

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES

Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Cerebro, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Capítulo III
Ciudades capitales
en países unitarios

La capitalidad de Bogotá distrito capital

Paul Bromberg¹

Resumen

La designación de Bogotá como capital de un territorio estuvo durante siglos lejos de ser evidente. La historia de esta condición se cuenta paralelamente a hitos que consolidaron la actual Colombia. Se distinguen tres épocas: fundación-colonia (1539-1810), consolidación del territorio-nación (1810-1910) y 1910 en adelante. Tres factores cambian su relevancia en la atribución y la continuidad del carácter de Bogotá como la capital: geopolítica, economía y competencia entre políticos. Este último domina el tercer período y sigue vigente: políticos profesionales que se cuidan de no dar ventajas a sus contendores. Se analiza, con el telón de fondo de esta historia, si Bogotá 'ha merecido', 'ha requerido', o simplemente sus políticos 'han logrado', el régimen especial que hoy tiene, y si 'merece', 'requiere' o 'conseguirá' atribuciones especiales para el gobierno de la jurisdicción territorial en el futuro cercano.

Palabras clave

Historia de Bogotá, Capitalidad, Centralismo,
Régimen de Gobierno Urbano.

1 Consultor en gobierno urbano. Exalcalde de Bogotá (1997) paul.bromberg.z@gmail.com. En este trabajo conté con la competente asistencia de investigación de Ana Milena Quintero.

[...] después de transponer montañas y montañas, cuando, vencida una cumbre, se me presentaba otra más elevada aún, solía detenerme y preguntarme si no era juguete de alguna travesura colosal. ¿A dónde voy? ¿Cómo es posible que allá, tras esos cerros gigantes, en esas cimas que se pierden en las nubes, habite un pueblo, exista una ciudad, una sociedad civilizada? [Se me hace necesario] un esfuerzo para persuadirme de que en los estrechos valles, en las cuevas inclinadas, vive un pueblo, de hábitos sedentarios y con un organismo social análogo al nuestro.”
Miguel Cané, 1882²

Bogotá, asiento de los virreyes y de los gobiernos centrales, metrópoli del fanatismo ultramontano, ciudad situada a 2.600 metros sobre el nivel del mar, centro del agio y del monopolio, bajo todos respectos, y cuartel general superior de todas las intrigas y conspiraciones políticas, es... el último quizá de los lugares de la Unión al que lógicamente puede confiarse la capital de la nueva República.
Convención de Rionegro, 1863³

Introducción

Bogotá, acercándose a su cumpleaños 500, se ve hoy como una ciudad pujante de más de 7 millones de habitantes, sin contar su área metropolitana socioeconómica (no jurídica, que no la tiene). Pero durante siglos fue una ciudad modesta, capital improbable de un país improbable.

Actualmente tiene además, en abreviatura, un apellido idéntico al de Washington: *DC*. No es Distrito de Colombia, que podría serlo como traducción literal de *District of Columbia*, si lo que se pretendía era continuar nuestra tradición de imitación, sino *Distrito Capital*.

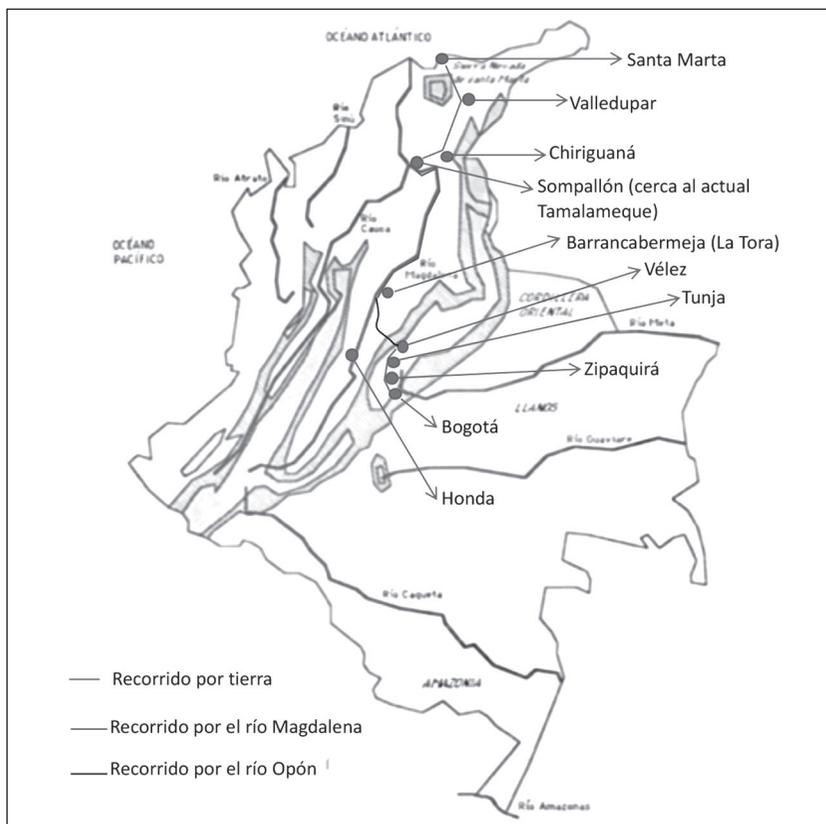
El sufijo fue acogido por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual además, en representación de sus chifladuras, regresó a la ciudad el

2 Narración del ascenso desde Honda hasta Bogotá (Cané, 1882).

3 Designación de la capital de la unión colombiana, Exposición de motivos, Aquileo Parra y 4 convencionistas más (Alarcón Núñez, 2010).

La capitalidad de Bogotá distrito capital

Mapa 1. Recorrido de Gonzalo Jiménez de Quesada desde Santa Marta hasta la Sabana de Bogotá, 1536-1537



Fuente: Elaboración propia en base al perfil orográfico de Oliver y Zambrano.

nombre que tuvo durante la colonia, *Santafé de Bogotá*, repudiado en 1819 por Simón Bolívar, quien propuso quitar “Santafé” como un símbolo de que comenzaba una nueva era sin el ominoso dominio español. En el año 2000 una afortunada reforma constitucional le devolvió el nombre republicano propuesto por el libertador pero le mantuvo el sufijo antitécnico. El enfoque de este capítulo es histórico. La trama es la narración de la atribución de capitalidad a Bogotá, bastante anómala tratándose de una

ciudad a 1000 km de las costas y difícil acceso por vías y por su altura, y su continuidad a lo largo de lo que hoy es la historia nacional.

Fundación de Santafé de Bogotá

Noticias y metales preciosos que pasaron por Santa Marta usando la ruta oceánica despertaron el interés de llegar al Perú por tierra. Delegado por Pedro Fernández de Lugo, partió Gonzalo Jiménez de Quesada desde Santa Marta, en abril de 1536, en búsqueda no del quimérico *Dorado*, sino de la plata y el oro peruanos⁴.

En su viaje, Gonzalo Jiménez de Quesada, se encontró con el Río Magdalena, cerca del actual municipio de Tamalameque (ver Mapa 1). Remontó a contracorriente por el río en dirección sur, buscando llegar a Perú. A la altura de lo que hoy es Barrancabermeja, y después de un viaje tortuoso, con ataques de indígenas, nubes de mosquitos, escasez de comida y permanentes lluvias, en el que murieron muchos de sus hombres, encontró otro tesoro: sal en bloque (Alarcón Núñez, 2010). Ante la evidencia de que no llegaría al Perú cambió el objeto de la expedición. Ascendió la cordillera oriental a finales de 1536 en búsqueda de la valiosa sal, siguiendo una ruta semi-imposible aún hoy día –la selva atravesada por el río Opón– y se encontró con los aborígenes *chipataes*, en la región que hoy es el municipio de Chipatá (Santander), a principios de febrero de 1537.

Siguiendo la ruta de la sal tomaron hacia el sur por la cordillera, bajo un clima más amigable. En el recorrido fueron encontrando otros asentamientos indígenas. Había abundancia de alimentos y se apropiaron de importantes cantidades de oro y esmeraldas. A finales de marzo llegaron a la sabana, donde se concentraba la mayor cantidad de bohíos y la mayor población indígena vista hasta el momento. Al terminar abril llegaron a Bacatá, la capital del zipazgo, actual Funza. Exploraron todo el altiplano y sus vertientes, enfrentados siempre a los indígenas, robando oro, esme-

4 La historia de los viajes de Gonzalo Jiménez de Quesada es tomada de varias fuentes: Friede (2005), Gamboa (2013), Bushnell (2007), Mejía (2013), Vargas (2007), Melo (2017), Caballero (2018), Palacios y Safford (2002). Esos textos también fueron fuentes para la historia colonial y la historia del siglo XIX.

raldas y mujeres. El 6 de agosto de 1538 se establecieron en la parte alta de la sabana, un triángulo conformado por dos ríos pequeños y el cerro de Monserrate, que les brindaba protección. Allí levantaron una ranchería. La fecha es celebrada hoy, equivocadamente, como la fundación de Bogotá.

El año anterior habían aparecido otras bandas de asaltantes –*conquistadores*– provistos de *capitulaciones*, los contratos de concesión de la época, otorgadas por la Corona española. Por el nor-orienté, desde Venezuela, llegó Nicolás de Federman y desde el sur-occidente Sebastián de Belalcázar, quien ya había fundado San Francisco de Quito (1534), Cali (1536), Pasto y Popayán (1537). La coincidencia de los tres *conquistadores* muestra que el altiplano es una región con vocación de centro. Todos vienen a lo mismo: tomar posesión de lo que encuentren, a nombre de la Corona, pero principalmente de sus personas.

Surge un conflicto entre los tres *conquistadores* por la posesión de la región, que deciden dirimir no a través de las armas sino recurriendo a la Corona (Bushnell, 2007). Ya en presencia de los tres, y ante el pleito que se avecinaba, oficializan el rancherío. Ahora se funda con el nombre de Santafé, el 27 de abril de 1539, con las respectivas formalidades. Nombraron alcaldes, regidores, se trazaron las calles, se distribuyeron solares diferenciados a los mandos y a la tropa y se delimitó la Plaza Mayor. A los alrededores, quién sabe hasta dónde, asignaron los tres conquistadores el pomposo nombre de Nuevo Reyno de Granada. Suficientes hombres como para fundar varias guarniciones-asentamientos sostenibles, repartirse tierra e indígenas para trabajar y, muy importante, indígenas femeninas para seguir procreando.

