental Congress, was, for the moment, domiciled in Philadelphia.⁷ Unpaid revolutionary soldiers mutinied and marched on the Congress demanding their pay. The fearful Congress called on the State government of Pennsylvania to send militia to protect them, but assistance was denied.⁸

The matter was resolved peacefully, but the fallout was that the new government perceived a need for a national capital on its own site. They perceived a need for a federal capital that would neither be subject to, nor dependent

⁷ In fact the Congress sat at various cities during the American Revolution for reasons of security. Locations included Philadelphia Pa., Baltimore Md., Princeton N.J., and Yorktown Pa. For more information see "Home Rule for the District of Columbia without Constitutional Amendment", (hereinafter referred to as "Home Rule for D.C.") note, 3 Geo. Wash. L. Rev. 205 at p 205.

⁸ Democracy or Distrust", supra note 1 at p 2046.

upon, the willingness of any one state to provide protection. Congress would, itself, be able to ensure its own security.⁹

Congressional dependence upon Pennsylvania for protection had been a great embarrassment for the new government; an embarrassment that had to be avoided in the future.¹⁰ There was also, however, great concern about the risk of undue state pressure upon the federal government. James Madison argued before the Congress that if the Federal government's freedom of deliberation were dependent on the laws of any one state then, in the future, there lay the possibility that once again the Congress could be subjected to state pressure.¹¹

The Constitutional Convention (and not the Congress)¹² made the decision to include in the new United States Constitution a provision for a separate capital district which would be formed from lands ceded to the Federal government by the States. Thus, the Convention adopted Article 1 s.8 (17) of the US Constitution which provides as follows:

To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings.¹³

The specific words "...exercise exclusive Legislation..." are the source of District resident's disenfranchisement. These three words, by granting to Congress exclusive power to legislate for the District have, for over two centuries, stymied efforts to grant voting rights to the people of the District of Columbia. Though it may sound heretical, one is left with the impression that the drafters

⁹ "District of Columbia 'Home Rule' "Hon. Robert C. Byrd 16 Am. U. L. Rev. 254 at pp 254-255.

¹⁰ Home Rule for D.C. supra note 6 at p 206.

¹¹ *cf.* One writer has propounded, unpersuasively, the view that, in fact, District residents traded off their franchise in return for the patronage that would befall them due to their proximity to the Federal government. See Whit Cobb, "Democracy in Search of Utopia: The History, Law and Politics of Relocating the National Capital", 99 Dick. L. Rev. 527.

¹² supra., "Home Rule for D.C. p 205.

¹³ United States Constitution Art 1 Sec. 8 (17)

of the US Constitution did not fully think through the consequences of this choice of words.¹⁴ As we will see below, Washington D.C.'s city government has been run by a political hodgepodge of councils, control boards, Public Works committees, and the like.¹⁵

While the establishment of a 10 square mile area drew some spirited discussion among the founders of the United States, a review of the debates reveals that the contention was really not about political representation for the local population.¹⁶ Rather, the arguments involved other matters.

For example, in the Virginia debates over the adoption of the Constitution Mr. George Mason questioned whether residents of the District would have a right to jury trials¹⁷ and, if so, could a proper jury be found in an area with a small population dominated by politicians. Another delegate, Patrick Henry contended that the reading of Article 1 Sec 8 (17) delegated too much power to the Congress.¹⁸

William Grayson, who opposed ratification, but who later became one of Virginia's first Senators, focussed on a different issue, which foreshadowed later debates about Congressional representation for the District. He argued that, since the District would not be a "state", constitutional requirements that "states" return fleeing felons or "persons bound to labour" (i.e. slaves) to their place of origin would be unenforceable in the new capital.¹⁹ In later times, the fact that congressional representation would be determined by statehood would provide the basis upon which the District of Columbia has been denied voting representation in either house of the United States Congress.

¹⁴ See Peter Raven-Hansen, "Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis" (1974-1975) 12 Harv. J. On Legis 167. (hereinafter Raven-Hansen) His discussion at pp 170-171 of the process by which this Article was adopted supports this impression.

¹⁵ While this will be discussed further infra, for a concise list see Aaron E. Price Jr. "A Representative Democracy: An Unfulfilled Ideal for the Citizens of the District of Colombia", 7 D.C.L.Rev 77 at pp 83-84

¹⁶ See 3 Elliott's Debates In The Several State Conventions On The Adoption Of The Constitution

¹⁷ *Ibid* at pp 431-2

¹⁸ *Ibid* at pp 436-440

¹⁹ *Ibid* at pp 435-6. It is this exact point that has led some writers to argue that, for the purpose of congressional representation the word "District" should be interpreted to mean "state". See, for example, Raven-Hansen, supra note 14.

Yet, it would appear that, to the extent they considered it, the founders actually assumed that Washington would have at the least a municipal government similar to that of other cities. In Federalist Paper # 43; James Madison wrote about the governmental arrangements that would have to be made for the inhabitants of the new capital district. He appeared to recognize that the population inhabiting the territory to be ceded needed assurances that they would in no way possess lesser rights than their countrymen. In assuring them that they would have conventional municipal government he wrote:

The extent of this federal district is sufficiently circumscribed to satisfy every jealousy of an opposite nature. And as it is to be appropriated to this use with the consent of the State ceding it; as the State will no doubt provide in the compact for the rights and the consent of the citizens inhabiting it; as the inhabitants will find sufficient inducements of interest to become willing parties to the cession; *as they will have had their voice in the election of the government which is to exercise authority over them; as a municipal legislature for local purposes, derived from their own suffrages, will of course be allowed them* and as the authority of the legislature of the State, and of the inhabitants of the ceded part of it, to concur in the cession, will be derived from the whole people of the State in their adoption of the Constitution, every imaginable objection seems to be obviated. (emphasis added)²⁰

Notwithstanding some comment to the contrary,²¹ the plain meaning of the words make it apparent that Madison contemplated both that they would participate in the election of those who governed them, and they would have conventional municipal government. In spite of that, some later court decisions held that in fact the delegation of municipal power to the city government would violate the US Constitutional provision that Congress would have “exclusive Legislation” control over the District of Columbia.²²

The land ceded to the Federal government for the new capital came from the states of Virginia and Maryland.²³ The selection of the site was a matter of contention as it was believed that financial and other advantages would accrue

²⁰ The Federalist No. 43 (2).

