



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

DIRECTORES: CRISPIN VILLAZON DE ARMAS
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, lunes 26 de noviembre de 1990

IMPRENTA NACIONAL
AÑO XXXIII - No. 132
EDICION DE 24 PAGINAS

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA AL NUEVO ESTATUTO JURIDICO DE BOGOTA

REFERENCIA:

Ponencia al proyecto de ley número 223 de 1987, y, número 44 de 1987, Senado y Cámara respectivamente.

Proyectos acumulados números 79, 80, 119 y 159 de 1987, procedentes de la Cámara de Representantes.

“Por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se crea la región de Planificación de Bogotá y Cundinamarca, y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

Señor Presidente de la Comisión Primera y honorables Senadores:

El proyecto de ley con respecto del cual me permito rendir la presente ponencia, es el reseñado en la referencia, y que se encuentra debidamente debatido y aprobado por la Cámara de Representantes, de donde son originarios también los proyectos acumulados; dicho proyecto, también es conocido como el “Nuevo Estatuto Jurídico de Bogotá”, y desde el 15 de diciembre de 1987 se hallaba archivado, tal vez, por la polémica y el debate que dentro y fuera del Congreso, conlleva siempre un estatuto de tal magnitud, pues él reviste necesaria trascendencia, incidencias y consecuencias innegables para el futuro de la capital de la República, y, simultáneamente, para las regiones o provincias que integran y forman el Departamento de Cundinamarca.

Por lo demás, y aunque en nuestro personal criterio no resulte ideal frente a lo que entendemos que debiera ser el sentido de previsión para el futuro de la primera urbe de Colombia, en modo alguno desconocemos el ingente trabajo que de suyo contiene el proyecto en cuestión, y que en alguna medida se aproxima a este nuevo período histórico que el país empieza a vivir, y por tanto, a escribir para la posteridad.

Consideramos que así lo entendieron los miembros de la Cámara de Representantes, y seguramente, así también lo entenderán los ilustres miembros del Senado de la República, pues, ello es obvio, si se mira desde el ángulo juicioso y metódico de su historial; así se infiere y obligadamente se concluye, no sólo por la acumulación de proyectos allí reunidos, sino y especialmente, por los respetables y valiosos conceptos emitidos por eminentes miembros del Congreso, acerca de esta materia.

Creemos también que a ello se debe el aparentemente lento proceso que el Organismo Legislativo ha surtido frente a este proyecto, destinado a dotar de nueva existencia jurídica a la primera de las ciudades colombianas. Precisamente por la trascendencia que conlleva, y, en modo alguno, a una “fuerza de inercia” e “ineficacia” ejercida en este aspecto por el Congreso de Colombia.

De otra parte, adelantemos que Bogotá, en su condición de capital de la República, y, a la vez, del Departamento de Cundinamarca, es, por decir lo menos, el núcleo vital de la vida institucional del país; históricamente, ha determinado la vida de la República y su influencia es obligante hasta donde se extienden las fronteras nacionales. Inclusive, dentro de territorios extranjeros donde se asientan comunidades de ciudadanos nacionales, allí es detectable el sentimiento emanado de la capital de la República. No sin razón se ha dicho que Bogotá es la ciudad de todos, porque, ciertamente, es el sentir general de todo colombiano.

Lo anterior, por obvias razones, permitiría suponer a cualquier observador desprevenido, la existencia de una superestructura jurídica suficientemente avanzada, tras ese arraigo espiritual profundo de la capital colombiana en la mentalidad inequívoca de la ciudadanía. Con todo, lamentablemente no es así. Y es precisamente lo contrario. Cam-

pea una aguda y crónica crisis de tutela jurídica y administrativa para la ciudad. Bastaría un rápida mirada para concluir en que, con dos o tres excepciones, los gobernantes de uno y otro partido político, la han mantenido deliberadamente, o por lo menos, con negligencia inocultable, en una adolescencia prolongada que en mucho se asimila a la decrepitud; es, por decir lo menos aberrante constatar que a la hora de ahora, es imposible definir o precisar, cuál es el régimen jurídico que le es aplicable, fenómeno este que por su propia naturaleza, constituye obstáculo de orden mayor especialmente en lo administrativo, para que la ciudad despache con oportunidad, eficacia y responsabilidad, toda la compleja problemática de una urbe en acelerado y continuo crecimiento y desarrollo.

