

HISTORIA URBANA

LA CIUDAD MUNICIPIO EL RÉGIMEN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ EN EL SIGLO XX

Germán Rodrigo Mejía Pavony*

The Colombian municipality is subject to tension that, by its political-administrative organization, generates two contrary tendencies: on one hand, centralism, and on the other the forces of administrative and political decentralization which has occurred as a response to the unequal development of our society and the strong regionalism by which we have populated the national territory. This article examines, through a juridical and chronological synthesis of the unveiling of this tension, the limitations of actual democratic participation at the local levels and the real meaning of citizenship in Colombia. Likewise, this article puts forward the concept of city-municipality to explain the transformations that have generated the process of urbanization over the traditional territoriality of the Colombian municipality.

SUJECCIÓN Y AUTONOMÍA

El municipio colombiano, incluyendo por supuesto a la capital de la nación, está sometido a la tensión que gene-

ra sobre su ordenamiento político-administrativo dos tendencias de sentido contrario: de una parte, el centralismo, que sostiene a como dé lugar el principio por el cual los poderes políticos del Estado resi-

* Historiador. Profesor Asociado, Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana. Este artículo reproduce en forma parcial el documento que con el mismo título y en cumplimiento de la asesoría para la exposición *Bogotá Siglo XX*, fue presentado al Instituto Distrital de Cultura y Turismo en el año 2000.

den exclusivamente en las autoridades nacionales —el Congreso y el Gobierno Nacional— y, por otra parte, los esfuerzos de descentralización administrativa y desconcentración del poder político, cuando no de federalización parcial o extrema, que se han manifestado como respuesta al desarrollo desigual presente en nuestra sociedad y la marcada regionalización de nuestro modo de poblar el territorio nacional. La síntesis jurídica y cronológica que presentaremos en un próximo aparte, no es otra cosa que el desenvolvimiento en el tiempo de esta tensión, la cual dice de las limitaciones a que está sujeta la participación democrática en los niveles locales y los alcances reales del ser ciudadano en Colombia.

En presencia de esta tensión, tanto Bogotá como los demás municipios tienen potestad para regir sus destinos en aquellas materias de gobierno y administración que no están determinadas por la ley. Pero éstas no las hacen los municipios pues ellos no están representados como tal en el Congreso de la República¹. Sin embargo, Bogotá sí es una excepción respecto de una de las derivaciones que se desprenden de dicha sujeción, la cual rige en los demás municipios del país: su tutela por las asambleas y gobernadores de departamento.

Con relación a lo que significa la sujeción a la ley en un régimen férreamente cen-

tralista, desde épocas tempranas en nuestro ordenamiento político actual, como lo es el que representa la Constitución de 1821, este principio se ha mantenido sin ninguna variación sustancial. Por ejemplo, el artículo 155 de dicha constitución estableció que “subsisten los cabildos o las municipalidades de los cantones. El Congreso arreglará su número, sus límites y atribuciones y cuanto conduzca a su mejor administración”². Lo que se desprende de esta norma, y de las similares que siempre han estado presentes en las demás constituciones, es que dispone que los municipios son entidades sin más capacidad que la de administrar lo propio siguiendo las disposiciones e intereses de otros, por lo que las regulaciones no necesariamente atienden a sus realidades particulares. Asimismo, en la medida en que se considera que las corporaciones municipales no son capaces de regular por sí mismas la vida en sus territorios, se les impone la tutela de organismos considerados superiores por la lógica centralista: en orden de importancia, los gobernadores, las asambleas, el presidente de la República y el Congreso de la nación³.

El resultado inevitable del centralismo que nos ha caracterizado sobre los asuntos municipales ha sido el debilitamiento de los mismos. En la medida en que se sostuvo por un siglo (1886-1986) el hecho de que los alcaldes fueran en realidad agentes del gober-

1 Esta situación aplica a Bogotá durante gran parte de su historia, pero es necesario aclarar que desde que adquirió su carácter de Distrito Especial y fue equiparado a los departamentos, goza de representación directa en el Congreso de la República. Sin embargo, este privilegio le proviene no de su naturaleza como municipio sino de su elevación a rango departamental.

2 Constitución de la República de Colombia (30 de agosto de 1821). En Diego Uribe Vargas, *Las Constituciones de Colombia*, vol. II, 2ª ed. revisada, Eds. Cultura Hispánica, Bogotá, 1985, pág. 830.

3 Durante el período 1886 a 1945 existió otro organismo, las Provincias y sus Prefectos, lo que aumentaba aún más la sujeción de los municipios a organismos y gobernantes considerados de orden superior.

nador y éstos, a su vez, del presidente de la República, y que aún hoy en día los acuerdos que expide el Concejo Municipal pueden tratar sobre los asuntos que les interesa siempre y cuando la ley no disponga lo contrario, se entiende la poca fortaleza que la vida municipal tiene en nuestro ordenamiento político-administrativo.

Sin embargo, es un error desconocer que esta realidad ha sido limitada, aunque parcialmente, por la tendencia de sentido contrario que ha venido manifestándose de manera tímida pero continua desde la reforma constitucional de 1945 y, para Bogotá desde 1913. Aún más, el caso de la Capital ha sido de particular importancia en el sentido de jalonar la autonomía municipal hacia la superación de las barreras que impone el centralismo: de una parte, la posibilidad de la diferenciación de los municipios, que rompe la uniformidad del régimen impuesto en 1886; por otra parte, la elección popular no sólo de los concejales sino de los ediles y alcaldes, que fractura una de las fuerzas principales de nuestro centralismo, el bipartidismo y da importancia a la participación en los niveles locales; y, finalmente, las figuras constitucionales que fortalecen tanto a la región como a la localidad —las corporaciones autónomas regionales y las juntas administradoras locales—, que atienden a desarrollos que superan límites —las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas, y las mencionadas corporacio-

nes—, y que reconocen la presencia de otras naciones dentro de nuestro territorio —las entidades territoriales indígenas.