²¹ It is interesting that one writer, Hon. Robert C. Byrd, currently the senior Senator from West Virginia, argues that the Federalist Papers are not a reflection of the thoughts of the writers of the constitution, but a political effort to “refute or disarm criticism”. See Byrd, *supra* note 9 at p 257.

²² See *infra* pp.8 -11.

²³ A concise summary of the events can be found in Raven-Hansen, *supra* note 14 at pp. 173-175.

to the region in which the capital sat.²⁴ Ultimately, by a 1790 Act of Congress the present site along the Potomac River was chosen.²⁵

However, the new city, complete with buildings and politicians did not arise magically along the Potomac River. Congress did not officially arrive until 1 December 1800, when the new buildings were ready for occupation.²⁶

In the interim period, between the cession of the lands from Maryland and Virginia to the Federal government and the time the government actually took up residence there, the population of the District continued to be governed under the pre-existing laws of their respective former states.²⁷ This included voting rights: the residents continued to vote for either Virginia or Maryland congressmen depending upon which state their residence had formerly belonged to.

These facts suggest two conclusions: The first is that the word “exclusive” in Article 1 (17) (8) did not mean that Congress would govern to the exclusion of the democratic will of D.C. residents; rather, it referred to a legislative jurisdiction exercised by democratically elected representatives.²⁸ Secondly, it would seem that District residents voting in Maryland or Virginia congressional elections did not *per se* violate the framers’ concept of representative government. Apparently, the fact that District residents were voting for Congressional representatives was considered unremarkable by the founders’, and did not offend their concept of how the Constitution was intended to operate as regards these people.

Within three years of the permanent location of the Federal government in the District of Columbia, the issue of non-representation of its residents in Congress had arisen. A motion was placed before the Congress to retrocede

²⁴ See Roy F. Franchino “The Constitutionality of Home Rule and National District Representation for the District of Columbia” 46 Geo. L.J.207 at pp209-10. Indeed, the consideration recited in the deeds of land conveying the parcels to the Federal government is quoted as being “...*in consideration of the great benefits we expect to derive from having the federal city laid off upon our lands...*” *Morris v. U.S.*, (1889) 174 U.S. 196 at p 200.

²⁵ Act of July 16, 1790, c. 28, 1 Stat 130.

²⁶ Franchino, Roy F, *supra* note 24 at p 207.

²⁷ “Home Rule for D.C.”, *supra* note 7 at p 206.

²⁸ See Franchino, Roy F, *supra* note 24.

to Maryland those portions of the District ceded by that state. Mr. Huber, a congressman from Virginia was quoted in the *Annals of Congress* as follows:

Great force has been attached to an agreement derived from the present situation of the people of the Territory – from their deprivation of rights. He felt for them. But, because they are now disenfranchised of their rights, it does not follow that they are always to remain so-... He looked forward to the period when the inhabitants from their numbers and riches would be entitled to representation on this floor. And, with respect to their local concerns, when they grow more numerous and wealthy, there would be no difficulty in giving them a Territorial Legislature.²⁹

Clearly, in the early days of the Republic, it was countenanced, even assumed, that the District would have legislative representation and perhaps even Territorial government. In the end, retrocession was denied and Washington D.C. remained composed of the two original parts until 1846.

In 1846, residents in the portion formerly belonging to Virginia petitioned Congress to retrocede the land back to Virginia. Their reasons were that they had no franchise and, in any event, their portion was unused by the city. The fact that their situation left them with no economic benefits, and no vote, left them in an untenable situation. In the end, following the consent of Congress and the State of Virginia, the area comprising Alexandria County and the Town of Alexandria were retroceded to Virginia.³⁰

Consequently, the District of Columbia today comprises only that portion originally ceded to the Federal government by the State of Maryland.

The peculiar constitutional arrangements made for the District left the City unable to gain the benefit of representation in either House of Congress, or even, until 1961, a vote for President.

Since 1800 Congress chose to allow the District “Home Rule” (meaning a form of municipal government elected by local voters) only on an intermittent

²⁹ *Annals of Congress*, House of Representatives, 7th Congress, 2nd Session (1803) at p 488. It is interesting to note in the debates what some Representatives foresaw for the city. Mr. Bacon feared that Congress would lose much time in dealing with District matters and that the costs would increase with a growing population (see p 487). Mr. Dennis pointed out (at p 491) that the application of both Maryland and Virginia law to the one District had inconvenienced people, but held that retrocession was not the answer.

³⁰ Byrd, *supra* note 9 at pp 253-4.

basis with inconsistency in structure, truncated powers and (arguably) greater responsibilities than other cities.

