

# **LA CIUDAD DE BOGOTÁ, SU INFLUENCIA EN EL ORIGEN DEL FEDERALISMO COLOMBIANO, Y SU RÉGIMEN DURANTE EL LIBERALISMO RADICAL\***

*Miguel Malagón Pinzón* \*\*  
Universidad del Rosario\*\*\*

## **RESUMEN**

Este texto nos muestra el nacimiento del federalismo en Colombia en los años 1811 a 1816. En esta etapa se presentó un choque entre Cartagena y Bogotá, por la supremacía política y comercial de la república. Posteriormente el artículo hace un estudio sobre el régimen de Bogotá bajo el último período de organización federal, que hemos tenido, que se inició a mediados del siglo XIX y que terminó en 1886. En esta época, nuestra capital tuvo una organización totalmente diversa a la de las otras ciudades capitales del país, funcionando como un distrito federal, de acuerdo a las influencias de Norteamérica, México y Argentina.

**Palabras clave:** liberalismo-Bogotá (Colombia)— historia, Bogotá (Colombia)— historia —federalismo— 1811-1816, Cartagena (Colombia)—historia—federalismo— 1811-1816, Colombia —política y gobierno— siglo XIX.

*Fecha de recepción:* 29 de marzo de 2007  
*Fecha de aceptación:* 8 de mayo de 2007

---

\* Este artículo se desarrolla dentro del proyecto titulado “Teoría de la ciudad capital” que pertenece a la línea de investigación de Estructura del Estado e instituciones administrativas de la Facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

\*\* Abogado de la Universidad del Rosario. Magíster en Derecho administrativo de la misma institución. Doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Docente – investigador de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: mmalagop@urosario.edu.co

\*\*\*Calle 14 # 6-25. Facultad de Jurisprudencia, Bogotá-Colombia.

## **THE CITY OF BOGOTÁ, ITS INFLUENCE IN THE ORIGINS OF COLOMBIAN FEDERALISM AND ITS POLITICAL REGIME DURING RADICAL LIBERALISM**

### **ABSTRACT**

*This article tries to show the origins of federalism in Colombia. It begins studying the first Republic, between 1811 – 1816. In this period Bogotá and Cartagena, the most important cities, fought for political and commercial supremacy. This writing also explains the regime of our Capital City in the last federalism period, 1853-1886. Finally, concludes with a description of how Bogotá had an organization known as Federal District, similar to other countries like USA, Mexico and Argentina.*

**Key Words:** *liberalism-Bogotá (Colombia), History, Bogotá (Colombia), History —Federalism—1811-1816, Colombia —Politics and government— century XIX.*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El modelo de organización federal desde sus inicios en Norteamérica planteó un régimen diferente para la capital<sup>1</sup>. 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. Ya que 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.

---

1 VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*, Legis, Bogotá, 2004, págs. 39-40.

Este estudio empezará analizando este 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 esta 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 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, 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. Administraciones éstas que 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 muertas<sup>2</sup> y que regularon todo lo concerniente a México como distrito federal<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>.

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.

---

2 KNOWLTON, ROBERT, "Expropiación de los bienes de la Iglesia en el siglo XIX en Méjico y Colombia: una comparación", en: *El Siglo XIX en Colombia, Visto por historiadores norteamericanos*, La Carreta, Medellín, 1977.

3 CONTRERAS BUSTAMANTE, RAÚL, *La ciudad de México como distrito federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, Porrúa, México, 2001, págs. 101-133.

4 RUIZ MORENO, ISIDORO, *La federalización de Buenos Aires. Debates y documentos*, Emecé, Buenos Aires, 1980, págs. 70-76.

## **2. 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. Reyerta que 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<sup>5</sup>. 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.

Desde el año de 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<sup>6</sup>.

Santa Fe tenía 65 grandes comerciantes<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>. Esta élite santafereña siempre contó con el apoyo de los virreyes en su intento de independizarse de los comerciantes cartagenos, ya que dependían de estos últimos para obtener las importaciones que ellos revendían en el interior, en vez de traerlas directamente de España<sup>9</sup>.

Los puntos principales sobre los cuales los comerciantes bogotanos discutían, tenían que ver con el pésimo estado de la carretera del interior, que reducía la competitividad de sus productos frente a los europeos<sup>10</sup>. Como consecuencia, una

---

5 LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO, *El Estado fuerte*, Populibro, Bogotá, 1968, pág. 27.

6 SMITH, ROBERT, *El consulado de Santa Fe de Bogotá*, Academia de Historia del Valle, n° 150, Cali, marzo de 1969, pág. 34.