LA CIUDAD-MUNICIPIO

En la actualidad sigue siendo difícil hacer referencia a la existencia de un régimen político-administrativo explícito y exclusivo para la ciudad colombiana. Aunque algunos especialistas afirman que es posible, al menos en términos prácticos, deducir de nuestra legislación la existencia de un *derecho urbanístico*, ellos tienen que aceptar que “forma aquel derecho parte del municipal y éste, a su vez, del administrativo”⁴. La verdad, entonces, es que el régimen administrativo colombiano continúa incluyendo a la ciudad dentro del municipio. La Constitución de 1991 no varió en lo sustancial esta inclusión, aunque elevó a principio la posibilidad de la diferenciación⁵, dando así carta de naturaleza a desarrollos que en materia de *distritos*, *áreas metropolitanas* y *ciudades capitales*, entre otros, se venían presentando desde décadas atrás. Sin embargo, en términos generales, y por lo tanto de carácter ordinario, actualmente nos sigue rigiendo en esta materia el Código Municipal de 1986 (decreto ley 1333)⁶.

No es entonces posible separar un estudio del régimen político-administrativo de Bogotá durante el siglo XX de su ser como municipio. Esta es su naturaleza respecto de

4 Rother, Hans, *Legislación urbanística colombiana; su relación con la planificación física, económica y social*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1985, p. vii.

5 El artículo 320 de la Constitución dispone que “La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y situación geográfica y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

6 Galvis Gaitán, Fernando, *El municipio colombiano*, 3ª ed., Ed. Temis, Bogotá, 1991, pág. 92.

dicho ordenamiento y, en este sentido, aunque hoy en día esté sometida como *Capital de la nación* a un régimen especial⁷, responde a una continuidad histórica que supera los límites de la República y hunde sus raíces en el modo como se pobló nuestro territorio durante los años iniciales de la época del descubrimiento y conquista.

Ciudad y municipio han sido un continuo en nuestra historia y en la de muchos otros lugares del mundo. Lo que en tiempos coloniales se conoció como los *términos* de la ciudad, en la República se denominó *territorio bajo la jurisdicción de un alcalde*⁸. Tanto en una época como en la otra, sin embargo, el territorio del cual hace parte inmediata la ciudad ha estado definido en términos jerarquizados respecto de la urbe, ya que es en ella donde deben residir sin excepción las autoridades encargadas de velar por todo el conjunto. En otras palabras, no es posible la existencia de un espacio que pueda ser considerado por la ley (hispanocolonial o republicana) como parte del régimen político-administrativo sin la presencia de una cabecera municipal, esto es, la ciudad en su acepción más amplia de aglomeración humana en un perímetro construido⁹.

De esta manera, todo municipio está ordenado en torno a un *centro poblado* (la cabecera municipal), el cual puede o no ser denominado *ciudad* dependiendo de lo que en cada época o sistema se entienda por tal. La importancia que cobra así la cabecera municipal como centro del municipio permite afirmar, de una parte, que en algunos casos la relación cabecera - resto del municipio es jerárquica, aunque todo el conjunto esté sometido al mismo régimen jurídico (el Código Municipal), pues como centro administrativo y de gobierno tiene que cumplir con unas condiciones que no son obligatorias para el resto del territorio y es sede forzosa de la dirección del mismo; por otra parte, en otros casos, dicha relación se pierde al convertirse la cabecera en el único territorio del municipio, situación hoy presente en los llamados *distritos* y *áreas metropolitanas*. Los dos casos coexisten actualmente en nuestro medio, pero no ha sido así siempre en nuestra historia: el municipio jerarquizado en su cabecera es el que da razón de nuestra tradición municipal y modo general de ordenarnos jurídicamente sobre el espacio; el municipio reducido a su cabecera surge de los fenómenos relativamente recientes de urbanización y de las necesarias diferenciaciones

7 El cual está determinado por los artículos 322 a 327 de la Constitución Nacional y por el Decreto Ley 1421 de 1993.

8 Esta definición está todavía presente en el Código de Régimen Municipal de 1986, que en su artículo 8° establece que "El territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio". Fundación Colombia en Acción, *La oportunidad histórica para el municipio*, 2° ed., Ed. Retina, [Bogotá], s.f., pág. 29. Este código está aún vigente, sin embargo, tal noción de municipio no está contenida en la actual Constitución.

9 Así lo establece todavía el artículo 14 del Código de Régimen Municipal de 1986: "Que en el poblado destinado a cabecera municipal residan no menos de 3.000 personas, según certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela, como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos o que su establecimiento esté previsto en los programas nacionales, regionales o departamentales". Fundación Colombia en Acción, *La oportunidad histórica*, págs. 31-32.

de función que algunas ciudades cumplen respecto del conjunto nacional.

La concepción del régimen municipal ordenado en torno a su cabecera dio lugar a la aplicación de un régimen municipal uniforme en todo el territorio nacional desde 1821, pero con raíces coloniales, hasta mediados del siglo XX, época en que ya fue imposible desconocer las transformaciones que se operaban en el modo como actualmente poblamos nuestro espacio¹⁰. Los procesos de urbanización acelerada, fenómeno que, sin embargo, se presenta de manera desigual dentro del conjunto del territorio nacional, han dado lugar a la aparición en la ley de diferenciaciones en cuanto a la forma que puede tomar un municipio. En términos prácticos, esto significa que dado el tamaño, función y complejidad de una ciudad, ésta puede tener un régimen especial, diferente al ordinario que es el que continúa rigiendo para lo que resta de todo el conjunto.

Régimen particular y régimen ordinario no es otra cosa que aceptar que los cambios ocurren en la sociedad de manera desigual. Sin embargo, y esto es lo interesante de anotar, tanto lo particular como lo ordinario dicen de la posibilidad de enunciar como concepto aplicable a dicho desarrollo desigual el de la *ciudad-municipio*, pues tanto la tradición como los desarrollos recientes enfatizan la jerarquía de la cabecera municipal como centro de un territorio o la conversión de dicha cabecera en un territorio propiamente dicho. Colombia ha sido y con-

tinúa siendo un país ordenado en torno a sus cabeceras municipales.