¿Cuántos de aquellos hombres, sin familias, tuvieron la intención de fundar una “ciudad”, a 2.600 msnm, 1.000 kilómetros de la civilización y varios meses de peligroso viaje? No eran los *pilgrim fathers* que se asentaron en las costas al norte de América, sino *conquistadores*. Aún había mucho para robar. En ese periplo de robos, violaciones y alianzas, se fundan Tunja (1539) y Vélez (1539). La primera le disputará la prosperidad a Santafé, perdiendo la competencia en parte porque los esfuerzos por encontrar un camino de descenso al río Magdalena desde Vélez fueron infructuosos (Fajardo, 2013; Ramos, 2013).

Evolución histórica desde su fundación

El título de ciudad

En la segunda mitad del siglo XVI España cambia el modelo de concesiones por el de colonia (Bushnell, 2007). Las gestiones de Gonzalo Jiménez de Quesada⁵ lograron para Santafé el título de ciudad, el escudo de armas, el reconocimiento de la ciudad como “Muy noble y muy leal” y, muy importante, la designación como sede de la Real Audiencia. Los títulos otorgados pudieron haber sido injustificados, pero tenían consecuencias. Se argumentó que “el dicho pueblo es el más principal de su dicha provincia, y que cada día se multiplica y puebla” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1540). Su desarrollo urbano fue durante siglos inferior a la dignidad política atribuida (Vargas y Zambrano, 1988).

La Real Audiencia

La Real Audiencia era un tribunal, un órgano colegiado que resolvía litigios y controlaba el cumplimiento de la ley, pero que con el transcurso de los años terminó siendo gobierno. Su localización original en la isla de Santo Domingo, en el Mar Caribe, resultó inoperante para el Nuevo Reino de Granada (Mayorga, 2002), especialmente a partir de 1542, cuando Carlos V expidió en defensa de los indígenas las *Leyes Nuevas de 1542*, reconocidas como la primera expresión de lo que más tarde se llamó ‘derechos humanos’. Esa ley sería “una estocada mortal a la institución de la encomienda” (Leoncio, 2015). Para hacer cumplir la ley de defensa de los indígenas contra las arbitrariedades de los encomenderos, las regiones en donde la población indígena era abundante requerían la presencia cercana de la autoridad. Inicialmente se intentó mediante gobernadores, pero ante el conflicto entre funcionarios real o pretendidamente y la oposición de los encomenderos el

5 A diferencia de otros conquistadores, Gonzalo Jiménez de Quesada murió siendo mayor, a la edad de 70 años. Perdió la batalla legal, así que regresó al Nuevo Reyno de Granada, en el año 1549, sin atribuciones de gobierno, con el título de *Gobernador de El Dorado*, que resultó honorífico pues, aunque lo buscó hacia el oriente, “El Dorado” solamente aparecería alrededor de 1960, como nombre del aeropuerto de Bogotá.

rey decidió situar una sede de la Real Audiencia en el núcleo del problema: el altiplano.

La sujeción de las gobernaciones de Popayán, Santa Marta y Cartagena se consumó en 1550. Además de atribuirse ser la ciudad principal de la provincia, Santafé recibió su primer atributo de capitalidad sobre un territorio mucho más vasto que la provincia circunvecina. Fue la semilla de la capitalidad de Bogotá.

Por importancia y desarrollo comparativo la atribución hubiera podido otorgarse a la cercana Tunja: también tenía numerosa población indígena y encomenderos. Sobre Santafé Tunja tenía la ventaja, al igual que su cercana Vélez, de encontrarse geoméricamente más próxima a las costas, siguiendo una posible ruta que comunicaría los pueblos del altiplano con el Magdalena. Este camino no fue posible; más tarde, en cambio, se construyó el camino real hasta Honda, que obligaba a pasar por Santafé de Bogotá.

Tunja también reclama hoy su importancia relativa en ese momento. “Desde la segunda mitad del siglo XVI, Tunja se convirtió en el eje cultural y en la cabecera de la región económica más importante del Nuevo Reino de Granada. Era la región de la aristocracia de hidalgos y encomenderos y de un gran núcleo indígena encomendado. Una ciudad de colegios, conventos y escuelas; una tierra de literatos, poetas, humanistas, pintores y arquitectos” (Ocampo López, 1997).

El atributo de capitalidad acompañó la ranchería, aunque por un largo tiempo fue poco más que una aldea. Por esa atribución se establecieron en Santafé la sede del Arzobispado y se consolidaron las justificaciones para que se fundara, 30 años después, la primera universidad para formar teólogos y abogados, la de Santo Tomás (1580). En 1621 se fundó la Casa de la Moneda, el principal centro de acuñación de moneda. La ciudad prestaba servicios gubernamentales y eclesiásticos a varias gobernaciones, pero su economía era precaria. Una ciudad improductiva, cuya pobreza se manifestó en su muy escaso desarrollo urbano. La difícil geografía elevaba fuertemente los costos de transporte, por lo que la ciudad no podía ser fuente de productos para distribuir en las zonas mineras o en los puertos del Caribe y el Magdalena (Bushnell, 2007). Esta combinación de centro administrativo y precaria condición económica se manifestó en su carácter:

“Con la concentración de las dignidades judicial, gubernamental y religiosa [...] Santafé tuvo la impronta de una ciudad burocrática y eclesiástica, que reunía a las castas de letrados y jueces, de clérigos y frailes, las cuales influyeron definitivamente en el talante de su sociedad” (Vargas y Zambrano, 1988).

Virreinato de la Nueva Granada

Las gobernaciones de Santa Marta, Cartagena, Popayán, Nuevo Reino de Granada, entre otras, eran parte del Virreinato del Perú, cuyo territorio comprendía casi toda América del Sur. En 1717, como parte de las reformas borbónicas, se crea el Virreinato de la Nueva Granada y se designa a Bogotá como su capital. Se anexaron a su jurisdicción la gobernación de Popayán y los actuales territorios de Panamá, Ecuador y Venezuela. Si bien la decisión también podría haber sido establecer Cartagena como la capital, debido a su importancia, ésta sufría permanentes ataques por parte de los ingleses. Era estratégico Santafé, donde además ya se asentaban las instituciones judiciales, administrativas y educativas.

Pero, en la práctica terminó no siendo funcional al gobierno, sobre todo por las dificultades en las comunicaciones terrestres. Las élites panameñas no recibieron con gusto la decisión, pues Lima era más accesible que Santafé. Por esos reclamos en 1723 se suprimió el virreinato. El presidente de la Real Audiencia, nombrado para poner en marcha esta reforma, señaló que “era un lujo que la pobreza neogranadina no podía costear y que sus habitantes, en su mayoría mansos indígenas, no necesitaban” (Hernández de Alba, 1992).

El Virreinato de la Nueva Granada fue restablecido en 1739, con una jurisdicción semejante a la primera República de Colombia entre 1821 y 1830. Con esta decisión de las reformas borbónicas nace la Colombia de hoy en día, y su discutible capital. Santafé de Bogotá, por su centralidad geométrica y especialmente por la herencia colonial, a pesar de sus precariedades, se vislumbra como referencia en la futura disputa por la configuración de la nación.

De la gesta independentista a la república

El proceso de independencia puso en evidencia la fragmentación política, cultural y económica de un territorio en el que las comunicaciones seguían siendo muy difíciles. También la antipatía que despertaba Santafé en las demás provincias, una capital que les servía poco más que como fuente desde la que emana la autoridad.

Lo que ocurrió en Santafé el 20 de julio de 1810, y las semanas posteriores fue importante porque se trataba de la ciudad capital y cabeza de una provincia importante, en la que residía el virrey. Sin virrey no hay virreinato. Pero Santafé no tuvo el liderazgo que las festividades patrias celebran. En 1810 se conformaron Juntas Autónomas en varias regiones, evolucionando a ritmos distintos en sus propuestas sobre la relación con la península. Quito, Caracas y Cartagena repudiaron antes que Santafé la idea de seguir siendo apéndices de España, lo que casi equivalía a autoimponerse una forma republicana. Aquí no había reyes para reemplazar reyes, sino hacendados –antiguos encomenderos, y dueños de esclavos, como lo fueron George Washington y Simón Bolívar. Y los *patriotas* contaban con el modelo de los Estados Unidos.

El vacío de poder puso en cuestión el tipo y los límites del ente territorial que ocupaba el territorio comprendido por el virreinato, así como el papel que le correspondía a su capital. Mediante el *Acta del cabildo extraordinario de Santafé de Bogotá* las élites santafereñas declaran “no abdicar los derechos imprescindibles de la soberanía del pueblo a otra persona que a la de su augusto y desgraciado Monarca don Fernando VII”, tomado preso por el infame Napoleón en España (y su ateísmo liberalismo, se supone), y además manifiestan la continuidad de Santafé como capital de lo que venga: “un sistema federativo, cuya representación deberá residir en esta capital”.

En las semanas siguientes convocaron a las provincias del Virreinato de la Nueva Granada, pero la mayoría de ellas, o más bien sus élites criollas, dijeron que no. El llamado de Santafé fue repudiado. La Junta de Cartagena, creada primero que la de Santafé, respondió ante este ofrecimiento que reasumía toda la soberanía y no consideraba a Santafé como

portavoz de nadie. Planteó que un eventual congreso debería hacerse en Antioquia. Socorro, Tunja y otras ciudades-provincia respaldaron una reunión de ese tipo, siempre y cuando no fuera en Santafé (Duarte French, 1980). No había una relación económica comercial con Santafé, y ésta era poco esplendorosa, una mínima condición para que una ciudad pretendiera ser la capital por encima de la inmerecida y algo arbitraria preeminencia otorgada por la Corona española. Repudiar la Corona era afín a repudiar la selección que ésta había hecho de esa ciudad como capital del virreinato.

Los *patriotas* no llegaron a ningún acuerdo. En abril de 1811 se promulgó la Constitución de la antigua Provincia de Santafé, que es nombrada como Cundinamarca, declarando como su capital a Santafé de Bogotá. La promulgación conllevó a que en Cartagena, Antioquia, Popayán, Chocó, Tunja, Pamplona, Socorro, Neiva y Mariquita se aprobaran constituciones provinciales para garantizar la soberanía de la que gozaban ante la desaparición del poder central español, y en oposición y como protección a las pretensiones de los criollos santafereños. Cuadrillas a las que se les da el nombre de ejércitos salieron de Bogotá y anexaron a Mariquita (un territorio que comprende más o menos lo que hoy son Tolima y Huila). A finales de 1811 las principales provincias acordaron un Pacto de Unión Federal, las *Provincias Unidas de la Nueva Granada*, cuya capital se mudó entre varias ciudades hasta establecerse en Tunja durante un par de años. En diciembre de 1814 una cuadrilla numerosa, organizada desde Tunja, toma a Santafé. Dos días de saqueos, violaciones y destrucción, cuyas víctimas fueron, dicen, españoles (Duarte French, 1980). Tras la victoria de las *Provincias Unidas* sobre Cundinamarca, desaparecen ésta y su Constitución. Ese ejército federalista en lucha contra los portadores de la idea de centralismo fue comandado por el centralista mayor: el venezolano Simón Bolívar. La capitalidad se restituye: derrotada Santafé, la capital de las Provincias Unidas se traslada momentáneamente a Santafé.