7 MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “El Consulado de Comercio de Cartagena”, *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2001, pág. 70.

8 MCFARLENE, ANTHONY, *Colombia antes de la independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*, Banco de la República, Bogotá, 1997, pág. 270.

9 *Ibidem*.

10 MÚNERA CAVADÍA, ALFONSO, “Ilegalidad y frontera 1700–1800” en: *Historia económica y social del Caribe colombiano*, Ecoe, Bogotá, pág. 144.

de sus principales preocupaciones era la construcción del camino del Opón, que facilitaría el transporte de sus mercancías<sup>11</sup>. 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<sup>12</sup>.

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<sup>13</sup>. Ésta fue incapaz de expandir su comercio exterior significativamente y tampoco pudo desarrollar su infraestructura agraria de una manera consolidada, lo que la sometía a gravísimas contracciones<sup>14</sup>.

No sólo factores coyunturales intensificaban la discordia entre estas regiones, sino disputas de muchos años anteriores también 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”<sup>15</sup>.

Todo el presupuesto se destinaba a la construcción y mantenimiento de la fortaleza de Cartagena<sup>16</sup>.

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

---

11 *Ibidem*. pág.143.

12 MÚNERA CAVADÍA, ALFONSO, *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano*, Banco de la República, Bogotá, 1998, pág. 119.

13 MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “El Consulado de Comercio de Cartagena”, *op. cit.*, pág. 70.

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.*, pág. 145.

15 Esto es palpable en las relaciones del virrey EZEPELETA citadas en: COLMENARES, GERMÁN, *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*, t. II, Biblioteca Banco Popular, Bogotá. 1989, pág. 240.

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

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<sup>17</sup>, 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<sup>18</sup>.

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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>. En igual manera, vendían la mercancía al por mayor y al por menor 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 generalmente tenían como fuente primaria a Cádiz<sup>21</sup>.

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 por menor<sup>22</sup>. 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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>.

---

17 OTS CAPDEQUI, JOSÉ MARÍA, *El Estado español en las Indias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 41.

18 McFARLANE, ANTHONY, “Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada. El consulado de Cartagena de Indias”, en: *Anuario de historia social y de la cultura*, n° 11, Bogotá, 1983, pág. 60.

19 MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “El Consulado de Comercio de Cartagena”, *op. cit.*, pág. 71.

20 SMITH, ROBERT, *El consulado en Santa fe de Bogotá*, *op. cit.*, pág. 32.

21 McFARLANE, ANTHONY, *Colombia antes de la independencia*, *op. cit.*, pág. 269.

22 McFARLANE, ANTHONY, *Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada*, *op. cit.*, pág. 63.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*.

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<sup>25</sup>. 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 número de firmas que acompañó a la petición, dejaba ver que los comerciantes independientes eran muy reducidos<sup>26</sup>.

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<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>.

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<sup>29</sup>.

A pesar del rechazo, los comerciantes de Santa Fe persistieron varias veces 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<sup>30</sup>. Sin embargo, las peticiones capitalinas continuaron, presentando la última de ellas en el año de 1804<sup>31</sup>.

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

---

25 McFARLANE, ANTHONY, *Colombia antes de la independencia*, op. cit., pág. 269.

26 Ibidem.

27 MÚNERA CAVADIA, ALFONSO, "Ilegalidad y frontera...", op. cit., pág. 143.

28 McFARLANE, ANTHONY, "Comerciantes y monopolio...", op. cit., pág. 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. pág. 32.

30 McFARLANE, ANTHONY, "Comerciantes y monopolio...", op. cit., pág. 64.

31 SMITH, ROBERT, *El consulado en Santa Fe de Bogotá*, op. cit., pág. 34.

virreinato, y afirmó que el dominio de éste sobre el comercio exterior de la Nueva Granada era un impedimento para su desarrollo<sup>32</sup>.

Como argumento señalaba que el crecimiento demográfico había ocasionado 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<sup>33</sup>. Sostenía además, que era fundamental desarrollar los medios para promover la “útil y continuada comunicación de España con su colonia”<sup>34</sup>.

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<sup>35</sup>.

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<sup>36</sup>. Estas quejas también fueron apoyadas por el cabildo de Santa Fe y por el virrey AMAR y BORBÓN<sup>37</sup>.