Bogotá, en su historia particular, ha vivido esta doble experiencia. Ella es por excelencia la *ciudad-municipio* de Colombia: de una parte, su continuidad como ciudad capital de la nación le ha significado variaciones particulares respecto del régimen municipal durante el régimen federal del siglo XIX y, en especial, desde su primera erección en Distrito Capital en 1905; por otra parte, su propio desarrollo urbano la ha mantenido invariablemente como cabecera municipal al tiempo que jalonó diferenciaciones en la legislación municipal desde épocas tempranas en el siglo XX, las que a la postre dieron lugar al principio constitucional de heterogeneidad municipal que enunciamos al comenzar este aparte. Una síntesis de este proceso es el que abordaremos a continuación, marco de referencia fundamental para entender lo que es Bogotá dentro del actual régimen político y administrativo.

EL RÉGIMEN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ EN EL SIGLO XX

Tomando la Constitución de 1886 como el punto de partida del régimen político-administrativo que ha caracterizado a Bogotá durante el siglo XX, el centralismo se erige como primer rasgo de dicho régimen. En materia municipal, este cambio significó la disolución de todas las variedades de ordenamiento que cobraron forma durante el

10 Al respecto ver, por ejemplo, Jaime Vidal Perdomo, "El régimen jurídico-administrativo de la ciudad", en *Temas municipales y regionales*, Eds. Rosaristas, Bogotá, 1985, págs. 17-32.

federalismo y su uniformización bajo los dictámenes de una legislación única, aplicable sin distinción alguna en todo el territorio nacional, incluyendo por supuesto a Bogotá. La Ley 149 de 1888 contiene estas disposiciones sobre el municipio colombiano y, por lo tanto, es el referente inicial y necesario para todas las continuidades y transformaciones que se sucedieron¹¹.

En Bogotá, sin embargo, los cambios no se sintieron en demasía. De una parte, su carácter de capital de la República no varió en 1886 ni le otorgó privilegios especiales; por otra parte, la ciudad continuó como capital de Cundinamarca, sólo que ahora éste no era Estado sino departamento. De hecho, salvo el breve período como Distrito Federal durante los años iniciales del decenio de 1860, Bogotá mantuvo su dependencia de la Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca desde 1864 hasta 1886, lo que significó que la capital fue cabecera de un municipio del Estado de Cundinamarca y, luego de la transformación de 1886, quedó como cabecera de un municipio del departamento de Cundinamarca¹².

Los años siguientes a la reforma de 1886 fueron tumultuosos y aunque el centralismo nunca fue cuestionado en materia de régimen municipal, Bogotá sí quedó en la mira del gobierno nacional. El primer acto de significación, en este sentido, fue el realizado por Rafael Reyes. La Asamblea Nacional

Constituyente y Legislativa, que reemplazó al Congreso de la República, determinó en 1905 (Ley 17) que Bogotá sería en adelante Distrito Capital, separándola de Cundinamarca y bajo un régimen administrativo directamente vinculado al ejecutivo nacional. Esta situación se mantuvo lo que duró la presidencia de Rafael Reyes, ya que su caída significó el retorno de Bogotá a la situación anterior a 1905: primero, mediante la Ley 65 de 1909, que mantuvo el carácter de Bogotá como Distrito Capital, se dispuso que debía retornar al régimen municipal normal, esto es, administrada por un Concejo Municipal, un alcalde y un personero municipal, conforme a la legislación que venía rigiendo desde 1888; luego, en 1910, mediante el Acto Legislativo N° 3 de 1910, la ciudad perdió su carácter de Distrito Capital al determinar dicho acto que la República quedaría dividida en departamentos y éstos, en municipios, sin hacer mención alguna a la existencia de un Distrito Capital¹³.

Una situación interesante se presentó en los tres decenios que siguieron a la reforma constitucional de 1910. De una parte, el centralismo se afianzó en materia del régimen político-administrativo; de otra, las fuerzas urbanizadoras tornaron imposible mantener la legislación municipal de manera uniforme en todo el territorio nacional, asunto en el que Bogotá fue determinante pues obligó

11 Galvis Gaitán, Fernando, *El municipio colombiano*, pág. 91. Véase, igualmente, Enrique Tamayo Borrero, *Administración municipal colombiana*, 2ª ed. actualizada, Ed. Guadalupe, Bogotá, 1988, págs. 30-32.

12 González Escobar, Arturo, "Organización jurídico-administrativa de la ciudad de Bogotá", En Cámara de Comercio de Bogotá, *Bogotá, estructura y principales servicios públicos*, Villegas Eds, Bogotá, 1978, pág. 44.

13 González Escobar, Arturo, "Organización jurídico-administrativa", págs. 45-46. Véase, igualmente, Jaime Vidal Perdomo, "Bogotá: ¿Distrito Capital?", en *Temas municipales y regionales*, pág. 181; y Fabio Puyo, *Bogotá*, Ed., MAPFRE, Madrid, 1992, pág. 193. Colecciones MAPFRE 1492, VIII, 9.

al ejecutivo y a los legisladores a expedir las primeras normas particulares a esta ciudad. Con todo, los tiempos eran de uniformidad dado el férreo centralismo imperante, por lo que las singularidades permitidas a Bogotá o no significaron más que excepciones necesarias pero no generalizables o eran aplicadas a los demás municipios poco tiempo después de su expedición inicial en favor de la Capital¹⁴. Esta situación quedó plasmada a partir de la aprobación del Código de Régimen Político y Municipal de 1913, sancionado mediante la Ley 4a. de 1913 (agosto 20).