Pero es más; en forma inmediata, la capital de la República influye y gravita determinadamente sobre la vida —en todos sus órdenes—, respecto de las zonas aledañas; vale decir, sobre los Municipios del Departamento de Cundinamarca y particularmente respecto de los de la Sabana. Ello indica, sin lugar a dudas, el requerimiento de una organización jurídica de tal naturaleza apta e idónea, que permita y estimule la interrelación y el progreso simultáneos hasta donde ello sea posible, sobre el presupuesto de bases de descentralización política, fiscal, tributaria y administrativa, que tengan como propósito inequívoco el de la participación de las comunidades locales en forma masiva y directa en las decisiones de sus respectivos destinos, y de tal suerte que, conservándose la autonomía y la identidad particulares de cada municipio, a la vez, se encuentren integradas a la capital de la República.

Nada más sintomático para proceder a cubrir esta necesidad inaplazable del Nuevo Estatuto Jurídico de Bogotá, que el caótico estado de las disposiciones vigentes, las cuales datan de hace veintidós años, y contra las cuales, dentro del término de su vigencia, la Corte Suprema de Justicia ha pronunciado quince providencias en las cuales quedaron consagradas otras tantas inexequibilidades. En consecuencia, sin exageración, puede decirse que Bogotá carece de un estatuto jurídico que le otorgue fundamento a su organización institucional.

No de otra manera se explica el hecho de que el Distrito Especial de Bogotá haya tenido que marginarse, de todo el avance y el progreso que ha significado la legislación específica para los municipios, la cual, en buena medida, los ha transformado y convertido en verdaderos protagonistas del cambio institucional, sobre el evidente presupuesto de una fortalecida y concreta democracia participativa. De donde se sigue que, resulta elementalmente lógico el que la aspiración de los bogotanos por naturaleza sea la misma de los bogotanos por adopción —que lo somos el resto de compatriotas—, unos y otros con el común denominador de ser habitantes de la gran ciudad, y el sentir unánime acerca de la necesidad de una superestructura jurídica de avanzada, del cual pueda derivarse una estructura administrativa suficiente, que responda con eficiencia ante fenómenos tales como todos aquellos desprendidos de su incontrolado crecimiento o gigantismo endémico, los

cuales, resulta imposible superar institucionalmente, por carencia e insuficiencia de instrumentos jurídicos y administrativos consecuentes. De donde es evidente colegir esto: la imperiosa y urgente necesidad de la expedición de un Nuevo Estatuto Jurídico de Bogotá. Máxime si se tiene en cuenta que en la actualidad existe un excepcional consenso político en la materia.

Así las cosas, creemos que en las actuales circunstancias, ni los partidos políticos vigentes —menos aún el liberal—, ni las asociaciones, agremiaciones e instituciones de todos los órdenes, ni ningún canal de expresión política y pública, podría oponerse válidamente a la imperiosa necesidad de la expedición de este estatuto; bien por el contrario, no podría entenderse, ni explicarse; ni menos aún justificarse un nuevo aplazamiento para su urgente aprobación.

En tal orden, a continuación expondremos consideraciones que no son propias y sobre las cuales hemos fundamentado y aquilatado nuestras profundas convicciones teóricas, las cuales hemos transformado paulatinamente en nuestra acción política general, y particularmente en lo que dice relación con el Distrito Especial de Bogotá; por eso y no obstante —como lo hemos dicho arriba— estar convencidos de que esta norma básica y vital para el futuro de Bogotá, podría haber abarcado mayores proporciones y alcances, no sólo más ambiciosos sino más afines con la tendencia mundial de las grandes urbes que sobrepasaron, hace ya buen tiempo, el concepto de “metrópolis” para arribar al de “megalópolis”; consideramos oportuno adelantar que mantendremos el alcance jurídico del proyecto, con el fin de que el Senado de la República le otorgue el tránsito legislativo correspondiente, y sin más dilaciones, se convierta en una nueva realidad institucional.