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<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup>.

---

32 TERRIENTES MOJICA, CÉSAR, *The consulado of Cartagena*, op. cit., pág. 75.

33 McFARLANE, ANTHONY, *Colombia antes de la independencia*, op. cit., pág. 471.

34 McFARLANE, ANTHONY, “Comerciantes y monopolio...”, op. cit., pág. 65.

35 Ibidem pág. 66.

36 TERRIENTES MOJICA, CÉSAR, *The consulado of Cartagena*, op. cit., pág. 75.

37 McFARLANE, ANTHONY, “Comerciantes y monopolio...”, op. cit., pág. 67.

38 McFARLANE, ANTHONY, *Colombia antes de la independencia...*, op. cit., pág. 471.

39 Ibidem, pág. 67.



La desorganización causada por la guerra contra la invasión francesa, terminó deteriorando la autoridad española en la colonia, impidió que pudiera llevarse a cabo el establecimiento de un consulado independiente en Santa Fe<sup>40</sup>.

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<sup>41</sup>.

---

40 MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “El Consulado de Comercio de Cartagena”, *op. cit.*, pág. 74.

41 Citado por: LLANO ISAZA, RODRIGO, *Centralismo y federalismo (180-1816)*, Banco de la República, Bogotá, 1999, pág. 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<sup>42</sup>.

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<sup>43</sup>. Mala solución, que restringió la visión de país al ignorar las diferencias regionales y étnicas.

Bogotá tomará su prevalencia para autoatribuir un origen europeo a su población<sup>44</sup>, y para deslegitimar a las regiones de tierra caliente como el foco de las razas inferiores y atrasadas<sup>45</sup>.

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. Esta 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 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 adherieron

---

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). GUERRA, FRANÇOIS-XAVIER. "Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas", en: *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Complutense, Madrid, 1995, pág. 37.

43 MÚNERA CAVADIA, *El fracaso de la nación, op. cit.*, pág. 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*, Imprenta de la Nación, Bogotá, 1862, pág. 27.

45 MÚNERA CAVADIA, ALFONSO, *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*, Planeta, Bogotá, 2005, págs. 21-45.

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.

### **3. 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 clásicos<sup>46</sup> 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<sup>47</sup>. 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,

“1° Las decretadas o que en lo sucesivo se decreten por el poder legislativo; 2° Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del Gobierno español sancionadas

---

46 ARTEAGA HERNÁNDEZ, MANUEL y ARTEAGA CARVAJAL, JAIME, *Historia política de Colombia*, Intermedio, Bogotá, 1986, págs. 159-174; SAFFORD, FRANK y PALACIOS, MARCO, *Colombia. País fragmentado y sociedad dividida*, Norma, Bogotá, 2002, págs. 191-228; OCAMPO LÓPEZ, JAVIER, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1983, págs. 293-298.

47 SAMPER, JOSÉ MARÍA, *Derecho público interno*, Temis, Bogotá, 1982, págs. 86-96; PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Estudios constitucionales*, Centro, Bogotá, 1936, págs. 17-21.

hasta el 18 de marzo de 1808 que estaban en observancia bajo el mismo gobierno en el territorio que forma la república; 3° Las leyes de la recopilación de Indias; 4° Las de la nueva recopilación de Castilla; y 5° Las de las Siete Partidas”<sup>48</sup>.

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”<sup>49</sup>.

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:

1° Las leyes que expida el presente Congreso y las que en lo sucesivo se expidan por los Congresos de la Confederación.

2° Las expedidas por los Congresos de la Nueva Granada desde 1845 hasta 1857.

3° Las de la Recopilación Granadina.

4° 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.

5° Las de la Recopilación de Indias.

6° Las de la Nueva Recopilación de Castilla.

7° Las de las Partidas”<sup>50</sup>.

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*, t. I, Librairie de la Societé du Recuil Général des Lois et Arrêts, París, 1899, pág. 3.

49 *Ibidem*.

50 República de Colombia, *Codificación nacional*, t. XVIII, Imprenta Nacional, Bogotá, 1930, pág. 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”<sup>51</sup>.

Por último debemos mencionar la Ley 153 de 1887, texto que fue el que terminó con la vigencia del derecho español en Colombia. En efecto, su artículo 15 es yéyüeció qüü, “Todas leyes españolas están abolidas” □ .