Part two: The Franchise in DC

(a) Home Rule (1871-1878)

From 1878 until 1974 the District of Columbia was governed by presidentially appointed Commissioners. Prior to 1878,³¹ there had been sporadic periods in which District voters could vote for at least some municipal representatives³² The last such period, commencing in 1871 collapsed within six years of its commencement and so it was not until 1974, under the so-called Home Rule Act,³³ that Washington D.C. actually achieved an elected city council and mayor.³⁴

The Commission form of government established in 1878 came as a response to a failed experiment in democratic Home Rule. In 1871 the Congress had created a municipal corporation for the District.³⁵ Though it had a council of eleven Presidentially-appointed delegates, it also had a twenty two member popularly elected House of Delegates. Accordingly, District residents had the power to vote for municipal representation, despite the fact that Congress maintained legislative oversight.

Simultaneously, however, the act also created a Board of Public Works consisting of the DC Governor and four Presidential appointees.³⁶ Their responsibility was to maintain the streets, sewers and general public services of the city.

³¹ An act providing a permanent form of government for the District of Columbia, c180, 20 Stat. 108 (1878). This Statute created the Commission form of government under which the District of Columbia was governed until 1974.

³² See Price, Aaron E., *supra* note 15 at p 83. These concocted mixes of councilmen, aldermen, common councils etc reflected some confusion in how exactly the Congress could reconcile its political aims with the needs of the local population.

³³ District of Columbia Self Government and Governmental Reorganization Act, Pub.L. No. 93-198, 87 Stat. 777 (1973)

³⁴ As will be seen below, the actual powers of the municipal government were severely truncated during the period 1995-2001.

³⁵ Franchino, Roy F., *supra* note 24 at p 221.

³⁶ *Ibid.* A key point is that the Board was not under the control of the municipal government.

The fault for what followed depends upon which source you accept,³⁷ but it is uncontested that the Board of Public Works, though overextending its credit, bankrupted the city. The United States Congress had to come to the financial rescue. As a result Congress determined that it needed to retain control over the District and accordingly the Commission form of government was instituted.

Over the next century a Home Rule movement lobbied continuously, though largely unsuccessfully, to achieve a re-establishment of local government in the District of Columbia. It was not until 1973 that Congress finally passed legislation granting the people of the District of Columbia the right to vote for a mayor and city council.³⁸

(b) Home Rule 1974 (present)

The passage in 1973 of the District of Columbia Self Government and Governmental Reorganization Act brought real joy and optimism to Home Rule supporters.³⁹ It is important to note, however, that although Congress delegated most of its powers to the elected Mayor and Council,⁴⁰ it reserved to itself the right to exercise its constitutional authority at any time.⁴¹ This has left a sort of political Sword of Damocles hanging over the municipal government of the District's municipal government.

The sword first fell in 1995 with the Congressional passage of the District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Act of 1995.⁴²

³⁷ Franchino, at page 221 argues that a partial cause was the 1873 financial panic. Byrd, *supra* note 9, argues at p 261 that financial mismanagement and corruption by the Board of public works contributed to tax increases which in turn led to a taxpayer revolt. John B. Breckinridge, then president of the American Judicature Society stated succinctly in a speech reported at "The District of Columbia Home Rule Act" 57 *Judicature* 360 at p 363 that "A bunch of bums got into office and the city looked around in the early 1870's and they found they were bankrupt."

³⁸ *Supra*, note 33.

³⁹ See for example John B. Breckinridge "The District of Columbia Home Rule Act", (1973 – 1974) 57 *Judicature* 360 in which the achievement of home rule is recounted in a somewhat triumphal manner.

⁴⁰ Bruce Comly French, (1983 – 1984) "Can Home Rule in the District of Colombia Survive the *Chadha* Decision?", 33 *Catholic U.L. Rev* 811 at p. 812 note 5.

⁴¹ This is, of course in accordance with constitutional requirements. See Roy P. Franchino, "The Constitutionality of Home Rule and National Representation for the District of Columbia Part I" (hereinafter referred to as "Franchino Part I") (1957-1958) 46 *Geo. L. J.* 207 at p. 253.

⁴² See Price, *supra* note 15 at p 84

This Act of Congress brought into being a body commonly called the Control Board but which was, in effect, a congressionally appointed body interceding once again to manage the finances of the United States capital.

This was followed in 1997 by another Act of Congress called the National Capital Revitalization Act of 1997.⁴³ Pursuant to this latter statute Congress took over some of the District's financial obligations but at the same time reduced the level of local authority in regard to some agencies.⁴⁴

What happened between the optimistic days of 1973 and the seemingly desperate times of 1995 that required a return once again to direct federal supervision? In a phrase, "urban crisis" happened.

The list included bad public schools, declining standards of public services, and a crime rate that made the District one of the most dangerous cities in the United States. In 1997 the cost per capita for schools was the second highest in the United States, yet DC students had the second lowest scores in the country on standardized tests. It had nearly 70% more police per capita than New York City, but triple the murder rate. Mayor Barry's staff was, per capita, quadruple the size of the staff of the mayor of Boston.⁴⁵

This in turn led to middle class flight to neighbouring areas in Maryland and Virginia; with the middle class went much of the tax base.⁴⁶ Speaking in the United States House of Representatives in 1997, Delegate Eleanor Holmes Norton (the District's non-voting delegate) stated:

We are now at 1933 population levels. We do not have a State like New York and like Florida. We are losing, in the 1990's three times as many people as we lost in the 1980's.⁴⁷

⁴³ 109 Stat 97 (1995).

⁴⁴ "Democracy or Distrust" supra note 1 at p 2045.

⁴⁵ Caroline S. Palmer, "Waiting For Democracy: Congress, Control Boards and the Pursuit of Self-Determination in the District of Columbia", (1997-1998) 19 Hamline J of Pub. L and Policy 339 at p 361.