Más allá de la destrucción, la toma significó poco, porque lo que temían Bolívar y los centralistas derrotados sucedió: la reconquista española. Luego de la terrible experiencia de finales de 1814, Santafé recibió en

1816 al español Morillo con sus calles engalanadas con flores y banderas⁶, homenaje que Morillo no aceptó y respondió con su *Régimen del Terror*. Cronistas de la época afirman que pudo ser su mayor error.

Bogotá en la primera República de Colombia

Años después, en 1819, los españoles y las autoridades españolas huyen de la ciudad tras conocer los resultados de las batallas del Pantano de Vargas y Puente de Boyacá. Ahora ‘la ciudad’ se engalana para recibir a Bolívar, homenaje aceptado por *El Libertador*. Santafé ya no es la capital de un virreinato, pues éste quedó nuevamente en entredicho. Bolívar comienza a expedir actos de gobierno que declaran cubrir las zonas liberadas de la Nueva Granada y la Capitanía de Venezuela. En septiembre proclama –un poco impone– la fusión de Nueva Granada y Venezuela en una *República de Colombia* a través de un futuro congreso constituyente. El 17 de diciembre el congreso venezolano, reunido en Angostura, acogiendo sus ideas, aprueba la “Ley Fundamental de la República de Colombia”, de 14 artículos, uno de los cuales convoca a un congreso general de la república recién creada en Cúcuta, una ciudad equidistante entre Bogotá y Caracas, aunque muy alejada de Quito, provincia incluida en el proyecto. Bogotá, ya no Santafé de Bogotá, de manera provisional se vislumbraba como capital de un Departamento, según decidieron los venezolanos en esa Ley Fundamental (Duarte French, 1980: 130):

Art. 1. Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de República de Colombia.

Art. 5. La República de Colombia se dividirá en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda hoy suprimido. Las capitales de estos Departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé.

6 Se requiere filigrana histórica para entender estos acontecimientos. Cuando se dice que “Santafé recibe”, ¿quiénes reciben y quiénes no estuvieron de acuerdo? Hay dos narraciones detalladas sobre las tragedias vividas en Santafé en 1816 con la entrada de Morillo: la de Pedro María Ibáñez (1917) y especialmente la de Mercado (1963).

Art 7. Una nueva ciudad, que llevará el nombre del Libertador Bolívar, será la capital de la República de Colombia⁷. Su plan y situación se determinarán por el primer Congreso de los tres Departamentos[...]

El congreso anunciado se reunió en mayo de 1821 en Cúcuta, ahora integrado por venezolanos y neogranadinos. Promulga la Ley Fundamental, que ratifica la unión, pero no la división en departamentos, ni los nombres, ni las capitales. “En mejores circunstancias se levantará una nueva ciudad con el nombre del Libertador Bolívar⁸, que será la Capital de la República de Colombia.”⁹ Queda como atribución del congreso “Elegir la ciudad que deba servir de residencia al Gobierno, y variarla cuando lo juzgue conveniente”. Todo indica que Bogotá (¿o Santafé, en vista de que no se ratificó su cambio de nombre?) quedó como sede de gobierno a falta de algo mejor, no sin cuestionamientos por las distancias y el difícil acceso.

El establecimiento del virreinato había sido bueno para la ciudad de Bogotá: a finales del siglo XVIII y comienzos del siguiente la ciudad comenzaba a tener cierto empuje urbano, movilizad especialmente por la presencia de las instituciones virreinales. Pero ese empuje fue interrumpido con el advenimiento de la república y sus crisis permanentes. La postración se extendió hasta el final del siglo XIX (Vargas y Zambrano, 1988).

Bogotá en las diferentes formas de la Nueva Granada

La gloriosa *República de Colombia* concebida por Bolívar no funcionó. Representantes de todas las provincias del extinto virreinato de la Nue-

7 Quizás para ocultar que nuestros antepasados repudiaron el nombre de Colombia y prefirieron el colonial “Nueva Granada”, los historiadores se inventaron el nombre de Gran Colombia, que nunca existió.

8 Es clara la idea de reproducir lo de Washington DC, con todo y el nombre del comandante del ejército, como ya dice atrás, ambos terratenientes, ambos dueños de esclavos.

9 Los textos constitucionales se consultan en tres fuentes: www.suin-juriscol.gov.co, www.secretaria-senado.gov.co y www.funcionpublica.gov.co. También actos legislativos y decretos expedidos por gobiernos de facto.

va Granada, incluida Panamá, se reunieron en Bogotá y expidieron una Constitución, de corte centralista, el 29 de febrero de 1832. ¿Su territorio? El “Estado de la Nueva Granada”. *Colombia* pasó al olvido, así como *Cundinamarca*. En su extenso preámbulo anota: “En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos”, aludiendo al poder otorgado a las provincias. Mantuvo en el Congreso lo que tenía la Constitución de 1821, la capitalidad de Bogotá; mientras el Congreso no decidiera otra cosa. Una ciudad habitada según algunos historiadores por 20.000 personas, algo así como el 1.9% de la población del nuevo Estado, sin grandes atributos y ninguna importancia económica, siguió siendo la sede del gobierno, por defecto, porque ya lo era, y sólo por ahora.

A pesar de las declaraciones de la nueva constitución, durante este período la unidad siguió en cuestión. Decisiones presidenciales o de congreso que no compartían esta u otra élite regional con capacidad de movilizar a sus peones en forma de cuadrillas, originan declaraciones de secesión que fueron reseñadas en la historia como guerras civiles.

El estatuto jurídico de Bogotá-ciudad no cambió con la constitución de 1843, tampoco con la de 1853. Continuó como capital de la Nueva Granada y capital de una extensa provincia del mismo nombre. La facultad del Congreso de decidir la residencia del gobierno, o variarlo, no se mencionó. En todo caso la constitución de 1843 no derogó la anterior, por lo que podría considerarse que quedó vigente lo no cambiado.

Sin embargo, sí ocurrió un hecho notable: si la sede del poder central no es emblemática, cualquier ciudad podría ser la capital. La monumentalidad del poder es uno de los atributos de la capitalidad, y le da a la ciudad parte de su fisonomía, prestigio y reconocimiento. En 1834 el Congreso autorizó al ejecutivo para pensar el asunto de las edificaciones en donde residirían las instituciones centrales de gobierno, pues sesionaba peregrinando por diversos recintos de la ciudad; Tomás C. de Mosquera durante su primer paso por el gobierno, entre 1845 y 1849, contrató el diseño y, luego de 14 años desde que se ordenara pensar el asunto, puso la primera piedra. A la obra que sobrevino, el actual capitolio, se la llamó durante los 80 años de su construcción “el enfermo de piedra” (Pinzón, 2018). Una incapacidad de acometer obras que Bogotá (y de pronto también la nación), conserva hoy día.

La Constitución de 1853, a pesar de ser unitaria, dio a las provincias amplias facultades para organizarse, hasta el punto de que para febrero de 1854 se habían aprobado 61 constituciones provinciales (Borja, 1996). Inspirado en la situación específica de Panamá, en febrero de 1855 se aprueba un Acto Adicional que materialmente derogó la constitución unitaria (Samper, 1951), al abrir la opción, mediante una ley simple, de imitar el procedimiento de Panamá a través de la fusión de provincias para crear Estados, y otorgar a los que se fusionaran la atribución de soberanía. En pocos meses el ‘boquete’ abierto por Panamá se esparció en toda la república. El territorio quedó compuesto por 8 Estados Federales, entre ellos el Estado de Cundinamarca, nombre que volvió a aparecer, centrado en la provincia de Bogotá, del cual la ciudad de Bogotá sería la capital.

La necesidad de adecuar la constitución a las nuevas decisiones jurídicas fue evidente, y así se aprueba la Constitución de 1858, para un nuevo país: la *Confederación Granadina* (sigue sin existir *Colombia*). Deroga la de 1853 pero mantuvo una de sus ideas, que bajo el nuevo nombre de Confederación toma más relevancia: un régimen confederado. Mientras en la constitución derogada se invocaba a Venezuela y Ecuador en un artículo transitorio: “El poder ejecutivo está facultado para celebrar tratados con las Repúblicas de Venezuela y Ecuador sobre el restablecimiento de la Unión Colombiana bajo un sistema federal...”, en la nueva (1858) quedó así: “Artículo 69. Por una ley pueden ser admitidos a formar parte de la Confederación otros Estados independientes[...]”.

Parece claro que esto requeriría flexibilidad sobre en dónde estaría la capital, que sería una capital federal: “Artículo 68. En el caso de que el Congreso juzgue conveniente designar un Distrito para asiento del Gobierno de la Confederación, se determinarán por una ley los límites de ese Distrito. En él estará la capital de la Confederación”. No se está proponiendo que Bogotá sea ese Distrito.

La Constitución no logró estabilidad. En mayo de 1860 una intervención, considerada desmedida, del gobierno de la Confederación en el Estado Federado de Santander, moviliza la unión de todas las fuerzas liberales en una rebelión a favor de la soberanía plena de los Estados, encabezada, por el gobernador del Estado Federado del Cauca, Tomás C. de Mosquera. Con el

respaldo de su Asamblea Mosquera se autodesigna Supremo Director de la Guerra. En septiembre de ese año firma con el gobernador de Bolívar el pacto de construir los *Estados Unidos de Nueva Granada*, en oposición a la Confederación¹⁰. “Mientras se reúne una convención [...] ejercerá el poder ejecutivo [...] el ciudadano general Tomás Cipriano de Mosquera [...]”. Se establece que la convención se reunirá en “la ciudad más central de los Estados Unidos”. El punto 12 dice así: “El Gobierno general residirá en un distrito que se llamará *Distrito Federal* [...] que no hará parte de ningún Estado”. Se adhieren los Estados de Magdalena, Boyacá y Santander. Panamá permanece neutral pero atento. La adhesión de los demás Estados será anexión-sometimiento: resultado de la guerra.

El 23 de julio de 1861, cinco días después de la toma sangrienta de Bogotá, Tomás Cipriano de Mosquera, mediante un decreto provisional (“en calidad de por ahora” reza el texto) y alegando actuar bajo el pacto establecido en 1860, separa unas manzanas de la ciudad de Bogotá y unos terrenos adyacentes de la correspondiente provincia para que sean el Distrito Federal, y designa a un pequeño casco urbano cercano, Funza, como capital del Estado Federado de Cundinamarca.