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

---

51 VÉLEZ, FERNANDO, *Datos para la historia del derecho nacional*, Imprenta del departamento, Medellín, 1891, págs. 78-79.

52 CHAMPEAU y URIBE, *Tratado, op. cit.*, pág. 10.

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”<sup>53</sup>.

Con estas reformas se buscó imponer el libre cambio 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”<sup>54</sup>.

Posteriormente en 1853, se decretó la abolición de la esclavitud<sup>55</sup>. Situación esta que 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. Éste accedió al poder apoyado por los artesanos y se sostuvo en él por un corto tiempo de nueve meses<sup>56</sup>.

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<sup>57</sup>.

### **3.1. Los proyectos de construcción del Estado nación de los liberales radicales**

Nuestros pensadores liberales querían alcanzar unos ideales de modernización y de desarrollo<sup>58</sup> que pusieran al país en el mismo nivel de progreso de otros Estados de América, como por ejemplo los Estados Unidos.

---

53 NIETO ARTETA, LUIS EDUARDO, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Banco de la República, Bogotá, 1996, pág. 216.

54 Ibidem. pág. 225.

55 BUSHNELL, DAVID, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Planeta, Bogotá, 1994, págs. 154–155.

56 VARGAS MARTÍNEZ, GUSTAVO, *JOSÉ MARÍA MELO: los artesanos y el socialismo*, Planeta, Bogotá, 1998.

57 TASCÓN, TULIO ENRIQUE, *Historia del derecho constitucional colombiano*, Minerva, Bogotá, 1953, págs. 79–164.

58 MOLINA, GERARDO, *Las ideas liberales en Colombia 1849–1914*, Universidad Nacional, Bogotá, 1970, págs. 103–113.

Uno de ellos, y que corresponde al primer proyecto de edificación del Estado nacional en Colombia, fue la de la inmigración<sup>59</sup>. En efecto los liberales promovieron la llegada masiva de extranjeros con dos propósitos básicos: el primero respondía 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<sup>60</sup>. Al mismo tiempo que 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<sup>61</sup>.

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<sup>62</sup>.

El segundo objetivo que se buscaba con la traída de foráneos era el de incrementar la mano de obra<sup>63</sup>. Para tal fin se intentó traer a orientales, principalmente chinos, para que remplazaran a los africanos en el manejo de la agricultura<sup>64</sup>. 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<sup>65</sup>. Por esto se miró que en otros países de Hispanoamérica como Cuba se estaban trayendo a chinos para trabajar en los grandes ingenios azucareros<sup>66</sup>, pues su mano de obra era más barata, porque trabajan y producen más que los africanos y se les pagaban 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

---

59 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, en el siglo XIX”, Banco de la República, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, n° 44, Bogotá, 1997, págs. 9-34.

60 MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, *La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, (en imprenta).

61 *Ibidem*.

62 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*, Banco de la República, Bogotá, 2001, págs. 395-403.

63 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración”, *op. cit.*, pág. 14.

64 *Ibidem*. págs. 32-33.

65 MORENO FRAGINALS, MANUEL, *Cuba/España, España/Cuba. Historia común*, Crítica, Barcelona, 2002, págs. 170-189.

66 MORENO FRAGINALS, MANUEL, *La historia como arma*, Crítica, Barcelona, 1999, págs. 118-144.

fortalecer la raza, ni para ser usados como mano de obra<sup>67</sup>. Esta frustración 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<sup>68</sup>.

El segundo gran proyecto de construcción de la nacionalidad por parte de los liberales fue la reforma educativa<sup>69</sup>. Los radicales al ver el chasco que produjo la idea de la inmigración, le apuntaron todas sus baterías a la educación<sup>70</sup>. 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<sup>71</sup>. Para ello trajeron de Alemania a nueve educadores, todos ellos protestantes, y les asignaron el manejo de cada uno de los nueve estados federados<sup>72</sup>.

En materia de educación superior los radicales crearon la Universidad Nacional como el modelo de universidad pública para la formación de ciudadanos<sup>73</sup>. Eligieron como su primer rector a MANUEL ANCÍZAR, uno de los compañeros de AGUSTÍN CODAZZI en la Comisión Corográfica<sup>74</sup>.

Por último para la promoción de los oficios y las artes manuales crearon la Escuela de Artes y Oficios<sup>75</sup>.