⁴⁶ "Democracy or Distrust", supra note 1 at p 2051.

⁴⁷ Congressional Record, 5 February 1997, p H301-302.

To make matters worse, the corrupt, incompetent and criminal Marion Barry was re-elected Mayor in 1994.⁴⁸ In the words of one columnist “Congress, which gave home rule has withdrawn it because the District has become a national embarrassment.”⁴⁹

Whether the incompetence of the city government was entirely to blame is open to question. The city government operated, and operates, under restrictions that other cities do not. These include the fact that the budget, even under home rule is subject to Congressional approval and is subject to the usual addition of congressional appropriation riders to it.⁵⁰ In addition despite the obligation to provide city services, it also must provide services that are traditionally provided by the State.⁵¹

Yet Congress limits the city’s ability to raise revenue through taxation. For example, the District is prohibited from taxing its largest and most affluent property holder: the Federal government.⁵² Though some writers⁵³ say that the District generates more than adequate revenue from the tourists it attracts, there are many others who say that the financial burdens of running the national capital are not offset by this source.

Until 1997, the Federal government made annual payments of \$600 million in lieu of taxes but this was eliminated with the Revitalization Act and replaced with a one time \$190 million payment to cover extraordinary costs.

The District is also barred from taxing commuters though, as Delegate Norton pointed out “...virtually all the jobs go to commuters. They come in and use the services of an insolvent city and do not leave one thin dime here.”⁵⁴

It is easy to draw conclusions as to why this happens. Unlike other United States cities who can turn to their state legislatures for legislative aid, the District of Columbia must turn to Congress. But unlike other cities, which elect represen-

⁴⁸ This re-election as Mayor came after he had served six months in jail for cocaine possession. See Palmer, *supra* note 44 at p. 347.

⁴⁹ George F. Will, *supra* note 2, p A21.

⁵⁰ “Democracy or Distrust” *supra* note 1 at p. 2049.

⁵¹ President William J.B. Clinton quoted in Palmer *supra* note 46 at p. 363.

⁵² The Federal government paid a lump sum annually in lieu of the taxes, but this sum was determined by Congress and not by the District.

⁵³ See Will, *supra* note 2 at p. A21.

⁵⁴ Del. Norton, *supra* note 46.

tatives to the state legislatures to speak on their behalf, the District of Columbia has no one in Congress to vote on their behalf. Indeed, the decisions on whether DC can tax commuters coming in from Maryland and Virginia to work will be decided not by representatives elected by District voters, but by representatives elected by, among others, voters from Maryland and Virginia.

The operation of the Control Board, in combination with the Revitalization Act brought the city back into financial solvency. The Control Board was suspended, but not eliminated, on 30 September 1991. So, as always, District of Columbia Home Rule remains under the watchful eye of the United States Congress. Louis Michael Seidman puts it this way:

Home Rule on good behaviour is a contradiction in terms. Self – government that is subject to rescission whenever rescission meets the needs of those in power is not self government at all.⁵⁵

While Seidman seems to long for something more resembling independence than municipal government, there is no doubt that the ability of the Congress to step in and take over the government of the District will never be satisfactory to those who seek true Home Rule.

(c) Congressional Representation

As previously stated, the District of Columbia has no voting representation in either house of the United States Congress. It has had, since 1979 the right to elect a single non – voting delegate to the House of Representatives.⁵⁶

This was not always the case. From 1790 until 1800 the territory that made up the District was governed pursuant to the laws of whichever State they had formerly been part. This right extended to Congressional elections. Former Marylanders and Virginians voted for congressional representation in their respective State.⁵⁷

⁵⁵ Louis Michael Seidman, “The Preconditions for Home Rule”, (1989 -1990) 39 *Cath. U.L.Rev.*373.

⁵⁶ District of Columbia Delegate Act Pub. L. No. 91 – 405. Under the 1871 reforms (see note 31 supra,) a similar arrangement was in place, but it was eliminated with Commission government in 1878).

⁵⁷ see Franchino, Part I, supra note 41 at p. 214.

After 1800, when the federal government formally occupied the new seat of government, this system was eliminated and, since then, DC residents have been unable to vote for representation in Congress.

The fact that the District is, by definition, not a “state” means that it is unable to elect voting representatives to the Congress of the United States. Relevant constitutional provisions include the following:

- Members of the House of representatives shall be chosen by people of the several *states* (emphasis added)⁵⁸
- The Senate shall be composed of two members from each *state* (emphasis added)⁵⁹

Thus, regardless of whether or not it contradicts the stated ideals of representative democracy, any legislative mechanism to permit the election by DC voters of elected national representation would be unconstitutional. To rectify the situation requires a constitutional amendment.⁶⁰

While constitutional amendment could provide national representation to DC residents, as we will see in Part III there is little consensus on what steps ought to be taken to cure the problem.

(d) Voting for President and Vice – President

As with congressional representation, DC electors ran into constitutional impediments in their ability to vote for the highest office in the land. Under the United States constitution, the President and Vice president are voted upon by members of the Electoral College. Pursuant to the 12th amendment, only states could send electors to the Electoral College.

⁵⁸ United States Constitution, Art. 1 (s) 2.

⁵⁹ *Ibid.*, Art. 1 (s) 3.

⁶⁰ Roy P. Franchino, “The Constitutionality of Home Rule and National Representation for the District of Columbia Part II” (hereinafter referred to as “Franchino Part II”)(1957-1958) 46 Geo. L. J.377 at p. 412. cf. Peter Raven-Hansen “Congressional Representation for the District of Columbia: A Constitutional Analysis” (1974 -1975) 12 Harv. J. On Legis166 in which the author posits that the word “state” should be read to mean something more than state in the conventional sense. The rather fluid redefinition of the word state would permit the District to have a House representative and two senators.