Es innegable que si el Congreso de la República atiende este clamor generalizado y se hace eco del tácito acuerdo político existente en la materia, habrá demostrado ante la opinión pública nacional, su razón de ser y la necesidad de su existencia en nuestra democracia. Por lo demás, dicha ley significará un adelanto en la adecuación y modernización de la superestructura jurídica de la capital de la República, el inicio del cambio radical en su estructura político-administrativa, la agilidad y eficacia en la gestión de sus servicios públicos, y adicionalmente, en sus niveles de evaluación y control, sobre el fundamento de un marco objetivo de desarrollo integral.

Señor Presidente y honorables Senadores: Dicho el anterior exordio, a continuación procedemos a puntualizar las siguientes consideraciones y conceptos:

I. Santa Fe de Bogotá: Breve reseña histórica de su fundación.

Los cerros orientales que bordean a la capital de Colombia, promontorios naturales de nuestra recia y dura geografía, fueron escogidos deliberadamente como trinchera protectora de los aborígenes moradores y propietarios nudos de la fría altiplanicie, contra la agresión esporádica de tribus menos espirituales y pacíficas que los muiscas. Con todo, es un hecho —hoy definitivamente comprobado—, que el centro de gobierno y lugar de residencia del Gran Señor (el Zipa y Bogote, que eran sus más altos títulos), nunca estuvo ubicado dentro de los límites de la actual ciudad de Bogotá, sino en la vecina población de Funza, que era el lado opuesto de la Gran Laguna, la que ocupaba en enorme extensión gran parte de lo que es conocido hoy como “Sabana de Bogotá”. Esta parte, la Bogotá hoy, era como un inmenso oratorio campal o lugar religioso de peregrinación periódica, al cual migraban los súbditos aborígenes, conjuntamente con sus gobernantes, sacerdotes y guerreros, para la celebración de sus ritualidades, las que siempre tuvieron como característica preponderante, el culto al agua, como símbolo de vida. Luego, es entendible que el lugar de sus grandes festividades y ceremoniales, tuvieran lugar del lado oriental de la Gran Laguna, es decir, lugar por donde nace “el dios Sol”, en lo que hoy es Bogotá.

Muchas han sido las especulaciones de arqueólogos y sabios acerca del origen de esta civilización aborígen, y ciertamente, en todo el vasto territorio americano, no se han localizado restos humanos, fragmentos de cerámica, guijarros y utensilios primitivos, al igual que objetos de orfebrería estéticamente elaborados, con antigüedad anterior científicamente calculada entre diez y once mil años. Pero la existencia de estas tribus americanas y prehispánicas, como moradoras del continente, ha sido calculada por el sabio profesor Paul Ribet, en treinta y siete mil años, esto es, treinta y cinco mil antes de Cristo. Esta posición, científicamente considerada ha adquirido paulatinamente “carta de autenticidad” entre los estudiosos de la materia. La tesis más aceptada acerca del origen de nuestros ancestros, es la de una impetuosa corriente migratoria, procedente del Asia Central, “por causas hoy muy difíciles de establecer”, la cual habría encontrado en América su “tierra prometida”. Sin embargo, para el objeto de nuestro estudio y análisis, a continuación, puntualicemos brevemente, algunas características de nuestros mayores, tanto los europeos como los aborígenes. Y, otro tanto, con referencia a sus respectivos conceptos del mundo y de las relaciones sociales.

Los muiscas (más tarde denominados por el conquistador español “los chibchas”), eran profundamente religiosos, observadores natos y filósofos empíricos de la naturaleza, un tanto introvertidos y con hábitos de vida sedentaria, pacífica. Sus principales relaciones se hallaban dadas por su antiquísima experiencia e indisoluble unidad con la naturaleza, y el fundamento de sus relaciones sociales, a su vez, sobre la base del trabajo común entre consanguíneos, todo lo cual, hacía de

ellos un pueblo apacible y dúctil, con acendrado espíritu de solidaridad humana. No fueron un pueblo violento por naturaleza, y la violencia les llegó de fuera como expresión de la arbitrariedad en la destrucción de sus instituciones e idiosincracia austera. Por eso, el propio doctor don Gonzalo Jiménez de Quesada, hubo de decir en afortunadísima frase, que para los chibchas, “la naturaleza era la síntesis de un rayo de sol germinado en el vientre de una esmeralda”.