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<sup>76</sup>. Aquí se abolió la enseñanza de la religión católica, esta situación produjo la férrea obstrucción de los sacerdotes desde los

---

67 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, *Apogeo y decadencia*, op. cit., pág. 35.

68 *Ibidem*, págs. 35–41.

69 PALACIOS, MARCO y SAFFORD, FRANK, *Colombia*, op. cit., págs. 441-446.

70 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, *El nacionalismo cosmopolita*, op. cit., pág. 403.

71 MOLINA, GERARDO, *Las ideas liberales en Colombia*, op. cit., págs. 108–113.

72 RAUSCH, JANE, *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870*, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1993, págs. 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*, n° 29, Bogotá, 2002, págs. 223-250.

74 LOAIZA CANO, GILBERTO, *MANUEL ANCÍZAR y su época. Biografía de un político hispanoamericano*, EAFIT - Universidad Nacional, Medellín, 2004, págs. 187-193.

75 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, *El nacionalismo cosmopolita*, op. cit., págs. 403-416.

76 RAUSCH, JANE, *La educación durante el federalismo*, op. cit., págs. 145–187.



púlpitos<sup>77</sup>. Hecho que conllevó a que al final del período radical, el catolicismo volviera a enseñarse en las escuelas, aunque no de forma obligatoria<sup>78</sup>.

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<sup>79</sup>. Esto trajo como consecuencia que los pequeños agricultores y los campesinos buscaran nuevos productos para cultivar y poder subsistir<sup>80</sup>. 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<sup>81</sup>.

### 3.2. Régimen de Bogotá durante el federalismo

Una vez que hemos estudiado el marco histórico del liberalismo radical en Colombia, entremos analizar la situación y la evolución de Bogotá.

A partir del año 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,

“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.

---

77 MARTÍNEZ, FRÉDERIC, *El nacionalismo cosmopolita*, op. cit., págs. 423–430.

78 PALACIOS, MARCO y SAFFORD, FRANK, *Colombia*, op. cit., págs. 444–445.

79 MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “La regeneración, la Constitución de 1886 y el papel de la Iglesia católica”, revista *Civilizar*, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, diciembre de 2006, págs. 1-12.

80 PALACIOS, MARCO, *El café en Colombia 1850–1970. Una historia económica, social y política*, El Áncora, Bogotá, 1983, págs. 187-260.

81 *Ibidem*, pág. 415.

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 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”<sup>82</sup>.

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<sup>83</sup>. 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”<sup>84</sup>.

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<sup>85</sup>. Allí se estableció, que en el

---

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*, t. XIX, años 1860 y 1861, Imprenta Nacional, Bogotá, 1930, págs. 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”. DE LA VEGA, JOSÉ, “La federación en Colombia”, en: *Selección de escritos históricos y políticos*, Cámara de Representantes, Bogotá, 1985, pág. 73.

84 RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995, pág. 293.

85 *Ibidem*.

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<sup>86</sup>.

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<sup>87</sup>.

Los actos de carácter general de la municipalidad recibieron el nombre de ordenanzas y debían ser expedidas con todas las formalidades constitucionales y legales<sup>88</sup>.

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<sup>89</sup>.

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<sup>90</sup>.

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;

---

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*, t. XX, años 1862 y 1863, Imprenta Nacional, Bogotá, 1931, pág. 218.

87 *Ibidem*, pág. 219.

88 *Ibidem*, pág. 221.

89 *Ibidem*.

90 *Ibidem*, pág. 220.

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

Posteriormente se expidió la Constitución de Rionegro<sup>92</sup>. Tenemos que resaltar que en los debates de la Convención Constituyente se presentó el proyecto de cambiar la capital federal de Bogotá a Panamá<sup>93</sup>, pero desafortunadamente no tuvo acogida y se decidió seguir con la ciudad andina como el asiento de los poderes públicos<sup>94</sup>.

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 falta de visión nacional de los gobernantes bogotanos sería tan notoria que no les importó la pérdida de nuestra principal ciudad en el Océano Pacífico<sup>95</sup>. 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<sup>96</sup>.

---

91 *Ibidem*, págs. 223-224.

92 TASCÓN, TULLIO ENRIQUE, *Historia del derecho constitucional colombiano*, *op. cit.*, págs. 93-97.

93 CAMACHO ROLDÁN, SALVADOR, *La Convención de Rionegro*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, pág. 65.

94 ALARCÓN NÚÑEZ, ÓSCAR, *Panamá siempre fue de Panamá*, Planeta, Bogotá, 2003, pág. 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. *Vivir para contarla*, Norma, Bogotá, 2002, pág. 538.