El 10 de septiembre de ese año se sustituye el tratado de 1860 al firmarse el “Pacto de la Unión de 1861” (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, s/f), firmado en “Bogotá, capital de la unión”, anunciando la convocatoria para crear los “Estados Unidos de Colombia”. Se firma en representación de 7 de los 9 Estados¹¹, en espera de que se unieran Panamá y Antioquia, esta última aún en poder de los conservadores.

El triunfalismo es notable; primera y única guerra civil en la que la victoria es de los rebeldes. Los Estados Unidos de Colombia se piensan como la base para reconstruir la *República de Colombia* visionada por Bolívar. Por eso se trae de nuevo el nombre propuesto por éste, desechado por los granadinos –¿los bogotanos, que echaron a *longanizo* en 1830?– en 1832 (García Márquez, 1989). El artículo 39 establece que el gobierno puede

10 No debe pasarse por alto la similitud con lo que estaba ocurriendo al norte del continente, la guerra civil en los Estados Unidos llamados de América.

11 Mosquera había creado el Estado de Tolima, a partir de las provincias de Mariquita y Neiva, separadas de Cundinamarca.

hacer pactos para incorporar a otros Estados, y el 40 crea facilidades para el regreso de Venezuela y Ecuador. Esta ilusión es consistente con no fijar de antemano la sede de gobierno: lo hará el congreso. Un Distrito Federal que no será parte de ningún Estado (artículo 42).

Bogotá en los Estados Unidos de Colombia

Establecido provisionalmente en 1861 como una porción de la ciudad de Bogotá, comenzó a organizarse el nuevo Distrito Federal. Su decreto de creación terminó “el ejercicio de toda autoridad del Estado Soberano de Cundinamarca en el Distrito Federal”. Decisión del Supremo Director de la Guerra, no de un presidente formal.

Derrotado el Estado de Antioquia a finales de 1862, Mosquera convoca para el año siguiente (del 4 de febrero al 8 de mayo) la Convención Constitucional en la población de Rionegro, situada en ese Estado. Con la nueva Constitución (1863), la Confederación Granadina se transforma en *Estados Unidos de Colombia* y el Estado Federado de Cundinamarca en Estado Soberano de Cundinamarca. Quedan restituidos en algo los nombres bolivarianos.

La discusión sobre la capital es un asunto crucial durante la convención¹². Cinco convencionistas presentan la propuesta para que el Distrito Federal quede en la ciudad de Panamá¹³. Según la exposición de motivos, el punto vigente en ese momento era el menos apropiado para su condición de árbitro neutral, pues por diferentes vías las decisiones del gobierno y del congreso habían tenido y seguirían teniendo una influencia excesiva de los sectores políticos propios de una ciudad importante (elogio por cierto inmerecido para Bogotá). Alegaron los proponentes que “sin las influencias que obraron sobre el Congreso de 1860 la política de ese Congreso habría sido menos imprudente, antipatriótica y agresiva”. Bogotá conserva la impronta que le dio el papel ocupado durante la dominación colonial.

12 Todos los hechos históricos y los documentos citados son tomados de Alarcón (2010).

13 Panamá asistió de manera informal a la convención. La propuesta no fue presentada por delegados suyos.

En cambio, la ciudad de Panamá, se alega, no tiene ninguna de esas objeciones: el istmo ha sido reconocido como un Estado neutral en las continuas guerras civiles; es el sitio mejor comunicado para cumplir ágilmente con una de las funciones centrales que le quedan al “gobierno general”, las relaciones exteriores; los movimientos separatistas dentro de la Unión sabrían que perderían un punto neurálgico de comunicación si pretendiera separarse, lo que constituía un factor de unión.

La ponencia quedó a cargo de Mosquera, el mismo que acababa de crear el Distrito Federal en Bogotá, y respaldó plenamente la propuesta, “establecer como capital de los Estados Unidos a la ciudad de Panamá, mientras se determina la elección del Distrito Federal en el istmo”. Entre los motivos agregó algo de sentimentalismo patriótico: así lo había querido Bolívar, propósito que era el mismo suyo, trasladado a la constitución: reconstruir la unión con Venezuela y Ecuador, y ampliarla a más Estados.

Más allá del delirio, que algo de eso tenía, Mosquera aludía a la situación internacional vigente. Menciona las intenciones francesas en México, con Maximiliano y los riesgos de la ambición imperial de los Estados Unidos del norte.

El punto más conveniente para la capital es aquel en que las relaciones directas del Gobierno Nacional con los de las Potencias extranjeras sean más fáciles y prontas, pudiéndose al mismo tiempo atender a aquellos puntos del interior más importantes con respecto a la Administración General, a la política, a la guerra, al comercio y navegación, a la inmigración y a la unidad nacional (Alarcón, 2010).

No dejó por fuera argumentar la indebida influencia sobre el gobierno de la ciudad que acoge la sede del gobierno: “a veces circunstancias sociales aconsejan [...] poner la silla del Gobierno en pueblos pequeños para evitar la influencia de los ricos propietarios, del clero, u otras semejantes”. Es consistente esto con algunas de sus declaraciones al comienzo de la rebelión en 1860: Defensa de la soberanía estatal contra ‘el grupo de Bogotá’, exista o no este tal grupo (Martínez Garnica, 2002).

Mientras el proyecto era exclusivamente para designar la capital de la unión colombiana, el sustitutivo tenía el siguiente encabezamiento: “designando la Capital de los Estados Unidos de Colombia, organizando varios establecimientos nacionales en la ciudad federal de Bogotá; y fijando su régimen municipal.” Su artículo 3º ordenaba: “La ciudad de Bogotá, con los límites que tiene hoy, como Distrito Federal, será ciudad federal, dependiente del gobierno nacional, y con su régimen municipal especial.”

La ponencia contenía una solución a la utilización del edificio monumental, que había contratado 15 años atrás (no imaginó que aún quedaban más de 50 años de construcción): “El edificio del Capitolio deberá concluirse para que sirva a los establecimientos científicos, y en mejores días servirá así mismo de local adecuado para la exposición de los frutos y productos nacionales. La industria, como las ciencias requiere también su templo.”

Sobre estos puntos se discutió ampliamente durante la convención. Finalmente se llegó a una fórmula de transacción, clásica de las derrotas en este tipo de situaciones: dejar el asunto para que lo defina posteriormente el congreso, que por supuesto lo iba a negar. Y algunas cosas se rechazaron de plano.

Artículo 49 [Atribuciones exclusivas del congreso], numeral 9: Designar la capital de la unión colombiana.

Artículo 77 Los altos poderes federales residirán en el lugar o en los lugares que designe la ley.

Artículo 7 [transitorio último de la Constitución 1863]: 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. La Corte Suprema conocerá de los recursos de apelación que hasta entonces se hayan concedido por los jueces del Distrito Federal.

Es decir, sobre la capital todo quedó tal cual estaba antes de la guerra. Era muy grande la inercia de haber sido la capital durante 300 años, y venció a todas las objeciones, tal vez tanto como la indiferencia y el desdén. Un diagnóstico presentado en su ponencia por Mosquera sobre Bogotá como ciudad, Bogotá como capital de provincia, Bogotá como capital del Estado Soberano de Cundinamarca y Bogotá como capital de ‘la nación’ –en su

momento la Confederación Granadina— sigue siendo instructivo sobre sus dificultades de gobierno. Junto con su propuesta de trasladar la capital y sede de gobierno a Panamá, tenía su propia idea de lo que debía ocurrir en Bogotá (subrayados añadidos):

[Bogotá] debe quedar como ciudad federal, con administración propia municipal dependiente del Gobierno nacional, y debe ser el asiento del Ateneo Colombiano¹⁴, compuesto de la Escuela Politécnica, la Central de artes y oficios la Academia de Medicina, el Instituto de ciencias políticas morales, naturales y físicas, a cuyo servicio y cuidado estarán el Museo y la Biblioteca nacional que contengan todo lo relativo a antigüedades del país y los archivos del virreinato de la antigua Colombia¹⁵ y Nueva Granada. En la misma ciudad debe establecerse una fábrica de armas de toda clase y otra de pólvora, de manera que la defensa interior no dependa de una importación eventual de armas extranjeras. Esto debe ser Bogotá, y esto no lo será mientras tenga en su seno al Gobierno Federal. El Gobierno nacional no ha producido para Bogotá otros efectos que privarla de su autonomía, a tal punto, que los Gobernadores bajo el régimen central, eran una especie de Jefes municipales, y el Gobernador del Estado en tiempo de Ospina un simple agente de opresión, doble para el asustado pueblo. Cundinamarca no fue soberano hasta el 18 de julio de 1861 en que se emancipó de Bogotá y no continuará siéndolo sino renunciando a Bogotá, o quitando de allí al Gobierno General, así como está constituida en ciudad nacional con Gobierno propio, será un verdadero centro de civilización, purificada de todo elemento de pasión política, que la hace un campo de corrupción.¹⁶

14 Así con mayúsculas en el original. Mucho hemos buscado los bogotanos el origen de una extraña calificación de nuestra ciudad como “atenas suramericana”, lo que evidentemente nunca lo fue. Incluso, aquí Mosquera lo veía “a futuro”, si se aceptaba que fuera gobernada directamente por el gobierno central. ¿Será esta mención el origen de esa ficción?

15 Se refiere al período 1819-1830 durante el cual existió la República de Colombia, Los libros de texto de historia difundieron la idea de que existió una tal “Gran Colombia” y que luego fuimos “Colombia”. En realidad, el nombre “Gran Colombia” nunca existió por fuera de los libros de enseñanza de la historia patria.

16 Aquí me doy la licencia de interpretar esta última frase. La cita es tomada de Alarcón (2010), quien a su vez la transcribió de un manuscrito original de puño y letra de Mosquera, en el que éste preparó su ponencia. La afirmación última “así como está constituida” se refiere a la creación por Mosquera del Distrito Federal, separándolo completamente del Estado Soberano de Cundinamarca.

Los términos abiertos de la discusión eran de índole geopolítica; el interés de la unión en el concierto de las naciones, en un contexto de expansión imperialista. Pero estaban presentes también las pujas regionales, y otras menos confesables. Aislar la ciudad capital es el paraíso político de los gamonales regionales (Gutiérrez Cely, 2007). Por tejemaneje politiquero, los gamonales-hacendados de la sabana, según Gutiérrez, consiguieron que el Distrito Federal estuviera representado por tres delegados en la convención, como si fuera otro Estado. En otra dirección, negar las pretensiones de un líder ambicioso es el deseo de los ambiciosos de menos prestigio, y eso movilizó la oposición a las ideas de Mosquera, quien las perdió casi todas en la convención. Aplazar el tema a las decisiones de un congreso que defenderá el *statu quo* regional, fue una derrota.