This problem was resolved in 1960 with the passage of the 23rd Amendment to the US Constitution. Pursuant to this amendment, the District of Columbia may appoint as many electors to the electoral College as it would be entitled if it were a state. It is restricted from sending more than the least populous state.⁶¹

As such, voters in the District of Columbia may now cast a ballot for President, a Mayor and city councillor and a non – voting delegate to the House of Representatives. This remains, to many residents of the District of Columbia, an unsatisfactory state of affairs. To them, their votes are still weighted far more lightly than those of their countrymen. A number of solutions have been proposed, which for the basis of the next section of this paper.

Part III: Proposed Solutions

(a) Statehood

Whether by coincidence or because the vast majority of law journal articles on the subject seem to be written by professors from Washington area law schools, the favourite option (at least sentimentally) appears to be to grant the District statehood.

Various approaches are taken in support of this idea, including that it is the only fair way to grant national representation to DC residents (Frankel), that it is the only practical way to grant them representation (Phang) and that it is a legally viable way to grant representation (Seidman, Caroline P).

The reality is that the arguments against statehood far outweigh those in favour. They include the following facts:

⁶¹ The actual text of the amendment is as follows: Section 1. The District constituting the seat of Government of the United States shall appoint in such manner as the Congress may direct: A number of electors of President and Vice President equal to the whole number of Senators and Representatives in Congress to which the District would be entitled if it were a State, but in no event more than the least populous State; they shall be in addition to those appointed by the States, but they shall be considered, for the purposes of the election of President and Vice President, to be electors appointed by a State; and they shall meet in the District and perform such duties as provided by the twelfth article of amendment. Section 2. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

- The size and population of the District do not merit statehood. In 2004, the City of Washington DC was the 27th largest city in the United States. It is smaller than Seattle, Milwaukee and El Paso, and does not make the US Census Bureau's current list of the 25 largest cities in the United States.⁶²
- There is a lethal combination of apathy about, and opposition to, District statehood. In 1976 both Houses of Congress passed a resolution⁶³ to amend the constitution to permit the District to be represented in Congress as if it were a state (one congressman and two senators). In the seven year time limit to do so, only 16 states ratified the amendment (38 were needed).⁶⁴

It is easy to understand this result. A city of around 540,000 people and a metro area of only about 800,000 people would suddenly receive not only a voting representative in the House of Representatives, but two senators. This would obviously dilute the voting strength of the existing senators and of existing state delegations, particularly in the Senate.

- The District votes overwhelmingly Democrat. It is commonly asserted that Republicans are disinclined to support DC statehood as it would gift their opponents two sure seats in the Senate.⁶⁵
- To grant statehood to the District would create the evil that the founders sought to avoid, namely placing the seat of the federal government in a specific state, where it would be subject to the whims of a state legislature. Statehood for the District, it is respectfully predicted, will not happen.

(b) Retrocession

This suggestion does not refer to simply eliminating the District of Columbia. Rather, it suggests that there be a Federal enclave of Federal buildings and

⁶² US Census Bureau, <http://www.census.gov/press-release/www/releases//subcounty04table2.xls>.

⁶³ H.R.J. Res. 554, 95th Cong., 2nd Sess. (1978).

⁶⁴ See Peter Raven-Hansen, "The Constitutionality of D.C. Statehood" 60 *Geo. Wash. L. Rev.* 160 at p 161 note 3.

⁶⁵ This is a common refrain. See, for example Caroline s. Palmer, *supra* note () at p. 391, and Peter Raven-Hansen, *supra* note 64 at pp 161-161. This partisanship argument is, of course, a double-edged sword because for exactly the same reasons Democratic Party supporters favour DC statehood.

national monuments preserved for the national capital, as required under the Constitution, and the remaining parts of the District be retroceded to Maryland, from whence they had originally come. One variant of this is to create the Federal enclave but to declare the remaining lands a State. This last idea is propounded by Peter Raven-Hansen as a way of maintaining the constitutional mandate for a Federal district but still allowing national voting representation for District residents.⁶⁶

Raven-Hansen's proposal suffers from the same weakness as simple DC statehood, namely the difficulty in garnering support for a city state under the present circumstances. Apart from that problem, both ideas suffer from two further weaknesses.

The first is that such a suggestion would leave the new federal enclave surrounded by the new state. Thus it would become effectively dependent upon the new state. This would create the same problem that the original founders sought to avoid. A capital district surrounded by a state, from whom the majority of its workers would come, and which would likely gain the bulk of the economic benefit from having the Federal capital in its midst was exactly what the Continental Congress was trying to prevent.

A second problem would be created by the 23rd Amendment to the constitution.⁶⁷ The newly created Federal district would, pursuant to that amendment, be entitled to three electors in the Electoral College. Given that the only residents of the enclave able to vote would likely be the incumbent President and Vice president, and their families, it would amount to granting incumbents three free votes in the Electoral College. This would likely be seen as unacceptable to the majority of Americans.

Part Four: A Modest Suggestion for a Solution

In the end, the solution to the problem of granting the people who live in the district of Colombia may be as simple as going back to the beginning.

As noted earlier, when the lands forming the present District of Columbia were ceded to the Federal government in 1790, they came from the states of

⁶⁶ See Peter Raven-Hansen, *supra* note 64.

⁶⁷ *Supra* note 61.