En principio, este código rigió la vida municipal colombiana hasta 1986, pero a lo largo de los años se le introdujeron no sólo reformas importantes, como la de 1945 y 1968, sino también una cantidad tal de leyes y decretos, relativas a situaciones puntuales o aspectos particulares, que se fue convirtiendo en un rompecabezas difícil de entender y, con ello, de aplicar. Sin embargo, por paradójico que sea, la concepción básica del municipio apenas varió en algunos asuntos centrales. Al respecto, por ejemplo, un especialista en cuestiones municipales anota lo siguiente:

... tenemos que la Ley 4a. de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, fue modificada hasta 1946 por 105 leyes y 50 decretos, y un solo artículo del mismo Código, el 97, que trataba de las atribuciones de las asambleas departamentales, fue modificado por diversos artículos de 19 diferentes leyes. Fácilmente se comprende la extraordinaria dificultad, no sólo para estudiar la estructura del municipio, sino para aplicar la ley, ya que es

extremadamente arduo saber cuál está vigente, y cuál no, por haber sido adicionada, reformada o derogada.

La gran complejidad de la legislación municipal y las frecuentes leyes que se dictan sobre la materia, son una de las características más notables de la estructura municipal del país.

De una a otra ley, de un código a otro, la legislación municipal ha ido perfeccionándose, preferentemente en los aspectos formales: mejor redacción, mayor orden, menos incongruencias, etc., pero las variaciones importantes han sido muy escasas¹⁵.

El Código de 1913 no fue un adelanto sobre la Ley 149 de 1888. En realidad, su objetivo fue el de retornar a la normatividad centralista de 1886 luego de los cambios introducidos por Rafael Reyes en el régimen político-administrativo durante los años del quinquenio. Bogotá, de acuerdo con dicho Código, mantenía el sometimiento al régimen municipal ordinario, esto es, su administración por un Concejo, un alcalde y un personero municipal¹⁶. Respecto del Concejo, debía estar conformado por 25 miembros (por tener el Municipio de Bogotá más de cien mil habitantes - art. 159); tener un presidente, un vicepresidente y un secretario y reunirse ordinariamente una vez al mes, por lo menos, además de poder ser citado extraordinariamente cuando el presidente o el alcalde así lo determinara (art. 161); para funcionar necesitaba la mayoría absoluta y para tomar decisiones, la mayoría absoluta de los presentes en la sesión (art. 163); sus atribuciones principales, entre otras, eran las de formar el presupuesto de rentas y gastos; imponer contribuciones para el servicio

14 Vidal Perdomo, Jaime, "El régimen jurídico-administrativo de la ciudad", págs. 8-19.

15 Galvis Gaitán, Fernando, *El municipio colombiano*, págs. 83-84.

16 República de Colombia, *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1928. Todas las referencias a este Código están tomadas del Título VI, Capítulo II - Municipios y Corregimientos.

municipal; nombrar los jueces, tesoreros y personeros municipales; crear los empleos necesarios para el servicio municipal; arreglar la policía en sus diferentes ramos; señalar penas de multas hasta por cincuenta pesos y arresto hasta por diez días; exigir informes a los empleados del municipio; acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio; fijar el número de jueces necesarios para el municipio; llevar el movimiento de población y formar el censo civil; señalar los días de mercado; conceder privilegios para obras de interés público del municipio; reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio; disponer la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales; y, crear juntas para la administración de determinados ramos del servicio público (art. 169).

Con relación al alcalde, el Código de 1913 dispuso en su artículo 183, que "es jefe de la Administración Pública en el municipio, ejecutor de los acuerdos del Concejo y agente inmediato del Prefecto"¹⁷. El alcalde es, además, jefe superior de Policía en el territorio de su jurisdicción"; su nombramiento se rea-

lizaba por un año y el cargo era de forzosa aceptación, siendo posible remunerarlo de acuerdo con lo dispuesto por la respectiva Asamblea Departamental (arts. 185 y 194).

A partir de la expedición del Código de 1913, se sucedieron algunas leyes que autorizaron medidas especiales para el Municipio de Bogotá. Como lo mencionamos anteriormente, estas disposiciones particulares no alteraron el hecho de estar regida la Capital por el código general. Las autorizaciones particulares fueron, por ejemplo, las siguientes: la concedida por el artículo 1° de la Ley 97 de 1913, según el cual,

"El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental...";

y por el artículo 6° de la misma ley:

"Destínase la suma de cien mil pesos (\$100.000) para ayudar al Municipio de Bogotá en la compra del acueducto, suma que se considerará incluida en el presupuesto de la actual vigencia"¹⁸.

17 La figura del Prefecto, como cabeza de una Provincia, quedó generalizado en todo el territorio nacional a partir de la Constitución de 1886, situación que se mantuvo hasta su abolición por la reforma constitucional de 1945. De esta manera, el municipio estaba sujeto, en primer lugar, a la provincia y su prefecto; luego, al departamento y su asamblea y gobernador y, finalmente, a los poderes centrales de carácter nacional (legislativo y ejecutivo).

18 Ley 97 de 1913 (noviembre 24) que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales. En República de Colombia, *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*, págs. 138-140. Estos nuevos impuestos fueron los siguientes: el de expendio a los consumidores de licores destilados; el de consumo de tabaco extranjero; extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos; servicio de alumbrado público; al barrido y limpieza de las calles; patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general; establecimientos industriales en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas o gasolina; sobre clubes, teatros, cafés cantantes (sic), cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquier clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, corrales, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase; delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o refacción de los existentes; tranvías; telégrafos y teléfonos urbanos; empresas de luz eléctrica, de gas y análogas; uso del subsuelo en las vías públicas, y por excavaciones en las mismas; colocación de avisos en