96 MÚNERA CAVADÍA, *Fronteras imaginadas*, *op. cit.* págs. 118-121.

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”<sup>97</sup>.

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 distrito federal se regirá como lo determine su municipalidad, hasta que la Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca lo incorpore legalmente a dicho Estado. (...)”<sup>98</sup>.

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<sup>99</sup>.

La ciudad fue dividida en cuatro distritos parroquiales que eran: la Catedral, las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara<sup>100</sup>.

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<sup>101</sup>.

Refiriéndose específicamente a la municipalidad esta ordenanza reprodujo lo regulado por el Decreto del 29 de enero de 1863 promulgado por el general MOSQUERA<sup>102</sup>.

97 CAMACHO ROLDAN, SALVADOR, *Memorias*, t. II, ABC, Bogotá, 1946, pág. 205.

98 RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, op. cit., pág. 330.

99 *Acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá. 1860 a 1880*, Imprenta de La Luz, Bogotá, 1887, pág. 32.

100 *Ibidem*.

101 *Ibidem*.

102 *Ibidem*, pág.33

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:

- 1° Actuar como funcionario de instrucción en los negocios criminales;
- 2° Visitar una vez a la semana la ciudad, para hacer que se dé cumplimiento a las disposiciones de policía;
- 3° Visitar diariamente las cárceles para proveer a la seguridad y buen tratamiento de los detenidos;
- 4° Indagar escrupulosamente cuáles eran los bienes pertenecientes a la ciudad y que hubieran sido desamortizados, ayudando con eficacia al agente especial que los administra;
- 5° Ejercer las atribuciones de inspector de policía<sup>103</sup>.

El poder judicial se reguló disponiendo que la ciudad compusiera un distrito judicial, y para el manejo de los procesos criminales y civiles de mayor cuantía, se crearon tres jueces que fueron llamados 1°, 2° y 3°. Adicionalmente se estableció que en los distritos parroquiales existiera un juez parroquial para manejar en primera instancia los negocios civiles y criminales<sup>104</sup>.

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.

---

103 *Ibidem*, pág. 35.

104 *Ibidem*, pág. 34.

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”<sup>105</sup>.

En el año de 1864, Bogotá deja de subsistir como ente territorial independiente y vuelve a formar parte del Estado de Cundinamarca<sup>106</sup>. A partir de este momento la ciudad sólo vendría a ser considerada como un distrito dentro del Estado en mención<sup>107</sup>.

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<sup>108</sup>.

Como órgano del distrito se estableció la corporación municipal, que remplazó 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<sup>109</sup>.

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 la conversión del Estado de Cundinamarca en distrito federal<sup>110</sup>. Esta entidad debía ser administrada por un gobernador, empleado éste 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 expedieran:

“los decretos necesarios para la conveniente reorganización de los diversos ramos del servicio público, procurando de preferencia la disminución de los gastos”<sup>111</sup>.

Para terminar esta exposición sobre la evolución normativa, encontramos el Decreto 53 del 16 de enero de 1886, pronunciado por el gobernador del distrito

---

105 *Ibidem*, pág. 38.

106 DURÁN DUSSÁN, 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 *Ibidem*.

108 *El Cundinamarqués*, periódico oficial y órgano de los intereses del Estado, n° 126, Bogotá, 1864, págs. 518-519.

109 *Ibidem*.

110 *Ordenanzas del departamento de Cundinamarca expedidas por la Asamblea de 1888*, Imprenta La Luz, Bogotá, 1889, pág. 241.

111 *Ibidem*, pág. 245.

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, Fusagasuga 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 Jirama, Gutiérrez, San Juan de Arama y Uribe.
- Departamento de Guatavita, capital Guatavita, compuesto de los Distritos de Cabuyaro, Guasca, Gachetá, Gachala, 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, Paime, Sutatausa, San Cayetano, Simijaca, Susa, Tausa y Ubaté.
- Departamento de Zipaquirá, capital Zipaquirá, compuesto de los Distritos de Zipaquirá, Cajicá, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Pacho, Sesquile, Tabio y Tenjo.
- Departamento de Facatativa, capital Facatativa, compuesto de los Distritos de Bojacá, Zipacón, Facatativa, Madrid y Subachoque.
- Departamento de Villeta, capital Villeta, compuesto de los Distritos de Bituima, Guayabal, La Vega, Tocaima, Quebradanegra, San Francisco, Sasaima, Supatá, Utica, Vergara, Villeta y la aldea de Nimaima.
- 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<sup>112</sup>.