Maryland and Virginia. The Federal Government did not move in immediately as it was necessary to construct buildings, lay out the city and generally make arrangements for the new government to move in.

The new government did not move into the District officially until 1800. During the 10 years in between, the people of the District voted in their state elections as they had done previously. This accommodation was not accomplished by constitutional amendment but by statute passed by the Congress and the respective state legislatures.

Clearly, based on past practice, it would not be unconstitutional for residents of the District to vote in elections held in the State of Maryland (the lands coming from Virginia having been retroceded in 1847).

Under this suggestion, District voters would vote in the Maryland elections for congressmen and Senators. Obviously, Maryland would have to consent, but if they did, this would be a constitutionally legal arrangement.

One thing this arrangement would not accomplish is to grant DC two senators. That may be seen as a weakness, but really why should the city, as small as it is, have two senators? New York City, Chicago, Los Angeles all labour without even one senator of their own.

It is difficult to argue against those who say that the District of Columbia should have representation at the national level. It is equally difficult to agree, however, that they should have disproportionately large representation as proponents of statehood, or quasi-statehood suggest.

Allowing them to vote in Maryland elections for the House and Senate would attain the goal of giving representation at the national level, keep the representation reasonably proportional to the size of the city and at the same time have one added benefit.

It would be legal.

Appendix: The District of Columbia's Government Today

Congressional imposition of the Control Board in 1997⁶⁸ was a setback for supporters of District self-government. While some observers felt that Federal intervention was long overdue,⁶⁹ others regarded Congressional intervention as undemocratic.⁷⁰

Nonetheless, by 30 September 2001 the financial crisis that led to the imposition of the Control Board no longer existed and the conditions founding its existence having expired, the Board was suspended.⁷¹ The city is, today, no longer the financial “basket case” that it once was. In 1996, the District's Standard and Poor Bond rating had sunk to “B”; in 2001 it had risen to BBB+ and in 2005 it stood at A+.⁷²

The tax base that had fled⁷³ seems to have returned. Per capita income, which in 1996 was \$32,786, rose to \$52,100 in 2004, which is to say in only eight years.⁷⁴ In 1996 people earning \$100,000 per year or higher made up only 6.59% of personal income tax filers in the District and supplied 41.12% of the total personal income tax liability. Nine years later, in 2005, this group made up 12.44% of filers and represented 64.34% of personal tax liability.⁷⁵

Today, the city has implemented improvements in its financial, budgeting and administrative structures and processes. It has introduced Performance-Based Budgeting (P.B.B.) a process by which spending is linked to programmes and activities. Under P.B.B. the Mayor's budget must include not only the name of the programme being funded but important measuring tools such as

⁶⁸ See note 43 above, and following.

⁶⁹ See George F. Will, *supra* note 2.

⁷⁰ *Supra*, note 1.

⁷¹ U.S. Census Report 2002 (<http://www2.census.gov/govs/cog/gc0212dc.pdf> (last visited 16 November 2006)).

⁷² D.C. Statistical Profile, Source: Comprehensive Annual Financial report (CAFR) year ended 30 September 2005, p 144.

⁷³ *Supra* note 46.

⁷⁴ *Supra* note 72, p 135.

⁷⁵ *Ibid.*

the Agency strategic result goals, the costs (measured under specific categories) and means to measure success.⁷⁶

As a part of P.B.B. city departments are required to apply “benchmarking” whereby departmental programmes are measured against similar programmes operated by outside governments. This provides a means of measuring the efficiency and performance of programmes offered by the District government.⁷⁷

As a result of the discipline imposed by the Control Board, increased Congressional oversight and improved budgeting procedures, the District operates with increased efficiency. Yet at the same time, it must confront the complexities of its special status. As the Chief financial Officer stated it in the introduction to his 2007 Budget and Financial Plan:

“As one entity, the District government provides services typically delivered elsewhere by states, counties, cities and special taxing districts. The challenge for the District is to navigate this jurisdictional complexity while facing variable revenues and increasing service needs.”⁷⁸

It will be the object of this Appendix to provide a snapshot of the operations of the government of the District of Columbia so as to show that, after over 200 years of struggling for its place in the United States polity, it now operates as a modern Federal capital region.

A. 2007 Budget

According to figures produced by the Office of the Chief Financial officer for the District of Columbia, the gross budget for the financial year 2007 (FY 2007) will be \$7.608 billion.⁷⁹ The sources of the funds are both Federal and local. Funds generated locally are projected to amount to \$5.088 billion in FY 2007.⁸⁰

⁷⁶ District of Columbia **FY 2007 Proposed Budget and Financial Plan :Strategic Budgeting (can also be found at <http://cfo.dc.gov/cfo/cwp/view,A,1321,Q,635708.asp> last visited 16 November 2006)**, p. 2-1.

⁷⁷ *Ibid.* at p. 2-4.