Mosquera fue nombrado presidente interino por la Convención hasta el 1º de abril del año siguiente. Ya en ejercicio de su tercer paso por la silla presidencial siguió gobernando como si el Distrito Federal existiera, lo que evidentemente no era cierto (Galarza Pinzón, 2011). Designó a su secretario del interior como gobernador del Distrito Federal. Un desastre para la ciudad, que durante otro año largo vivió una disputa entre gobernantes designados por diferentes autoridades que daban órdenes a los funcionarios de no atender las órdenes del otro. Bogotá víctima de su capitalidad.

Siguiendo el mandato constitucional, la Asamblea de Cundinamarca finalmente incorporó a Bogotá como ciudad capital al Estado Soberano de Cundinamarca. Solucionado el impasse con la salida de Mosquera, en todo caso, entre 1864 y 1886 se suceden cambios continuamente en la división territorial del Estado Soberano de Cundinamarca. Bogotá sigue sometida al mismo tiempo a los deseos del nivel nacional, del nivel Estatal (lo que hoy son los departamentos), del nivel provincial con sus prefectos (nivel que hoy no existe), y del nivel distrital (hoy este nivel es el municipal).

Bogotá en la segunda República de Colombia

Luego de una nueva guerra civil, una Asamblea Constituyente, en 1886, anula la constitución federal de 1863 y expide una nueva que, a pesar de

continuas reformas, se dice que permaneció vigente 105 años, hasta 1991. El conflicto político de creación de una nación se resolvió a favor de una república unitaria. Por fin aparece un himno nacional, a partir de una oda escrita por Rafael Núñez en conmemoración de la declaración de independencia de Cartagena, el mismo que se toca y canta hoy en los estadios.

Los nueve Estados pasan a denominarse *departamentos*. El nuevo régimen constitucional motiva la expedición de normas que distribuyen el poder político-administrativo a los niveles subnacionales. La más importante es la Ley 149 de 1888, *Código político y municipal*. Es la expresión jurídica cabal del lema del Estado unitario según Núñez: “centralización política, descentralización administrativa”. El presidente designa a los gobernadores como jefes administrativos de los departamentos, éstos a los prefectos de las provincias, y éstos a los alcaldes de los distritos, que llaman también distritos municipales o simplemente municipios.

La Constitución de 1886 no menciona a Bogotá como capital de la *República de Colombia*. La ciudad queda como un municipio igual a los demás, en este caso, dentro del Departamento de Cundinamarca y conserva su ingobernabilidad. En un informe a la municipalidad, el alcalde Higinio Cualla, quien estuvo al frente de la ciudad durante 16 años a finales del siglo XIX, advirtió que no hay claridad sobre la órbita de acción local, lo que se agrava en Bogotá porque se confunden allí los altos poderes nacionales, departamentales, provinciales y municipales (Pecha Quimbay, 2011: 45), situación que no debe ser diferente en las capitales de departamento, en las que tanto los gobernadores como los alcaldes tienen intereses políticos.

Bogotá en el quinquenio (1905-1909)

Colombia también tuvo su Versalles: la Constitución de 1886, promulgada por ganadores de la contienda civil, y que iba a acabar con todas las guerras, promovió dos más, la segunda de ellas la más cruenta, la *guerra de los mil días*, 1899-1902. Resultado de ésta, cuatro devastaciones: una económica, una demográfica, una territorial, pues el departamento de Panamá se fue, aunque como dice la canción, *with a little help from my friends*. Y

una cuarta, la moral. El país político hizo contrición, y se unió alrededor de una figura que llegó a la presidencia con el aplauso de todos, el general Rafael Reyes, ajeno a la última contienda y émulo de Porfirio Díaz: modernizador, autoritario y engolosinado con el poder.

La unión alcanzó para llevarlo a la presidencia, no para gobernar (Santos Molano, 2004). El congreso sabotó sus iniciativas, así que, alegando vacío de herramientas jurídicas para gobernar, convocó una *Asamblea Constituyente y Legislativa* que comenzó labores en 1905 (Hernández Becerra, 2003).

Las reformas constitucionales, las leyes y los decretos con fuerza de ley autorizados por esta Asamblea no cambiaron la estructura unitaria de la Constitución, sino alteraron fronteras para crear nuevos departamentos. Uno de éstos fue un municipio que emergió del océano de sus congéneres para convertirse en un departamento: Bogotá Distrito Capital.

Como departamento, la cabeza de su administración era designada directamente por el presidente. A invitación del presidente, el gobernador de ese departamento-ciudad podía asistir al Consejo de Ministros. Y muy importante, del tesoro nacional saldrían recursos para mejorar su lamentable infraestructura urbana. Se le dieron atribuciones de departamento para mejorar sus rentas. Se le anexó un territorio inmenso para concentrar la riqueza de ese territorio en su capital.

La propuesta inicial del gobierno incluyó el traslado de la capital del Departamento de Cundinamarca a un nuevo distrito municipal creado en el barrio Chapinero, alejado del casco urbano de la ciudad existente, unido por el tranvía de mulas. Finalmente, el decreto legislativo 431 de 1905 fijó a la capital de Cundinamarca en el municipio cercano de Facatativá, fusionándolo con otros, como hizo con el Distrito Capital.

La motivación para crear el Distrito Capital y hacer su gobierno dependiente del poder central es consistente con las ilusiones de modernización que trajo Reyes:

Es ésta una imperiosa necesidad cuya satisfacción exigen la dignidad y decoro de la República. Bogotá es, en efecto, la única capital de este hemisferio que carece de elementos de vida para alcanzar todos los adelantos que la civilización ha realizado en el orden material, destinados a la

satisfacción de necesidades públicas. Incorporada en el Departamento de Cundinamarca, sin bienes ni rentas, mientras así permanezca carecerá de alumbrado público, aguas, desagües, parques, pavimentos, en fin, de todos aquellos servicios que son peculiares de la vida civilizada en estos tiempos.

Crisis políticas en muchos frentes llevaron a Reyes a renunciar. Se retiró a mediados de 1909. El congreso, en diciembre de ese año, expide la Ley 65 que deja todo como estaba antes: así, en su Artículo 1º, dice: “Desde el 1º de abril de 1910 se restablecerá la división territorial en los departamentos que existían en primero de enero de mil novecientos cinco”, y en su artículo 5º, “El Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, desde la promulgación de la presente Ley será administrado por un Concejo Municipal, un Alcalde y un Personero Municipal, conforme a las leyes sobre régimen político y municipal.”

Los cambios y las reformas del régimen político en la reforma constitucional de 1910 consiguieron finalmente el consenso nacional sobre la distribución territorial del poder político-administrativo (Bushnell, 2007). Se dice que lo que declaró buscar en 1886 finalmente se logró en ese momento, al retirar los excesos asociados a una constitución hecha a la medida exclusiva de los ganadores de una guerra civil. Tres años después se expidió un nuevo *Código político y municipal* mediante la ley 4 de 1913. A pesar de muchas modificaciones el código estuvo vigente hasta 1986, cuando se cambió radicalmente por la aprobación de un paquete de medidas descentralizadoras y la elección popular de alcaldes.

Bogotá Distrito Especial y Bogotá Distrito Capital

Entre 1910 y 1945 el régimen municipal fue modificado por 105 leyes y 50 decretos (Atehortúa, 2009). Durante ese período las reformas menores al régimen de Bogotá fueron reclamadas siempre como pertinentes para municipios semejantes, aquellos que tenían una población numerosa, capital humano propio de sociedades que comenzaban finalmente a entrar en la modernidad, rentas adecuadas y proceso de urbanización acelerado.

De vez en cuando se citaba el carácter de capital para otorgar facultades especiales a Bogotá, pero era más retórica que otra cosa.

En 1945 se le hizo una reforma masiva a la Constitución, a través del congreso. Y Bogotá volvió a ser mencionada: “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”.

El Congreso no se ocupó del tema, como siempre había ocurrido. Pero el general Gustavo Rojas Pinilla, un año después de dar un golpe militar, en 1953, y cerrar el Congreso en medio de una violencia exacerbada entre los partidos políticos, creó un Consejo Administrativo de Cundinamarca, un cuerpo de bolsillo de la presidencia, en sustitución de la Asamblea Departamental. Amparado en el argumento de estar cumpliendo lo establecido en la Constitución, pero saltándose eso de “tres cuartas partes de los concejales de cada municipio”, bajo el amparo de que no había concejos propiamente dichos, este Consejo aprobó la Ordenanza 7 de 1954 en sustitución de las aprobaciones de consejo por consejo, anexando seis municipios a Bogotá. Unos días después el general expidió un estatuto especial para *Bogotá Distrito Especial*, el Decreto-Ley 3640 de 1954.

En un acto de malabarismo propio de las ciencias jurídicas, el Decreto 3640 sobrevivió a la caída del dictador en 1957. Sin embargo, el dictador-ingeniero alcanzó a actuar, aprovechando una bonanza cafetera. La infraestructura construida bajo sus órdenes fijó buena parte de la Bogotá de hoy.

En el año 1968 se consolidó la condición jurídica de Bogotá, a través de facultades concedidas al presidente por el congreso. Se expidió el Decreto-Ley 3133 “Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá”. El territorio no se cambió; Bogotá siguió siendo la capital del departamento de Cundinamarca, una situación anómala que no se ha logrado resolver; la capital de Cundinamarca no queda en el territorio de Cundinamarca. La gobernación es algo así como un gobierno en el exilio.

Lo que tenía de *capitalidad* el Decreto de 1954 fue sustraer al alcalde de Bogotá del control por parte del gobernador, una condición del resto de municipios, con muchas consecuencias en el juego político. El control propio de la nominación y libre remoción quedó en manos del presidente.

El Decreto 3133 mantuvo esto; el resto de artículos de este extenso decreto (83 artículos frente a 24 del anterior) comprende asuntos administrativos que no despertaron el deseo de parecerse de los demás municipios capitales, con excepción de uno: un privilegio en la distribución de ciertos recaudos de impuestos nacionales. Bogotá tendrá acceso como si fuera un departamento al “situado fiscal” para departamentos. Esta ventaja de los distritos frente a los municipios desapareció entrado el siglo XXI; sin embargo, aparecieron dos epidemias de *distritis*, una enfermedad contagiosa que da a los líderes políticos de llamar distritos a sus municipios. En 2020 fue el último (por ahora) brote infeccioso (Bromberg, 2020).