---

112 *Ibidem*, págs. 251-252.



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<sup>113</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

De lo visto en este escrito, hemos encontrado una fuente de identidad para el derecho administrativo colombiano. Puesto que nuestros autores<sup>114</sup>, 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. Pues 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 francoespañola 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. Ideología ésta que 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 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.

No dejemos de lado, el hecho de que si Bogotá hubiera permanecido con un régimen especial, como el que plantearon los radicales, su situación hoy en día sería mucho más eficaz desde el punto de vista de gobierno local. Ya que no debemos olvidar que con la adopción de la República Unitaria, Bogotá se vio muy afectada, como consecuencia de la primacía del principio de igualdad entre los entes territoriales. Circunstancia que cambió en el año de 1945, cuando por medio de una reforma constitucional, mal elaborada a mi entender, se anexaron los municipios

---

113 *Ibidem*, pág. 253.

114 Por todos mírese a VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*, *op. cit.*,

circunvecinos y se conformó una nueva entidad territorial que se llamó distrito especial. Pero en la que los municipios anejos perdieron su autonomía, ocasionando que la capital tuviera problemas financieros y de gestión pública, que no se hubieran producido de permanecer con un sistema de gobierno que respetara las diferencias entre los distintos entes territoriales circunvecinos y la ciudad capital.

El futuro de la regulación de Bogotá, no está ni mucho menos que cerrado, pues se ha intentado hasta convertirla en ciudad-región. Situación que sólo daría beneficios económicos, pero no lograría aliviar la problemática sociopolítica. No creemos que esto vaya a tener una solución, sino reformamos radicalmente el modelo de organización territorial y abandonamos de una vez por todas el centralismo a la francesa, que ha generado que la diversidad de regiones geográficas y de entes territoriales haya sido ignorada. Pensamos firmemente que el ordenamiento federal es la única respuesta posible para poder mejorar la actual situación del país. Bogotá dentro de ese régimen federal, tendría que tener un ordenamiento particular, como el que tuvo en el siglo XIX, que la pudiera dotar de herramientas que la hicieran más gobernable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá. 1860 a 1880*, Imprenta de La Luz, Bogotá, 1887.
- ALARCÓN NÚÑEZ, ÓSCAR, *Panamá siempre fue de Panamá*, Planeta, Bogotá, 2003.
- ARTEAGA HERNÁNDEZ, MANUEL y ARTEAGA CARVAJAL, JAIME, *Historia política de Colombia*, Intermedio, Bogotá, 1986.
- BUSHNELL, DAVID, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Planeta, Bogotá, 1994.
- CAMACHO ROLDÁN, SALVADOR, *Memorias*, t. II, ABC, Bogotá, 1946.
- CAMACHO ROLDÁN, SALVADOR, *La Convención de Rionegro*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.
- COLMENARES, GERMÁN. *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*, tomo II, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1989.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, RAÚL, *La Ciudad de México como distrito federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, Porrúa, México, 2001.
- CHAMPEAU, EDMOND y URIBE, ANTONIO JOSÉ, *Tratado de derecho civil personas*, t. I, Librairie de la Societé du Recueil Général des Lois et Arrêts, París, 1899.
- DE LA VEGA, JOSÉ, “La federación en Colombia”, en: *Selección de escritos históricos y políticos*, Cámara de Representantes, Bogotá, 1985.
- DURÁN DUSSÁN, HERNANDO, *Bogotá en la época federal*, prólogo a los acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá de 1887 reeditados por la ETB, Bogotá, 1980.