⁷⁸ *Ibid.* at p. 1-1.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 1-2

Local funds are generated from such sources as Income tax, property taxes, and lottery and gaming revenue, while Federal funds come in the form of grants as well as particular programmes (such as Medicaid).⁸¹

In the budgeting process, locally generated funds are allocated among local services. The largest appropriations go to the Public Education system, and Human Support Services. That said, Public Safety and Justice, Human Support Services, and Public Works also receive large allocations from locally generated revenues.⁸²

The proposed budget for FY 2007 contains budget allocations for 137 agencies, groups under 8 “appropriations titles” or headings.⁸³

B. The Budget Process

As we have seen, the United States congress has, constitutionally, the final control over the government of the District of Columbia, and this oversight is evident in the budgeting process. The procedures for preparing the budget are set out in the District of Columbia Home Rule Act.⁸⁴

The particular procedures for implementing the budget include the following:

- The Chief Financial Officer must provide to the mayor and City Council revenue estimates for the relevant year. The estimates are binding on the Mayor and Council to the extent that they cannot assume revenues greater than the estimates.
- The Mayor then must prepare and submit a budget to the Council. The Mayor may utilize a budget prepared by the Chief Financial Officer.
- The Mayor is obliged to submit a balanced budget and to identify any proposed tax increases.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, p. 1-3 Table 1-1 and 1-2. For example, it is projected that in FY 2007 Public Safety and Justice will receive \$837,602,000.00, gross funds, of which \$769,785,000.00 will be sourced from locally generated revenues. The vast majority of the Public works budget will come from locally sourced revenues (\$316,374,000.00 out of a total budget of \$375,466,000.00).

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Supra*, note 33.

- Council must hold public hearings on the budget proposal within 50 days after it is submitted to Council.
- Once the budget is approved, the Mayor must submit it to the President for delivery to Congress.
- Congress then reviews the budget as submitted and appropriates the funds (or that part of them so approved) by Act of Congress.⁸⁵

C. City Council

The Current government of the District of Columbia consists of a Mayor and thirteen Councilors. Five Councilors are elected “at-large” while eight represent specific wards.⁸⁶

D. Agencies

- There are 135 agencies funded through the District of Columbia’s FY 2007 budget are arranged among 8 main titles,⁸⁷ namely:
Government Direction and Support (Proposed 2007 Gross Budget: \$863,297,000.00)
- Under this title the District budgets for expenses related to the City government (examples include the City Council, the Mayor’s Office, the City Auditor and the Election and Ethics Board). Perhaps unexpectedly, the Office of the Attorney General for the District of Columbia is included under this title and not under Public Safety and Justice.
While the funding for the items under this title come from local, general or inter-district revenue sources, it is interesting to note that of the \$152,000,000.00 budgeted for the Office of the City Administrator \$132,000,000.00 is federally funded.
- Economic Development and Regulation (Proposed 2007 Gross Budget: \$543,812,000.00)
Under this title the District budgets for Planning matters (included is the Office for the Deputy mayor of Planning, the Office of Planning, and the

⁸⁵ Supra note 73 , pp 1-4 to 1-7.

⁸⁶ The controversial former Mayor, Marion Barry represents Ward 8.

⁸⁷ Supra, Note 76

Office of Zoning) as well as Housing, Property Tax Appeals Small and Local Business Development, Alcohol Regulation, and Insurance, Securities and Banking Regulation. It is interesting to note that the District also includes under this category Motion Pictures and Television office, a separate Cable Television and Telecommunications Office and another office dealing with the Arts and Humanities.

Federal funds account for \$133,524,000.00 of the total, of which the lion's share goes to the Department of Housing and Community Development (\$98,019,000.00) and the Department of Employment Services (\$34,039,000.00).

- Public Safety and Justice (Proposed 2007 Gross Budget: \$955,424,000.00)

It is under this title that the wide range of the District's funding responsibilities comes into focus. This title includes budgets for the Police, for the Department of Corrections, Fire and Emergency Services, National Guard, Commissions on Judicial Nominations and on Judicial Disabilities and Tenure, to name some examples.

Yet, out of the entire proposed budget for this category of expenses, only \$7,384,000.00 are projected to be Federally sourced in Fiscal Year 2007.

- Public Education System (Proposed 2007 Gross Budget: \$1,502,971,000.00)

This is the second most costly category in the 2007 proposed budget. \$1,031,339,000.00 is dedicated to the school system with another \$266,066,000.00 going to Public Charter Schools. Thus, over 86% of the budget is targeted directly at education. Despite this, as noted above, the performance of District Schools has been dismal, and many question whether taxpayers are getting their money's worth.

Federal sources account for only \$221,677,000.00 of the total budget, of which \$156,060,000.00 will be applied to the public school system.

- Human Support Services (Proposed 2007 Gross Budget: \$3,039,748,000.00)

The largest share of the 2007 Budget is found under this category, of which \$1,498,898,000.00 (or just under 50%) will be funded from Federal government sources. Under this category the District budgets for such

matters as Health (the most costly item), Mental Health, Child and Family Services, and Human Services. There are compensation commissions for the disabled and for the unemployed.

It is bemusing to note that there are separate offices to deal with Human Rights (\$2,725,000.00), Latino Affairs (\$4,247,000.00) and Asian and Pacific Islander Affairs (\$813,000.00). While the sums are small in relation to the entire budget, one is left to wonder about the need for and the possible duplication of services that might be represented by having three separate offices for these matters.

The bulk of the funding for the Department of Health comes from Federal sources (\$1,253,858,000.00, or 84%). Thus, effectively, the Federal government is funding Public Health matters in the District of Columbia.

- Public Works (Proposed 2007 Gross Budget: \$452,296,000)
Public Works is the smallest item in the proposed 2007 Budget. Only \$18,691,000.00 (4%) of this is federally funded.⁸⁸
Indeed, of the funds budgeted for under this title, only \$136,012,000.00 (30%) is applied to actual public works. The largest item under this category is, in fact, the Washington Metro Area Transit Authority (\$198,487,000.00 or 44%).
- Financing and other (Proposed 2007 Gross Budget: \$779,618,000.00)
The first thing that one notices under the financing title is that there no Federal funds supply revenues for any of the items under this category. This category, which accounts for the costs of financing city operations and debt, is funded totally from General of Local funds. The largest item, at \$405,114,000.00 (52%) is repayment of loans and interest.
Interestingly, there is an allowance made for a cash reserve. It is only \$50,000,000.00 (.68%), however; a relative pittance in the context of the entire budget.