La Ley 72 de 1926 (noviembre 29), sobre facultades al Municipio de Bogotá, estableció en sus veinte artículos asuntos relativos, primero, al alcalde municipal de Bogotá, el que además de continuar siendo el jefe de la Administración Pública en el municipio y jefe superior de Policía en el territorio bajo su jurisdicción, obtuvo en caso de solicitarlo la obediencia de los cuerpos de la Policía Nacional residentes en el municipio; así mismo, se dispuso la creación de los cargos de secretario de Gobierno, secretario de Hacienda y secretario de Obras Públicas, con capacidad de representarlo en el Concejo, con voz pero sin voto; y, también le otorgó la ley al alcalde el poder de contratar hasta por mil pesos sin ulterior aprobación del Concejo. En relación con el Concejo, dispuso esta ley que

“puede organizar libremente sus rentas, percepción y cobro, ya como administración directa, delegada o por arrendamiento, y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales y sin necesidad de previa autorización de la Asamblea departamental. Puede, además, sin esa autorización crear los impuestos y contribuciones que estime necesarios, dentro de la Constitución y las leyes”;

y, además, le otorgó al Concejo Municipal de Bogotá las siguientes atribuciones especiales: dictar disposiciones fiscales para las rentas y bienes municipales; crear contadores para las cuentas del erario municipal;

la administración directa y ensanche de las vías públicas existentes dentro de la ciudad; la reglamentación de los juegos permitidos y lo concerniente a la moralidad de los espectáculos públicos; establecer los recargos, sanciones y apremios para el pago efectivo de sus impuestos, servicios, rentas y contribuciones; y, delegar al alcalde las facultades necesarias para el buen servicio de la administración municipal. Finalmente, esta Ley dispuso asuntos sobre el trámite y legalidad de los Acuerdos del Concejo, suplencias de los concejales y, en su artículo 16, el mandato para que “el Concejo Municipal, por medio de un acuerdo, organizará la administración municipal según los preceptos de esta ley”¹⁹. Mediante el decreto 47 de 1927, fue reglamentada esta ley. Cabe destacar de esta reglamentación la aclaración de que “todos los empleados que constituyen el tren municipal son agentes del alcalde, y de él emanan su nombramiento y remoción, con excepción del personero, tesorero y jueces municipales, cuya provisión corresponde, conforme a la Constitución, a los Concejos Municipales”²⁰.

Si bien es cierto que estas leyes fueron dictadas para el Municipio de Bogotá, se creó el expediente de generalizarlas a ciertos municipios, por ejemplo en aquellos con capitales con más de una determinada población, o en general a todos los del país. De esta

la vía pública, interior y exterior de los coches, de tranvía, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público; inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera que sea su denominación; y, carbón mineral, que transite o se consuma dentro del municipio.

- 19 Ley 72 de 1926 (noviembre 29), sobre facultades al Municipio de Bogotá. En República de Colombia, *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*, págs. 170-173.
- 20 Decreto 47 de 1927 (12 de enero), por el cual se reglamenta la Ley 72 de 1926, sobre facultades al Municipio de Bogotá. En República de Colombia, *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*, págs. 173-174.

manera, la uniformidad que necesitaba el centralismo admitía lenta y prudentemente la inevitable diferenciación que le imponía el desenvolvimiento de un desarrollo desigual. Por ejemplo, la Ley 84 de 1915 extendió a todos los municipios del país las atribuciones que le habían sido conferidas únicamente a Bogotá por medio de la mencionada Ley 97 de 1913²¹; de forma análoga, por medio del artículo 19 de citada la Ley 72 de 1926 se dispuso que “esta ley rige para todas las capitales de departamento y para las ciudades de cincuenta mil o más habitantes”²².

Esta situación se mantuvo invariable hasta 1945, año en que la reforma constitucional reconoció la posibilidad de diferenciar los municipios, fracturando así la pretensión de uniformidad que se mantenía desde 1886. Por esta razón se pudo introducir de nuevo la idea de distinguir a Bogotá como Distrito Especial. Sin embargo, la reforma constitucional de 1945 no cambió la tendencia anterior de manera inmediata, pues se observa su continuidad en los años siguientes; sin embargo, la posibilidad de considerar a los municipios según categorías diferenciadoras, sí abrió las compuertas para dar un rumbo distinto a la legislación municipal colombiana: El artículo 198 de la Constitución, según la reforma de 1945, dispuso que “la ley podrá establecer diversas categorías de municipios... y señalar distinto régimen para

su administración”; y mediante el inciso 2°, artículo 1° del Acto Legislativo N° 1 de 1945, estableció que

“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”²³.

Entre otras razones, la fuerte oposición de Cundinamarca a la desmembración de su territorio, todavía más siendo la zona afectada la correspondiente al municipio de Bogotá, impidió que se cumpliera de manera inmediata lo dispuesto en la reforma constitucional de 1945 sobre la erección de Bogotá como Distrito Especial. El cambio sólo llegaría años más tarde, en 1954, bajo condiciones políticas muy distintas: el régimen de Rojas Pinilla y la aplicación continua del artículo 121 de la Constitución de 1886 durante el lapso que transcurrió entre 1950 y 1959, debido al cierre del Congreso en esos años. Mediante el Decreto 3640 de 1954, de diciembre 17, se organizó el Distrito Especial de Bogotá, medida que entraría a regir a partir del 1° de enero de 1955²⁴. Cabe destacar que este decreto no creó el Distrito Especial sino que lo organizó, pues el mismo fue dictado en cumplimiento de lo dispuesto por la reforma constitucional de 1945, salvo en lo concerniente a la anexión de los

21 Ley 84 de 1915 (noviembre 30), por la cual se reforma y adicionan las Leyes 4a. y 97 de 1913. En República de Colombia, *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*, págs. 143-144.

22 Ley 72 de 1926 (noviembre 29), sobre facultades al Municipio de Bogotá. En República de Colombia, *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*, pág. 172.

23 Vidal Perdomo, Jaime, “El régimen jurídico-administrativo de la ciudad”, págs. 20 y 25.

24 González Escobar, Arturo, “Organización jurídico-administrativa”, pág. 51.

municipios circunvecinos al de Bogotá, asunto en el que se actuó sin consulta a los respectivos concejales.