Distrito Capital

La Asamblea Nacional Constituyente convocada en 1991 deliberó en un notable ambiente pactista. Los constituyentes aprovecharon la oportunidad para legislar, es decir, para incorporar al texto (muy extenso, 380 artículos sin contar los transitorios) lo que usualmente se dejaría a la ley. Casi todos los constituyentes pudieron consignar su interés. Y hubo interesados en el tema de Bogotá.

Lo que se hizo con los artículos sobre Bogotá que están en la Constitución fue aprovechar la circunstancia para saltarse el congreso (justificadamente) e incluso el concejo. A Bogotá se le cambió de nombre, regresándole el que tenía durante la colonia. Se le cambió el sufijo de *distrito especial* por *distrito capital* sin gran consideración técnica; se separó electoralmente de Cundinamarca y se estableció que los bogotanos votarían por concejo, pero quedan sin Asamblea Departamentos y no votan por la de Cundinamarca, lo que debía favorecer a ambos territorios según el argumento de Mosquera (mientras se dividieran aceptablemente las rentas, por ejemplo, el impuesto a la cerveza consumida en Bogotá, como en efecto se hizo a satisfacción de

ambas partes). La Constitución contempla un régimen especial que sería expedido por el Congreso. La pieza maestra fue un artículo transitorio que otorgó dos años para la aprobación de ese régimen; de pasarse el límite, se promulgaría por decreto presidencial. Por diversas circunstancias se pasó ese tiempo establecido y de nuevo, se aprobó un régimen sin pasar por el congreso (Bromberg, 2012), el decreto ley 1421, hoy vigente. La capitalidad, en todo caso, no está presente en ninguna parte (Brito Ruiz, 2009: 222). Tampoco estableció unos privilegios que fueran la envidia de los políticos regionales. El régimen especial resultó un asunto importante, sí, pero ‘doméstico’.

El tejido capital-nación

Para hacer el análisis de ese tejido cambiante entre Bogotá y el Estado-territorio del que hace parte es necesario advertir los riesgos de dos metáforas comunes:

1. La equívoca identificación del nivel nacional del Estado, esa estructura abstracta y al mismo tiempo encarnada en criaturas y construcciones, con la ciudad en la que se alojan éstas. Es una metáfora clásica: el nombre de la ciudad se usa para identificar el aparato de Estado central. Por ejemplo, solo excepcionalmente la mención de *Washington* en los medios de comunicación designa a la ciudad. Ésta es una *non existing entity*, una ciudad-víctima aplastada por su capitalidad.
2. La otra metáfora es otorgar a las ciudades o a las regiones atributos de personas. Caer en la literalidad de la metáfora arriesga ocultar la lucha de personas por el poder. Un ejemplo: cuando se dice que ‘Bogotá recibió a Morillo con un comité de damas y banderas’, no es Bogotá. Son unas damas específicas, de pronto un sector de los habitantes (¿los *chapetones?*), que se hizo dominante ante el miedo de los otros. La vida real de estos procesos queda oculta tras la metáfora.

Centralidad y capitalidad

La centralidad es la localización destacada de una ciudad en una red de nutridos intercambios internos que la economía ha creado en una región, y de intercambios externos entre ésta y otras regiones. La prosperidad económica está correlacionada con el desarrollo urbano de la centralidad, que se manifiesta en las construcciones privadas y en el urbanismo público.

La capitalidad en cambio es un atributo político conferido, a menos que se consiga por las armas. En el caso de una región sometida a un proceso de conquista y colonia, el atributo atiende la lógica de dominación de la metrópoli. Puede ser conferida por acuerdo, unánime o no, de otros centros regionales de poder, que casi siempre lo hacen a cambio de control sobre sus reglas de gobierno.

Precisamente, lo que nos interesa en la narración es la relación entre centralidad y capitalidad: ¿Qué relación tiene la capitalidad con la centralidad? ¿Hay sectores sociales y económicos radicados en la ciudad que pujan por la capitalidad? ¿Cuenta la ciudad con un liderazgo político estable, unas élites políticas afines o no a ciertos sectores sociales y económicos, es decir, una 'clase política' local?

Factores de análisis

En la atribución de capitalidad tres factores se encuentran presentes con diferente importancia. Actúan de hecho y además se emplean como argumento en las deliberaciones sobre el otorgamiento de la capitalidad:

1. Geopolítica. Consideraciones sobre dominio territorial en el interior de un Estado o de las relaciones entre Estados. Por ejemplo, las necesidades de control territorial en el caso de una invasión a un territorio con el fin de explotación física, que puede entrañar enfrentamiento con personas ya presentes e incluso puede terminar en diversas formas de explotación de la fuerza de trabajo. Consideraciones de geopolítica están también presentes en la decisión de un Estado, o de las fuerzas

- políticas que actúan en su interior, sobre la localización de su capital, atendiendo a las necesidades de defensa frente a otros Estados.
2. Economía. La centralidad económica —o lo contrario— juega un papel en la atribución. Si la capital es una centralidad económica se puede sospechar que las decisiones que se toman “en” la capital (ciertamente no “por” la capital), estén sesgadas en favor de la ciudad o de las ramas económicas predominantes en ésta, lo que llevaría a sugerir que los órganos centrales de decisión de un Estado no queden en una ciudad que sea poderosa por su número de habitantes o por su economía¹⁷.
 3. Política como el trabajo de los políticos profesionales. Incluso en las discusiones en donde predomina la geopolítica o la economía, los intereses personales de líderes o caudillos están presentes. Cuando la unidad misma de la nación-territorio deja de estar en cuestión y la política electoral se ha establecido establemente como una profesión, llega a ser determinante el cálculo electoral de estos profesionales en las decisiones sobre distribución del poder político-administrativo. Los intereses electorales de los políticos profesionales que obtienen sus votos en las regiones se enfrentan a los intereses electorales de los políticos de la capital.

Períodos de la capitalidad de Bogotá

Bajo la mirada del balance de los tres factores, la historia narrada revela la existencia de tres períodos. Esta periodización permite mirar en perspectiva el momento actual por el que atraviesa Bogotá como capital.

Fundación, conquista y colonia: 1538 - 1810

Cuando Rodrigo de Bastidas fundó Santa Marta en la costa norte de Colombia, tenía razones para grandes expectativas. Trajo familias y

17 El régimen colombiano no garantiza la representación proporcional por regiones en los cuerpos colegiados. Para la Cámara de Representantes las circunscripciones son los departamentos incluyendo a Bogotá. Los bogotanos quedan subrepresentados, pues el número de representantes por cada circunscripción se diseñó para reducir la influencia de los representantes por Bogotá. En cuanto al Senado la circunscripción es nacional, quizás la más grande del mundo. Es decir, teóricamente, no hay representación regional en el Senado.

animales domésticos. No fue así con *Nuestra Señora de la Esperanza*, nombre de la ranchería inicial. Tampoco un después, cuando se fundó reglamentariamente *Santafé de Bogotá*. Una cuadrilla de solo hombres no funda una ciudad con grandes expectativas, a 1000 km de las costas en una planicie elevada de difícil acceso. La funcionalidad de las tres ‘cabezas de puente’, a saber: Santafé, Tunja y Vélez, estaba centrada en continuar el asalto en busca de oro y esmeraldas. Algunos oficiales y soldados se quedaron con otras expectativas, no muy grandiosas, como disfrutar de su nueva hidalguía, ser dueños de indios y procrear con las indias a su servicio.

Así comenzó Bogotá, la ciudad pujante de hoy. La condición actual era improbable. En todo caso, alegó por sus merecimientos el especialista en pleitos Gonzalo Jiménez de Quesada (Caballero, 2018), logrando que la Corona la declarara ciudad y luego le diera su escudo de armas, una condición de dominio regional, frente a Tunja que podría merecerla por igual. Y luego, ahí sí en competencia con otras opciones como Santa Marta, Cartagena o Panamá, para que diera un paso que resultó definitivo: ser la sede de la Real Audiencia. Fue un logro importante del conquistador la decisión del Rey, inspirada especialmente en el control de un territorio determinado que no incluía lo que hoy es el suroccidente de Colombia con centro en Popayán, región ésta vinculada a la Real Audiencia de Quito hasta 1717. Así comenzó a anudarse el tejido de capitalidad entre Bogotá y el territorio de la actual Colombia. Sin embargo, en esos primeros 200 años Santafé, sede del poder civil y eclesiástico, no pasó de conseguir una famélica prosperidad urbana.

De 1810 a 1910: cien años de vaivenes en la pobreza urbana

La geografía colombiana con sus tres cordilleras y sus enfermedades tropicales dio origen a regiones separadas y más tarde a un país de ciudades. No había mercado nacional. Las regiones no necesitaron a Santafé durante la colonia, tampoco a Bogotá durante la república. Sólo existía la inercia de tener en su seno una lejana autoridad central. Era referente para repudiarla, como símbolo del dominio español y heredera de la pretensión de mandar

desde el centro, desde escritorios y confesionarios. Una ciudad que no podía producir nada que no fuera para autoconsumo.

No es extraño entonces que, desaparecido el poder centralizador de España, cundiera la dispersión. En medio de las diez guerras civiles (incluyendo la separación de Panamá que sus *friends* respaldaron con amenazas), Bogotá se mantuvo a medias como referencia en un país que se resistía a existir. Las constituciones sucesivas la reconocían como capital un poco a falta de otra, otro poco ‘por ahora’. La discusión en 1863 sobre su inconveniencia como capital hubiera podido llegar a un traslado de la capital a Panamá, que de pronto hubiera originado una historia nacional diferente. A Panamá casi todas las provincias la necesitaban, mientras que a Bogotá no. De haberse aprobado el traslado, Bogotá se habría ‘muerto de frío’, a pesar de las ilusiones de Mosquera de mantenerla como “el ateneo” bajo la tutela del gobierno central.

En 100 años de pobreza nacional y local durante la república, la capitalidad no le alcanzó a Bogotá tampoco para construir la monumentalidad estatal. El capitolio, concebido en 1834 apenas nacida la república, y hoy un hito de referencia estatal visitado por todo turista nacional, tardó casi 100 años en estar terminado. La necesidad de contar con esos referentes urbanos fue clara para líderes militares y con visión cosmopolita como Mosquera y Reyes, que reconocieron además que, con sus propias capacidades, la ciudad no conseguiría el urbanismo esperado de una capital respetada por nacionales y extranjeros. Esos dos mismos fueron los presidentes que, bajo reglas excepcionales y no por el congreso, propusieron poner a la ciudad bajo la tutela de la nación, el uno como Distrito Federal, el otro como Distrito Capital. Propuestas que no se acogieron. Y fracasaron en conseguir la aceptación de los representantes regionales.