Funding for items as varied as the Water and Sewer Authority, the Aqueduct, the Sports and Gaming Commission and the D.C. Lottery and Games Control Board are not included in the main budget but are included in a separate head-

⁸⁸ Of this amount, \$11,176,000.00 is allocated to the Department of the Environment.

ing called Enterprise and Other Funds. These agencies are largely self funding and their funding is matched to the revenues they generate.

E. Homeland Security

A new concern for all local governments is the increased risk associated with threats from terrorism. This risk, and the costs associated in dealing with it are multiplied for the District of Columbia, given its importance as the seat of the United States' Federal government.⁸⁹

The District of Columbia is included in the National Capital Region (N.C.R.);⁹⁰ the N.C.R. has been determined to be in the "...top 25% of all eligible urban areas for risk".⁹¹

The N.C.R. is defined as an "Urban Area" by the U.S. Department of Homeland Security and as a result it is eligible to receive Federal grants under the "Urban Area Security Initiative" programme.⁹² Between the 2003 and 2005 fiscal years the N.C.R. received approximately \$170,000,000.00 in programme funds.⁹³

Friction developed between the Department of Homeland Security and the N.C.R in the 2006 fiscal year as a result of the approach taken by the Department in allocating funding. The approach in 2006 led to a reduction in funding to \$46,382,212.00 (from \$77,500,000.00 the year before).⁹⁴ As a result, the N.C.R.'s Senior Policy Group, in its submission to the Committee on Government Reform testified that they would not be able to "lower the risk to the region as planned."⁹⁵ They identified a number of specific areas which were affected by the reduction, including a reduced ability to provide

⁸⁹ It should not be forgotten that on 11 September 2001 the District of Columbia was one of the cities targeted for attack. District emergency response personnel were necessarily involved in dealing with the attack.

⁹⁰ "Regional Insecurity: DHS Grants to the National Capital Area", National Capital Region's Homeland Security Senior Policy Group Testimony to the Committee on Government Reform, 15 June 2006, p. 1.

⁹¹ *Ibid*, p.4.

⁹² *Ibid*, p.1.

⁹³ *Ibid*, p.2.

⁹⁴ *Ibid*.

⁹⁵ *Ibid*, p.5.

mass care, an inability to fund “Critical Infrastructure Protection”⁹⁶ and the non-funding of “Interoperable Communications”.⁹⁷

It is clear, from an analysis of the District’s proposed budget, that locally generated funds are inadequate to meet the increased costs of providing protection to the capital’s residents in an environment of increased concerns about terrorism. Federal funds will be necessary, particularly when we keep in mind that the District contains many potential or prime targets for terrorists.

As of this writing a mutually satisfactory conclusion to the problem has yet to be reached. Clearly, it will have to be addressed in the future.

⁹⁶ They indicated that they had planned to institute protective measures for the regional transit system as well as measures to monitor water quality to protect against natural or “human-introduced” agents posing a threat to public safety.

⁹⁷ *Supra*, note 90, p.5.

Conclusiones de la investigación

De manera sucinta se presentan algunas de las conclusiones resultado de esta investigación, sin perjuicio de las propias a las que lleguen los lectores, que bien pueden diferir de éstas.

Se puede decir, de entrada, que Bogotá ha sido instaurada como capital del Estado colombiano desde los inicios mismos de la república, y aún desde antes, cuando apenas se perfilaba su condición territorial, como capital del Virreinato de la Nueva Granada. Ello para resaltar su larga e ininterrumpida permanencia como ciudad capital. También viene al caso señalar que en dos oportunidades por lo menos, ha tenido la condición de Distrito Capital, sin que en ninguna de ellas se tengan claras las razones para que se hubiera adoptado tal modelo, dado que se hizo dentro de Estado unitarios, cuando la teoría por lo menos indica que dicha institución es más propio de Estados federales.

De la misma manera, ha oscilado entre diversas condiciones, incluidas la de Distrito Capital y Distrito Especial, adoptadas todas con el afán de dotar a la capital de instrumentos jurídicos y administrativos que le permitan afrontar los grandes desafíos a los que se ve abocada, con mediano éxito en algunas de ellas.

Es claro, igualmente, que en más de una oportunidad se ha regido por las mismas normas y disposiciones que regulan los demás municipios del país, y que en ocasiones incluso no ha figurado nada en la Constitución o en la legislación que la diferencie del resto de los municipios, lo que parece no compadecerse con su condición de capital.

Se constata en ese mismo sentido que en oportunidades se ha procurado dotarla de un régimen especial, para lo cual se recurre al cambio o modificación

de disposiciones constitucionales, alrededor de las cuales la ley intenta delinear instituciones e instrumentos propios para la ciudad capital, pero la mayor parte de las veces sin mucho éxito al respecto.

También se constata a lo largo de este trabajo, que es necesario ahondar en estas disposiciones y en aquellas que rigen las capitales de otros países, con el ánimo de encontrar nuevas formas de administración, que le permitan a la capital enfrentar los grandes desafíos a los que se ve abocada, no sólo por su condición urbanística, sino por la atención que deba dar a la demanda de servicios públicos, vías, salud, transporte, educación, que constituyen los grandes desafíos del presente y del futuro de las capitales de los Estados.

Este libro fue compuesto en
caracteres Garamond de 12 puntos,
impreso sobre papel beige de 70 gramos
y encuadernado con método Hot melt
en marzo de 2009,
Bogotá, D.C., Colombia.