Como lo anterior, también es un hecho hoy comprobado, que a la superior inteligencia del doctor Jiménez de Quesada, no escapó la comprensión de que el lugar más adecuado para la fundación de la Santa Fe que tenía en mente, desde el momento en que divisó la fría y fértil altiplanicie que él mismo llamó el “Valle de los Alcázares”, no era precisamente el centro de gobierno y residencia del Gran Señor “Zipa”, por razones más que obvias, estratégicas y tácticas, sino el centro de religiosidad de los aborígenes, y no fue al azar que allí ordenara la construcción de la choza mayor rodeada de otras doce menores, para la celebración de la primera misa católica en Santa Fe. Así, su religiosidad se constituía en un gesto de afinidad con la religiosidad de los nativos.

Esta medida, al principio resultó efectiva. Sin perjuicio de su propia identidad religiosa, tan solo un año después de la fundación de Santa Fe, en el año de gracia de 1539, el primer censo español dijo que la población entre cristianos y paganos era de sesenta mil “mal contados por lo bajo”, de los cuales seiscientos veintiuno eran “hijos de Dios”, y los restantes “de ellos se sospechaba que no tuviesen alma”. Tal había sido la atracción del elemento religioso.

Con todo, volvamos al itinerario más cercano a la fundación de Santa Fe.

El doctor Jiménez de Quesada y su menguada expedición, apenas 166, incluido él, quedaban de los 750 hombres que un año atrás habían emprendido el viaje. Esto es, que 584 habían sucumbido mientras remontaban el Río Grande de la Magdalena, “asaltados sin tregua por víboras y alimañas mortíferas, devorados por fieras o asediados por flechas envenenadas de las tribus que nunca vieron a su paso. Ciertamente durante el año de travesía, los conquistadores muchas veces hicieron pillaje y saqueos a las tribus que encontraron, y, obviamente, ello también explica el exterminio de las flechas de las víctimas que les llovían desde los sitios más inesperados. A su paso por la región de lo que hoy es el Huila, sufrieron la peor emboscada y sus pérdidas fueron cuantiosas, tanto en elementos humanos como logísticos; tanto que el propio don Gonzalo bautizó aquella región como el “Valle de las Tristezas”.

Por fin, el 22 de marzo de 1537, revitalizó a los conquistadores; a sus pies y a lo lejos se extendía la magnífica visión de la fértil sabana. Se encontraban en Chía. Y el 5 de abril, llegaron a Suba. Desde las lomas de este sector capitalino “atisbaron” mejor lo que sería Santa Fe, aunque don Gonzalo, en principio, la denominó como el “Valle de los Alcázares” por la multitud de bohíos apretados que se extendían del lado occidental del Gran Lago. Entonces, Bogotá, era ni más ni menos, una enorme laguna sagrada para los aborígenes.

El doctor don Gonzalo Jiménez de Quesada y sus menguadas huestes expedicionarias, se hallaban en el cénit de su gloria. Era la coronación de la sin par aventura y la retribución abundantísima a lo cruento y singular de sus penas y sufrimientos. Estos poderosos hombres, hubieron de luchar contra todo y vencer hasta la propia naturaleza con el solo fundamento de su acerada voluntad.

En medio de la hostilidad del clima, la voracidad de los insectos, la fuerza aterradora de las interminables lluvias torrenciales y el amenazante fuego de sus tormentas eléctricas, acosados por las fiebres caniculares de la majestuosa y oscura manigua, asediados por las fieras y los fatídicos áspides desconocidos en Europa, conspirando todo contra ellos, y devorados por el hambre que roía en todo momento sus propias entrañas, hubieron de vencer hasta los últimos vestigios de su escrupulo y darse un hartazgo de amargos verbajos y almidonadas raíces con la suculenta porción de alimañas de todo género y hedor.