El factor predominante en este período volvió a ser la geopolítica. El juego de la política se expresaba mediante repetidos alzamientos de caudillos, que tenían que llegar a la capital porque allí estaba la sede de gobierno, no para apropiarse de sus riquezas ni de su capacidad de obtener tributos. Los enfrentamientos eran sangrientos, pero parecían más bien enfrentamientos entre cuadrillas numerosas dirigidas por militares empíricos. El ejército profesional como hoy lo conocemos solo fue establecido por reyes en el siglo XX.

De 1910 al distrito capital

Bajo el pacto en forma de estado unitario, Colombia, y Bogotá halada por ella, inician, a partir de 1910, un proceso acumulativo de desarrollo y modernización. La economía crece, el país se urbaniza, lentamente se fueron construyendo las vías de comunicación que aceitan un mercado nacional, y el aparato de Estado central aumenta el alcance de su intervención, sus fuentes de financiación y, muy importante para Bogotá, según veremos, su tamaño: burocracia y construcciones.

La competencia regional se procesa en el congreso a través de políticos profesionales con redes en sus regiones. Las lógicas electorales pasan al comando. Lo que llaman los politólogos, *the only game in town*, menos en los territorios inhóspitos en los que son rentables y posibles las economías ilegales.

Un estatuto especial para Bogotá se volvió a poner en la reforma de la reforma constitucional de 1945. Los concededores de las lides parlamentarias y del juego político electoral reconocen que quienes no estén de acuerdo con otorgar atribuciones privilegiadas a la capital todo lo que tienen que hacer es dejar consignado en la constitución que se aprobará mediante ley, porque no se convertirá en realidad en su trámite por el congreso.

Un congreso es simultáneamente un cuerpo de representación partidista, un cuerpo de representación regional en el que la capital es enorme minoría, y una asamblea delegataria de un sindicato tácito de políticos. No adoptará decisiones que sean a favor de la ciudad capital. Cuentan con la antipatía hacia la capital de la gente común y de los políticos de las regiones. Si se propone una regla que aumente la autonomía de la capital frente al nivel nacional los políticos de las regiones la extenderán, como mínimo, a las ciudades capitales de departamento, o a aquellas por encima de un umbral de población. Así ha pasado con todas las propuestas a partir del régimen municipal expedido en 1913. Por otro lado, la bloquearán si la norma da ventajas a la capital en la distribución de la olla común del presupuesto nacional.

En segundo lugar, la amenaza de anexión de municipios contemplada en la reforma constitucional de 1945 parecía inane. Los entendidos

seguramente sabían que nunca se concretaría. Los políticos profesionales compiten entre sí, pero no se cierran espacios por los cuales competir. No lo harán desde el congreso, mucho menos en el concejo de cada uno de los municipios. La gran discusión se dio sobre las rentas departamentales y el Congreso, como era de esperar, se alió con los temores de Cundinamarca (Chávez Marín, 2009).

La historia les jugó una mala pasada: Bogotá recibió el régimen de Distrito Especial por decisión de un dictador, por fuera de los procesos de negociación regional propios de los parlamentos y cuerpos colegiados en general. Los dos intentos anteriores también fueron protagonizados por dictadores. La de 1954 no se extendió a otros municipios porque para los políticos regionales la fusión municipal o la dependencia directa del presidente no son atractivos, todo lo contrario.

La Asamblea Nacional Constituyente que expidió la constitución de 1991, origen del régimen actual de la capital, no fue elegida por circunscripciones regionales, aunque algunos partidos intentaron estrategias para aumentar la eficacia de los votos regionales. Sin embargo, en el tema crítico de distribución del poder administrativo entre los diferentes niveles territoriales decidió no decidir: dejó el asunto en manos del congreso, integrado por políticos que se mueven como pez en el agua en la división territorial en la cual son elegidos. Luego de casi dos décadas con más de veinte intentos se aprobó una “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, dejando las cosas más o menos como estaban antes de 1991.

Parece haber suficiente soporte empírico y analítico para arriesgar el siguiente mandamiento-ley: “Jamás un congreso con representación regional otorgará atribuciones especiales a la capital”.

‘Merecer’, ‘requerir’, ‘lograr’ capitalidad y estatuto privilegiado de gobierno

En rangos amplios de tiempo fue ilustrativo analizar las cuestiones de la capitalidad —cuál es la capital, quién está a cargo de su gobierno, su estatuto de gobierno— buscando la importancia relativa de tres factores: geopolítica,

centralidad económica y cálculo de los profesionales de la política electoral. En Colombia, en el momento actual, de las tres cuestiones la primera y la segunda no están en discusión. Las decisiones sobre el estatuto son especialmente consistentes con los cálculos de la ‘clase política’, en todo caso siempre presente: aunque toman la forma de una discusión de ‘merecer’ o ‘requerir’, de lo que se trata es de ‘lograr’ o ‘impedir’. Si una ciudad es la capital, y si goza o sufre de un régimen especial de gobierno, es porque de alguna manera, lo lograron agentes políticos, o lo contrario.

Sin embargo, las deliberaciones y decisiones tocan un tema de fondo: los acuerdos de integración, o sea, las razones, los intereses y las emociones de la unidad nacional. Como muestran el recuento y el análisis de la sección anterior, la capitalidad es uno de los dilemas que los Estados como configuraciones metaestables deben atender en cada momento histórico, especialmente si está en cuestión la solidaridad fundada en alguna identidad subyacente. En la mayoría de los casos se da a esta identidad el nombre de nación. Los más racionales y liberales la entienden como un contrato social, al que estamos sujetos al nacer. La capitalidad es otorgada por y en las disputas por la integración.

La capital, en todo caso, es una ciudad. Cabe preguntarse por la vida de sus habitantes y las necesidades de buen gobierno urbano, partiendo de la condición de capitalidad, de la que se discute si se es víctima o beneficiaria.

La ciudad de Washington DC, por ejemplo, es una víctima. Su exótico diseño institucional es un vestigio de la coyuntura del momento de la discusión y aprobación de la Constitución (MacLean, 2009) –su cuerpo administrador es el congreso de los Estados Unidos, lo que ha resultado muy perjudicial durante períodos largos. Todavía hoy sus habitantes tienen un déficit de representación. El Distrito de Columbia tiene más habitantes que el Estado de Wyoming, pero sus habitantes no tienen representación en el Senado.

A continuación clasificaré las consecuencias de la capitalidad, en el caso de Bogotá, en asuntos de seguridad, juego político, diseño urbano y economía-fiscalidad.

Seguridad

Tomar la capital es el logro crucial de las fuerzas rebeldes: detener o hacer huir a las personas que encarnan el poder que está en entredicho. Durante el siglo XIX varias veces Bogotá sufrió el impacto de las tomas, en todo caso nada parecido al drama que sufrió Cartagena. En el siglo XX situaciones de este tipo se dieron cuando el narcotraficante Pablo Escobar decidió que el terrorismo en la capital pondría de rodillas al gobierno y trasladó los atentados desde Medellín a Bogotá. Los atentados fueron devastadores, y por supuesto generaron un clamor influyente hacia la negociación. Por otro lado, el ejército disolvió de inmediato la zona liberada que quiso establecer en Bogotá el M-19 en los años 80s. Aún se sienten las secuelas de aventuras similares en Cali y Medellín, en donde sí estuvieron durante algunos meses, dando instrucción militar a los niños (Bromberg, 2018). La decisión de los militares fue que ‘en la capital, jamás’. Dos ejemplos de lo que significa ser la capital, que hoy no están en el paquete de argumentos para reclamar una legislación especial. Sí está presente, en cambio, el reto de ser la sede de las representaciones diplomáticas, que tiene el pasado de la traumática toma de la embajada de la República Dominicana por el M-19 en 1980.

Aunque la seguridad del Estado es un asunto del nivel nacional, todas estas circunstancias tienen impacto sobre la seguridad ciudadana. Y el manejo de las relaciones entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional en este aspecto necesariamente es conflictivo.

Juego político

La capital sufre de una malquerencia regional, en parte huella del pasado, pero viva en la metáfora de designar el nivel central con el nombre de la ciudad. Se tiene la idea equivocada, difundida por los líderes políticos regionales, según la cual las decisiones de política pública se toman en favor de la capital, cuando sucede todo lo contrario. La fortaleza económica de la capital tiene otra explicación.

Bogotá, más que alcaldes, ha tenido en las décadas recientes pre-candidatos presidenciales. Esto es generalizable a otros países en los que la capital es al mismo tiempo la ciudad primada. Sus élites políticas tienden a ser circunstanciales. Agudo contraste con la condición creada por el régimen especial entre 1954 y 1991, que no fue autonomía frente al nivel nacional sino todo lo contrario. La dupla presidente-alcalde, no la autonomía del alcalde como opositor político, fue útil para Bogotá durante casi 20 años. Está por estudiarse si comenzó a fallar, cuándo y por qué.

Diseño urbano

La necesidad de construir e insertar en el entramado urbano la infraestructura de operación y símbolos para reforzar la nación (como un *Museo Nacional*) es fuente de oportunidades y conflictos para el urbanismo de la ciudad. La monumentalidad estatal crea atractivos arquitectónicos y urbanos, pero complica su regulación. Por supuesto, la tendencia a nivel nacional es imponer la perspectiva urbanística del gobierno de turno, frente a la perspectiva que no es realmente ‘de la ciudad’, sino del alcalde que también es de turno. En abstracto no se puede establecer cuál es mejor para la ciudad.

Economía-fiscalidad

Santafé fue ciudad primada civil por decisión de la Corona, y luego primada eclesiástica por decisión papal. A pesar de éstas y otras oportunidades conferidas, su aislamiento imposibilitó que fueran palancas para su desarrollo urbano. Bajo el nombre de Bogotá, fue la ciudad más poblada durante el siglo XIX. Pero, jugando con el latinajo, fue *precarium inter precaria* en un país de crecimiento económico muy lento. En Colombia “el siglo XIX se perdió” (Kalmanovitz, 2010). Bogotá despegó luego de la primera década del siglo XX, y es primada hoy por sus indicadores económicos y demográficos. Lentamente redujo su aislamiento básico, pero sus comunicaciones terrestres siguen siendo muy difíciles en la era de la globalización.

Lo que explica hoy en día su prosperidad –en todo caso de tipo tercermundista– es su producto de exportación al país: servicios gubernamentales, soportados en un aeropuerto eficiente pero saturado.