Resultado de este decreto fue la anexión al municipio de Bogotá de los municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Usaquén, Engativá y Suba, y la organización del Distrito Especial en los siguientes términos: cambio del Concejo Municipal por un Consejo Administrativo, el cual estaría compuesto por 13 miembros, uno de los cuales debía ser el alcalde mayor, funcionario que lo presidiría en calidad de presidente, y quien, además, nombraría a los alcaldes menores para las zonas del Distrito que considerara convenientes; competencias de la Junta Asesora y de Contratos del Distrito Especial y atribuciones del personero distrital; pago de la prestación del servicio de policía a cargo de la nación; y delimitación en materia de rentas de lo correspondiente al Distrito y al departamento de Cundinamarca²⁵. De esta manera, el nuevo estatuto de Bogotá así dispuesto se mantuvo vigente hasta 1968, salvo la abolición del Consejo Administrativo y la instauración nuevamente del Concejo, compuesto por 16 concejales, mediante el Decreto Legislativo N° 0029, expedido por la Junta Militar el 19 de febrero de 1958. Los demás aspectos del decreto 3640 de 1954

fueron ratificados como ley de la República por medio de la Ley 141 de 1961.

En relación con las Alcaldías Menores, es importante indicar que inicialmente éstas sólo hicieron referencia a los municipios integrados al Distrito por el decreto 3640 de 1954. En este sentido, por medio del Acuerdo 11 de 1954, el Consejo Administrativo del Distrito Especial dispuso que en cada uno de los municipios que se anexaron para conformar el área del Distrito Especial habría un alcalde menor. Por lo tanto, aunque permitido ya por la ley, el alcance de la medida inicial no fue realmente el de subdividir el territorio del Distrito, sino la de resolver la situación creada por la incorporación de dichos municipios circunvecinos²⁶. Habría que esperar hasta 1956 para que apareciera la posibilidad real de la subdivisión: mediante el Acuerdo 32 de 1956, el Consejo Administrativo dispuso que el territorio del Distrito Especial se subdividiría en zonas administrativas, bajo el nombre de Alcaldías Menores. Sin embargo, esta disposición apenas dio lugar a la creación de la Alcaldía Menor de Kennedy y sólo 16 años después se aumentó el número en 15 más. En efecto, el decreto 677 de 1972 dispuso la creación de 16 alcaldías menores: Usaquén, Chapinero, Teusaquillo, Barrios Unidos, San-

25 González Escobar, Arturo, "Organización jurídico-administrativa", págs. 51-52. Jaime Vidal Perdomo, "El régimen jurídico-administrativo de la ciudad", pág. 26. Alcaldía Mayor, DAPD - Unidad de Mejoramiento y Coordinación de Barrios, *Crecimiento de Bogotá, 1890-1980*, Bogotá, [1980], Mecanografiado, pág. 26.

26 Alcaldía Mayor, DAPD, *Desconcentración administrativa; Alcaldías Menores*, Bogotá, 1972, Mecanografiado, págs. 20 y 30. Respecto de las funciones de los alcaldes menores, este Acuerdo dispuso que éstas eran las de dirigir la acción administrativa y actuar como primera autoridad de policía en el territorio de su jurisdicción; además, prevé el Acuerdo la descentralización de funciones de Tesorería en estas administraciones menores.

ta Fe, San Cristóbal, Tunjuelito, Rafael Uribe, La Candelaria, Antonio Nariño, Usme, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Los Mártires, Puente Aranda, Ciudad Bolívar y Sumapaz²⁷.

Pocos cambios de significación se operaron en los años siguientes, de manera que el régimen especial determinado para el Distrito Especial se mantuvo hasta 1968. Sin embargo, tanto las leyes como los acuerdos dictados durante la primera década del Frente Nacional fueron abundantes en asuntos relativos a urbanismo, organización administrativa y planificación del desarrollo de la ciudad. Con todo, fue la reforma de 1968, como la de 1945, la que en realidad actualizó el régimen municipal, tanto ordinario como especial, dando lugar así a nuevas realidades en materia jurídica e ideas y planteamientos que se adelantaron a las posibilidades de esa época, por lo que tomaron mucho tiempo en hacerse realidad. Éstas últimas, en particular, introdujeron en el régimen administrativo las consideraciones relativas a las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales²⁸.

El hecho principal, con referencia al Distrito Especial de Bogotá, fue el nuevo estatuto que entró a regirlo. Éste se desarrolló mediante el Decreto Ley 3133 de 1968, dictado en cumplimiento de la autorización especial concedida al presidente de la República por medio del artículo 11 de la Ley 33 del mismo año, que lo facultó para reformar la organización del Distrito Especial de Bo-

gotá y para determinar la participación que le corresponde al Distrito en las rentas departamentales que se causen dentro de su jurisdicción. Dicho decreto, de una parte, reafirmó la condición de Bogotá como Distrito Especial, esto es, sin sujeción al régimen municipal ordinario, y su carácter de capital del departamento de Cundinamarca, aunque con total independencia respecto de las disposiciones de la Asamblea y del gobernador de Cundinamarca; asimismo, elevó de hecho el Distrito Especial a la categoría de departamento al concederle al Concejo las atribuciones que corresponden a las Asambleas por virtud del artículo 187 de la Constitución Nacional, y al alcalde las correspondientes al gobernador, según el artículo 194 de la Constitución. Por otra parte, dispuso el decreto 3133 que los organismos de gobierno y administración del Distrito son el Concejo, el Alcalde Mayor, las Secretarías y Departamentos Administrativos, la Junta Asesora y de Contratos y la Junta de Planeación Distrital²⁹.