- El Cundinamarqués*, periódico oficial y órgano de los intereses del Estado, n° 126, Bogotá, 1864.
- GARCÍA MÁRQUEZ, GABRIEL, *Vivir para contarla*, Norma, Bogotá, 2002.
- GUERRA, FRANÇOIS-XAVIER, “Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas”, en: *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Complutense, Madrid, 1995.
- KNOWLTON, ROBERT, “Expropiación de los bienes de la Iglesia en el siglo XIX en Méjico y Colombia: una comparación”, en: *El siglo XIX en Colombia: visto por historiadores norteamericanos*, La Carreta, Medellín, 1977.
- LOAIZA CANO, GILBERTO, “Educar y gobernar. Ensayo sobre el proceso de fundación de la Universidad Nacional de Colombia”, en: *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n° 29, Bogotá, 2002.
- LOAIZA CANO, GILBERTO, MANUEL ANCÍZAR y su época. *Biografía de un político hispanoamericano*, EAFIT - Universidad Nacional, Medellín, 2004.
- LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO, *El Estado fuerte*, Populibro, Bogotá, 1968.
- LLANO ISAZA, RODRIGO, *Centralismo y federalismo (180-1816)*, Banco de la República, Bogotá, 1999.
- MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, *La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, (en imprenta).
- MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “La regeneración, la Constitución de 1886 y el papel de la Iglesia católica”, revista *Civilizar*, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, diciembre de 2006.
- MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL, “El Consulado de Comercio de Cartagena”, en: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2001.
- MARTÍNEZ, FRÉDERIC, “Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, en el siglo XIX”, Banco de la República, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, n° 44, Bogotá, 1997.
- MARTÍNEZ, FRÉDERIC, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845–1900*, Banco de la República, Bogotá, 2001.
- McFARLANE, ANTHONY, “Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada. El consulado de Cartagena de Indias”, en: *Anuario de historia social y de la cultura*, n° 11, Bogotá, 1983.
- McFARLANE, ANTHONY, *Colombia antes de la independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*, Banco de la República, Bogotá, 1997.
- MOLINA, GERARDO, *Las ideas liberales en Colombia 1849–1914*, Universidad Nacional, Bogotá, 1970.
- MORENO FRAGINALS, MANUEL, *Cuba/España, España/Cuba. Historia común*, Crítica, Barcelona, 2002.
- MORENO FRAGINALS, MANUEL, *La historia como arma*, Crítica, Barcelona, 1999.
- MÚNERA CAVADÍA, ALFONSO, *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano*, Banco de la República, Bogotá, 1998.
- MÚNERA CAVADÍA, ALFONSO, *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*, Planeta, Bogotá, 2005.
- MÚNERA CAVADÍA, ALFONSO, “Ilegalidad y frontera 1700–1800”, en: *Historia económica y social del Caribe colombiano*, Ecoe, Bogotá, 1994.
- NIETO ARTETA, LUIS EDUARDO, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Banco de la República, Bogotá, 1996.

- OCAMPO LÓPEZ, JAVIER, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1983.
- Ordenanzas del departamento de Cundinamarca expedidas por la Asamblea de 1888*, Imprenta La Luz, Bogotá, 1889.
- OTS CAPDEQUI, JOSÉ MARÍA, *El Estado español en las Indias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- PALACIOS, MARCO, *El café en Colombia 1850–1970. Una historia económica, social y política*, El Áncora, Bogotá, 1983.
- PÉREZ, FELIPE, *Geografía física y política del distrito federal*, Imprenta de la Nación, Bogotá, 1862.
- RAUSCH, JANE, *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870*, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 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*, t. XIX, años 1860 y 1861, Imprenta Nacional, Bogotá, 1930.
- República de Colombia, *Codificación nacional de todas la leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912*, t. XX, años 1862 y 1863, Imprenta Nacional, Bogotá, 1931.
- República de Colombia, *Codificación nacional*, t. XVIII, Imprenta Nacional, Bogotá, 1930.
- RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995.
- RUIZ MORENO, ISIDORO, *La federalización de Buenos Aires. Debates y documentos*, Emecé, Buenos Aires, 1980.
- SAFFORD, FRANK y PALACIOS, MARCO, *Colombia. País fragmentado y sociedad dividida*, Norma, Bogotá, 2002.
- SAMPER, JOSÉ MARÍA, *Derecho público interno*, Temis, Bogotá, 1982.
- PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Estudios constitucionales*, Centro, Bogotá, 1936.
- SMITH, ROBERT, *El consulado de Santa Fe de Bogotá*, Academia de Historia del Valle, n° 150, Cali, marzo de 1969.
- TASCÓN, TULIO ENRIQUE, *Historia del derecho constitucional colombiano*, Editorial Minerva, Bogotá, 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*, Editorial Planeta, Bogotá, 1998.
- VÉLEZ, FERNANDO, *Datos para la historia del derecho nacional*, Imprenta del Departamento, Medellín, 1891.
- VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*, Legis, Bogotá, 2004.