En palabras francas: el motor de la economía bogotana es la operación de los poderes públicos radicados allí, junto con el gasto público asociado. Esto no debe confundirse con el gasto en proyectos de inversión dirigidos a atender sus problemas urbanos y sociales financiados con recursos nacionales. Fue en buena parte el crecimiento del tamaño del aparato central del Estado y su concentración en Bogotá lo que impulsó la economía de Bogotá a partir de 1910. Si ese motor se detuviera, el tractor quedaría en ralentí.

Unos cálculos superficiales, por debajo, arrojan que el gasto equivale al 12% del Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad. Este tamaño ya es grande, pero lo más importante es que promueve el hecho de ser la sede de todas las ramas del poder público. Un indicador es el siguiente: el 80% de las licencias de construcción para oficinas en este país son para Bogotá. Las oficinas de las grandes empresas tienen que estar en Bogotá, la consultoría también, así como los bufetes de abogados. Solamente un banco se resiste a poner su sede central en la capital, el lugar evidente para el lobby empresarial y otros empeños. La empresa petrolera nacional, Ecopetrol, extrae petróleo en todo el país, pero su gigantesco aparato técnico está mayormente en Bogotá. Y su abultada nómina, sufragada con la explotación petrolera, moviliza la economía bogotana.

La Constitución de 1991 creó nuevas entidades públicas nacionales y fortaleció otras. La Fiscalía, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, son algunas. ¿En dónde funcionan? En Bogotá. ¿Cómo se pagan? De los recaudos nacionales. Fortalecen por su presencia, incluso más que por su gasto, la economía bogotana. Ese es el factor más importante de las inequidades territoriales que llaman centralismo.

Es en este contexto como hay que mirar los pecados del centralismo que los líderes regionales sitúan en otras fuentes. Unos ejemplos más: con la elección popular de gobernadores éstos dejaron de ser agentes del nivel central. En consecuencia, 1.100 alcaldes se han venido acostumbrando a venir a Bogotá con su séquito, varias veces al año bastantes de ellos, a hacer

diligencias y de paso comprar y hacer algo de turismo. ¿Quién ganó con esta decisión de la constituyente descentralista? Bogotá. Cundinamarca tiene una sede de gobierno gigante allí, porque aquí queda su capital en el exilio. Sus funcionarios y buena parte de sus contratistas movilizan con sus gastos la economía bogotana, no la del territorio que tributa para pagarle sus salarios y honorarios.

En este contexto hay que mirar los reclamos de centralismo por los que han protestado los alcaldes electos de Bogotá.

Aunque se alega para pedir justicia que en Bogotá se recauda más del 50% de los impuestos del nivel central, lo que está garantizado en la cifra es la localización de las oficinas de contabilidad de personas naturales y jurídicas. La alcaldesa actual ha sido particularmente enfática, con su modelo de granja láctea: “Al gobierno nacional se le acabó la vaca lechera” (Rivera; Rodríguez; García, 2/11/2019); “Bogotá no va a aceptar que la cojan de vaca lechera” (Semana.com., 2020). Sobre los gastos del nivel nacional que dinamizan la economía de Bogotá mucho más que a la de cualquier otra región del país, guarda silencio. Cuando están en ‘modo alcalde’, los alcaldes de Bogotá protestan por el centralismo (sí, los alcaldes de Bogotá se quejan del centralismo del nivel nacional de gobierno), y luego olvidan las quejas cuando están en ‘modo candidato presidencial’, pues hacer una campaña presidencial defendiendo a Bogotá sería un suicidio político.

El futuro

¿Bogotá requerirá, merecerá, o su síntesis operacional, logrará, un estatuto especial para lidiar las consecuencias de ser la capital?

Por una parte, ni requiere ni merece más que otras ciudades que por su tamaño y desarrollo han superado los umbrales necesarios para tener una clase media profesional numerosa. Por otra parte, lo que más necesitan las metrópolis-capitales para dedicarse a resolver sus problemas de aglomeración urbana es un desarrollo nacional más equilibrado que reduzca el impulso migratorio causado por déficits en seguridad, servicios públicos y perspectivas de futuro.

El otro conflicto de jurisdicciones, entre Bogotá y la jurisdicción regional en la que está localizada (el departamento de Cundinamarca), y los municipios circunvecinos cuyos alcaldes también tienen conflicto de autonomía con la gobernación, se ha mostrado más relevante, pero no es el tema de este artículo.

Para terminar: a sabiendas de que el Congreso, cuerpo de representación regional, jamás le ha concedido privilegios, no parece adecuado granjearse más antipatías con argumentos que intentan tapan el sol con las manos. El Himno de Bogotá, pavoroso como todos los himnos, contiene un verso que debía adoptarse como orientador en este tema: “desde entonces no hay miedo en tus lindes, ni codicia en tu gran corazón”.

Bibliografía

- Alarcón Núñez, O. (2010). *Panamá, capital de Colombia. Historia de una propuesta*. Bogotá: Fundación Politécnico Grancolombiano.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1540). “Real Cédula. Por la cual se concede el título de ciudad al pueblo de Santafé. Bogotá”. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7670> (visitado en mayo de 2019).
- Atehortúa, C. (2009). “Desarrollo Constitucional y legal del municipio de Bogotá entre 1910 y 1945”. En *Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa*, F. B. Perdomo: 118-150. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (sf). *Pacto de la Unión de 1861*. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-27/html/02612f16-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html (visitado en julio de 2020).
- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IPERI-CEREC.
- Brito Ruiz, F. (2009). “La capital de República de Colombia en la Constitución de 1991”. En *Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa*, J. V. Fernando Brito: 91-116. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.

- Bromberg, P. (2020). *Las JAL, los ediles y sus jurisdicciones*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- (2018). Bogotá, del preconflicto al postconflicto: violencia urbana 1980 – 2012. En e. a. Alvaro Guzmán, *Violencia en cinco ciudades colombianas a finales del siglo XX y principios del siglo XXI*: 329-516. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- (2012). “Instituciones y personalidades en el gobierno de las ciudades. Una aproximación semi-testimonial al caso de Bogotá”. En *Bogotá en documentos*, J. A. Colón: . Bogotá: Archivo de Bogotá - Villega Editores.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. (17a edición). Bogotá: Planeta.
- Caballero, A. (2018). *Historia de Colombia y sus oligarquías*. Bogotá: Biblioteca Nacional - Crítica.
- Cané, M. (1882). *En viaje (1881-1882)*. Buenos Aires: La Cultura Argentina. The Project Gutenberg Ebook, 2009.
- Chávez Marín, A. (2009). “La capital de la República como Distrito Especial”. En *Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa*, J. V. Fernando Brito: 152-201. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.
- Duarte French, J. (1980). *Poder y política. Colombia 1810-1827*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Fajardo, A. (2013). “Los inicios de la navegación por el río Magdalena en el período colonial: La boga indígena de los siglos XVI y XVII”. *Credencial Historia No. 284*.
- Friede, J. (2005). *El adelantado Don Gonzalo Jiménez de Quesada*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Galarza Pinzón, M. A. (2011). “Desde las constituciones de medio siglo al Código Político y Municipal”. En *Historia Institucional de Bogotá*, Tomo I, F. Mayorga: 97-121. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Gamboa, J. A. (2013). “La expedición de Gonzalo Jiménez de Quesada por el río Magdalena y el origen del Nuevo Reino de Granada (1536-1537)”. *Credencial Historia*, No. 283.
- García Márquez, G. (1989). *El general en su laberinto*. Bogotá: Oveja Negra.

- Gutiérrez Cely, E. (2007). *Historia de Bogotá, Siglo XIX*. Bogotá: Villegas editores.
- Hernández Becerra, A. (2003). “La revocatoria del congreso en 1905”. *Credencial Historia*, N°. 162.
- Hernández de Alba, G. (1992). “El virreinato de la Nueva Granada”. *Credencial Historia*, N°. 20.
- Ibáñez, P. M. (1951). *Crónicas de Bogotá, Tomo III*. Bogotá: A B C.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano - Taurus.
- Leoncio, J. (2015). “Las Leyes de Indias”. Blog *La América española*. Disponible en: <https://laamericaespanyola.wordpress.com/2015/05/28/las-leyes-de-indias/#:~:text=Leyes%20de%20Indias%20es%20la,americana%20de%20la%20Monarqu%C3%ADa%20Hisp%C3%A1nica> (visitado en junio de 2020).
- MacLean, B. (2009). “La democracia incompleta del Distrito de Columbia”. En *Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa*, J. V. Fernando Brito: 16-42. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.
- Martínez Garnica, A. (2002). “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada”. En: *Procesos históricos. Revista de historia y ciencias sociales*, 2, julio-diciembre 2002: 2-52. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Mayorga, F. (2002). “La Real Audiencia”. *Credencial historia*, N°. 148.
- Mejía Pavony, G. (2013). *La ciudad de los conquistadores 1536 - 1604*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Melo, J. O. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Bogotá: Turner Publicaciones.
- Mercado, J. (1963). Campaña de invasión del teniente general don Pablo Morillo 1815 - 1816. *Revista del ejército*, 14.
- Ocampo López, J. (1997). *Tunja, Memoria Visual*. Tunja: Banco de la República/Tunja.
- Palacios, M., & Safford, F. (2002). *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Editorial Norma.

- Pecha Quimbay, P. (2011). “El nuevo orden municipal 1886 - 1910”. En *Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, F. Mayorga: D. C., Tomo II:11-73. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Pinzón, J. A. (2018). “El capitolio nacional”. *Credencial historia*, N°. 341.
- Ramos, A. (2013). Los caminos al Río Magdalena. *Revista Credencial Historia*, noviembre, 2013.
- Rivera, M; Rodríguez, K; García, F. (2019). “Al Gobierno Nacional se le acabó la vaca lechera: Claudia López”. *El Espectador*, 2 de noviembre.
- Samper, J. M. (1951). *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Santos Molano, E. (2004). “El quinquenio de la modernización”. *Credencial Historia*, N°. 175.
- Semana.com (2020). “Bogotá va a aceptar que la cojan de vaca lechera: Claudia López”, agosto 2020. Sección Confidenciales. Disponible en: <https://www.semana.com/confidenciales-semanacom/articulo/bogota-no-va-aceptar-que-la-cojan-de-vaca-lechera-claudia-lopez-hoy/695688/> (visitado en septiembre de 2020)
- Vargas, J. (2007). *Historia de Bogotá. Conquista y Colonia*. Bogotá: Villegas Editores.
- Vargas, J., y Zambrano, F. (1988). *Santafé y Bogotá: evolución y servicios públicos 1600-1957*. Bogotá: I. F. Andinos, Ed.