Los años que transcurrieron entre 1968 y 1986 fueron para el Distrito Especial de Bogotá de gran actividad normativa, pero de carácter interno (acuerdos y decretos de alcalde), pues la Capital tuvo que hacer frente al rápido y desmedido crecimiento a que se vio sometida por la explosión demográfica, los flujos inmigratorios, el crecimiento y diversificación económica y la metropolización. Políticas encaminadas a la integración y legalización de los nuevos barrios; descentralización territorial y desconcentración físico-administrativa;

27 Galvis Gaitán, Fernando, *El municipio colombiano*, págs. 205-206.

28 Vidal Perdomo, Jaime, "Modalidades de la autonomía regional", en *Temas municipales y regionales*, pág. 7.

29 González Escobar, Arturo, *Organización jurídico-administrativa*, págs. 53-54.

planeación del desarrollo urbano; adecuación del funcionamiento de los organismos de gobierno distrital a las nuevas realidades; estratificación socioeconómica; asuntos fiscales y financieros; atención de los servicios y espacios públicos; en fin, dicen de dicha actividad normativa, la cual se adelantó dentro del marco que el Estatuto de 1968 le había dado al Distrito Especial. Sin embargo, desde los años centrales del decenio de 1980, ya era latente la necesidad de adecuar el Estatuto de la Ciudad a una urbe que había dejado atrás las realidades de los años sesenta y, no menos importante, a la urgencia de fortalecer la vida ciudadana: por extraño que parezca, el debate comenzó a situarse en la conveniencia de retornarle vigencia al municipio y democratizar la participación en su nivel local.

El Código de Régimen Municipal de 1986 (decreto 1333 de abril 25 de 1986), expedido en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 11 de 1986, formula como sus objetivos,

*"dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional"*³⁰.

En este sentido, dicho Código incluye dentro de su texto *Títulos* que hasta la fecha eran totalmente ajenos a la materia relacionada con el gobierno y administración mu-

nicipal: Título III, de la planeación municipal; Título IX, de las entidades descentralizadas; Título XV, de las divisiones administrativas de los municipios; Título XVI, de las asociaciones de municipios; Título XVII, de las áreas metropolitanas; y, Título XVIII, de la participación comunitaria. Vale la pena anotar que varias de las ideas discutidas y apenas enunciadas en la reforma constitucional de 1968, ya están presentes como realidades en el Código de 1986. Las casi dos décadas transcurridas entre los dos eventos dicen, en realidad, de los muchos intereses encontrados, de la fortaleza del régimen centralista en nuestro medio, y de las alteraciones en la hegemonía política y social que deben ser alcanzadas como condición para adelantar una profunda reforma política y social en nuestro país.

En el camino hacia el fortalecimiento del municipio y de la democracia local, de especial importancia son el artículo 129 del Código, que determina la elección popular de los alcaldes³¹; y, el artículo 312, que dispone la creación en cada comuna o corregimiento de una Junta Administradora Local, cuyos miembros, al menos en su tercera parte, deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos residentes en ellas. Aunque Bogotá mantuvo su carácter especial, esto es, no sometida al régimen ordinario, sí tuvo que ajustarse en sus aspectos fundamentales a lo dispuesto por el nuevo Código. De esta manera, al menos en materia de elección popular de alcaldes, entidades descentralizadas, y metropolización, entre otras disposiciones, Bogotá fue influida por el nue-

30 Artículo 2° del Código de Régimen Municipal de 1986. Fundación Colombia en Acción, *La oportunidad histórica*, pág. 28.

31 La elección popular de alcaldes fue reglamentada por la Ley 78 de 1986 y por la Ley 49 de 1987.

vo aire que introdujo este Código en la vida municipal colombiana³².

No pasó mucho tiempo para que las principales consideraciones de 1986 sobre el régimen municipal se convirtieran en norma constitucional. En 1991, los constituyentes dieron la importancia debida a esta materia. Por ejemplo, en la nueva Constitución, el artículo 314 dispone la elección popular de alcaldes para períodos de tres años; el artículo 318 determina la existencia de las Juntas Administradoras Locales y obliga a que todos sus miembros sean elegidos por votación directa; el artículo 319 define lo que son las áreas metropolitanas y la manera de constituirse; y, el artículo 320, como lo mencionamos anteriormente, ratifica el poder de la ley para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, además de poder señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. Este último artículo no se quedó en un enunciado para su posterior desarrollo sino que dio lugar de manera inmediata a los artículos del capítulo 4º, del Régimen Especial, contenido en el Título XI (organización territorial) de la nueva Constitución. En ellos se establece, además de los relativos a Bogotá como Distrito Capi-

tal, la creación de Distritos Turísticos, Entidades Territoriales Indígenas, y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena³³. Los artículos relativos a Bogotá ordenan lo siguiente:

Art. 322. Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de las competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Art. 323. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada 150 mil habitantes o fracción mayor de 75 mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una Junta Administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

- 32 De todas maneras, cualquier ambivalencia o confusión sobre la aplicabilidad de las normas generales del régimen municipal en el Distrito Especial de Bogotá quedaron resueltas por la Ley 8 de 1991, que ordenó que al Distrito se apliquen las normas municipales; la Constitución de 1991 mantuvo este principio pero aclarando que también se rige por las leyes especiales que para el mismo se dicten (art. 322), además de las disposiciones constitucionales que, por su naturaleza, están por encima de las consideraciones de ley.
- 33 La existencia de Corporaciones Autónomas Regionales no es una novedad en 1991, pues de hecho están presentes en nuestra legislación como resultado de un Acto Legislativo de 1959, reformatorio del artículo 7º de la Constitución de 1886, que autorizó la existencia de entidades administrativas por encima de los límites departamentales. Resultado de este cambio, por ejemplo, fue la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Al respecto véase, Jaime Vidal Perdomo, "Modalidades de la autonomía regional", págs. 6-7 y 9.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Art. 324. *Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.*

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

Art. 325. *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 fijen 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.*

Art. 326. *Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ella mediante votación que tendrá lugar cuando el Concejo Distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.*

Art. 327. *En las elecciones de gobernador y de diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital.*

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 322 de la Constitución, en 1993 se apro-

bó el Estatuto para Santa Fe de Bogotá, D.C. (Decreto Ley 1421 de 1993). Este Estatuto fue elaborado por el Poder Ejecutivo en cumplimiento de lo determinado por el artículo transitorio 41 de la Constitución:

“Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes”.

Salvo las modificaciones que se le han introducido a lo largo de estos últimos años, este Estatuto, en conjunto con el Código Municipal de 1986, es la carta de navegación que actualmente nos rige.

VISLUMBRANDO LA DEMOCRACIA LOCAL

Como consecuencia del crecimiento urbano, tanto en Colombia como en el resto del mundo, que ha llevado a la consolidación de las ciudades como grandes e importantes entidades territoriales, la vida municipal ha tomado un nuevo significado: ya éstos no hacen sólo referencia, para el caso colombiano, a divisiones administrativas de los departamentos sino que, por la posible subdivisión de las áreas urbanas en comunas (en Bogotá aplica la subdivisión en localidades) y la presencia en ellas de juntas administradoras locales, de obligada elección popular y sobre las que se descentraliza y desconcentra el poder, la tendencia es a la municipalización de la ciudad. En otras palabras, hoy en día lo local tiene un doble significado: el municipio propiamente dicho, que se mantiene y gana tímidamente autonomía al tiempo que aumenta sus niveles de participación interna; y lo que comienza a

aparecer como municipios al interior de las ciudades, fenómeno enunciado en las localidades bogotanas y en las comunas de las otras ciudades, administradas por órganos que se asemejan a los Concejos y que aunque todavía no eligen directamente a sus alcaldes al menos sí los nominan.

Decíamos en el segundo aparte de la viabilidad de concebir a Bogotá, y con ella a las demás ciudades y cabeceras municipales del país, como una *ciudad-municipio*. Afirmábamos allí mismo que este concepto es capaz de contener la doble realidad del municipio colombiano: su naturaleza anterior como entidad territorial pero sujeta a ser subdivisión de un departamento, y la conversión de la ciudad en municipio propiamente dicho por las dimensiones que ha adquirido tanto en tamaño como en importancia relativa respecto del conjunto nacional. Ahora podemos precisar aún más el significado de esta segunda acepción: en realidad la *ciudad-municipio* dice también de la necesidad de fortalecer lo local al interior de la gran ciudad, ya que por su propia dinámica tiende a repetir las barreras y limitaciones que nuestro Estado-Nacional montó bajo las banderas del centralismo.

Una última consideración tiene que ver con la ciudadanía, asunto que se vislumbra igualmente desde la fuerza que empieza a tomar lo local en nuestro medio y que para Bogotá está representado en sus localidades. El Estado-Nacional alienó la ciudadanía al considerarla como un derecho ejercido en relación con el Estado. La actual Constitu-

ción no es una excepción en esta materia: dos artículos la definen, el 98 y el 99, el primero de manera negativa y restrictiva, pues establece que la ciudadanía se pierde cuando se renuncia a la nacionalidad y sólo se obtiene con la mayoría de la edad; el segundo la concibe como condición para ejercer el derecho de sufragio y para ser elegido y desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. En este sentido, primero, la ciudadanía en Colombia significa el hecho de ser nacional, esto es, colombiano; y, segundo, su importancia está dada en relación directa con la vigencia del sistema electoral y el ejercicio de la autoridad. Lo que no aparece en esta concepción es la ciudadanía como el acto responsable de vivir en comunidad.

El acercamiento a lo local a través del fortalecimiento del régimen municipal apunta en esta última dirección. En Bogotá, el régimen de localidades, esto es, la municipalización al interior de la urbe, ha incentivado aunque todavía tímidamente la participación ciudadana. Ésta no tanto en su sentido electoral, que de todas maneras es cada vez más importante respecto del nombramiento de los ediles, sino de la vinculación activa de los habitantes a las diferentes organizaciones comunales y de vecindad, las que cobran vida por su cercanía a los intereses de sectores particulares de la población. De esta manera, la ciudadanía se alimenta de la vecindad y a su vez la nutre, ya que es éste el lugar donde nació históricamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD - Unidad de Mejoramiento y Coordinación de Barrios. *Crecimiento de Bogotá, 1890-1980*. Bogotá, [1980]. Mecanografiado.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD. *Desconcentración administrativa; Alcaldías Menores*. Bogotá, 1972. Mecanografiado.
- Fundación Colombia en Acción. *La oportunidad histórica para el municipio*. 2ª ed. Editorial Retina, [Bogotá], s.f.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. *El municipio colombiano*. 3ª ed. Editorial Temis, Bogotá, 1991.
- GONZÁLEZ ESCOBAR, Arturo, "Organización jurídico administrativa de la Ciudad de Bogotá". En Cámara de Comercio de Bogotá, *Bogotá, estructura y principales servicios públicos*. Villegas Eds., Bogotá, 1978.
- PUYO, Fabio. *Bogotá*. Ed. MAPFRE, Madrid, 1992. Colecciones MAPFRE 1492, VIII, 9.
- República de Colombia. *Código de Régimen Político y Municipal - 1913*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1928.
- ROTHER, HANS, *Legislación urbanística colombiana; su relación con la planificación física, económica y social*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1985.
- TAMAYO BORRERO, Enrique, *Administración municipal colombiana*. 2ª ed. actualizada. Eds. Guadalupe, Bogotá, 1988.
- URIBE VARGAS, Diego, *Las Constituciones de Colombia*. 2ª ed. revisada. Eds. Cultura Hispánica, Bogotá, 1985, varios volúmenes.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, "Bogotá: ¿Distrito Capital?". En *Temas municipales y regionales*. Eds. Rosaristas, Bogotá, 1985.
- _____, "El régimen jurídico-administrativo de la ciudad". En *Temas municipales y regionales*. Eds. Rosaristas, Bogotá, 1985.
- _____, "Modalidades de la autonomía regional". En *Temas municipales y regionales*. Eds. Rosaristas, Bogotá, 1985.