Pero aún, esto no era lo peor. Fue tanta la fiera y rudeza del conquistador español para sobreponerse a la inclemencia del medio, que hubo momento en que hasta las propias alimañas se escondieron de él, desprotegiéndolo en su dieta proteínica. Entonces, la enfermedad y la inanición empezaron por carcomer a los más débiles y a aumentar las bajas entre los expedicionarios. No obstante, la fe, la voluntad y el don de mando de don Gonzalo se duplicaron y autorizó la dieta proteínica humana; cuando alguno desfallecía, prontamente era asistido por los frailes de la expedición, quienes con sus responsorios y rezos le enviaban a enfrentar el juicio de Dios, mientras los soldados deglutaban el humano banquete.

Estas, entre otras, algunas de las penurias de nuestros ancestros españoles.

No obstante, volvamos a la fundación de Santa Fe.

Puede afirmarse que los tres instrumentos claves de la Corona Española, dentro del fenomenal proyecto conquistador del Nuevo Mundo, que como ya hemos visto, databa de 37.000 años, fueron la Cruz, la Espada y la Urbe. El acto de fundar ciudades “era capital, y, a la vez, militar, jurídico y político; cargado también de un profundo significado religioso”.

El conquistador español, seguido de sus huestes ya restablecidas, se adentró en los terrenos del Gran Señor “Zipa”, por el lado oriental al pie de los cerros, esto es, por la parte del lugar destinado al ceremo-

nial religioso de los aborígenes, hasta un techado nativo dedicado a hospedaje de los sacerdotes muiscas, denominado en lengua nativa "Teusaquillo", y que de creer a los cronistas de indias, traduciría "sentadero de los dioses", el "lugar de ablución de Teusacá". Allí, a la altura de lo que hoy llamamos la Avenida Jiménez de Quesada, con la carrera 1ª, a un lado de la San Francisco, don Gonzalo ordenó la construcción de la choza pajiza Mayor, en torno de la cual se extenderían otras doce menores, que al decir del cronista Castellanos, "bastaban para que se recogiese toda la gente civilizada". La Mayor, ciertamente desde el principio fue un rústico templo, en el cual se oficiaría por el Padre Fray de las Casas, la primera misa "en acción de gracias", el 6 de agosto de 1538.

En efecto, llegó el magnífico día. Se procedió a la celebración de la Misa Solemne con "Te Deum". Dice De Castellanos, que "frisaban tal vez las primeras seis horas del día, y tanto los Castellanos, que así se hacían llamar, como el propio don Gonzalo, y los vecinos indios, más por curiosidad que por piedad, lucían sus mejores trajes y afeites, aunque las indias deslucieron un poco por llevar las mamas desnudas, lo cual ocasionó durante el santo sacrificio, muchas miradas furtivas que no pasaron por alto al fraile De las Casas".

Terminada la liturgia, don Gonzalo procedió a fundar no sólo la nueva Santa Fe, sino también todo el Nuevo Reino de Granada. Es decir, que en aquel histórico día no sólo se fundó nuestra entrañable ciudad, sino un Nuevo Reino, con enormes riquezas y numerosos vasallos para la Corona Española.

Con todo, transcribamos la noticia de la fundación de Santa Fe (hoy Bogotá), en las palabras textuales de uno de sus testigos de excepción: Fray Pedro de Simón, franciscano y cronista, dice así:

Y luego que la última jaculatoria habíase dicho, seguido por sus capitanes de cuatro en fondo y con la manera de una cuña, montó su recio caballo Don Gonzalo, que a tal elevado ya habíase sentido obligado de ser General, con bendición y apétencia de todos. Hizo un ligero paseillo al tendido galope, y ordenó a sus capitanes se quedasen en rigidez y quietos y luego viniéndose al mojón de partida se apeó del caballo y con gran voz que todos reconocíamos dixo así para todos y para que le oyese y le videaran los indios: que por la Gracia de Dios Todopoderoso y de nuestro muy amado e invictísimo Emperador, Don Carlos Quinto, nuestro amo y señor de todas las Castillas y de todas las Españas y de desta tierra de Nueva España, tomó posesión desta para fundar en su nombre el Nuevo Reino de Granada y la nueva ciudad de Santa Fe. Dicho que hubo inclinó por las tierras su rodilla y arrancando algunos pastos y yerbas, volvió a montar en su caballo y desnudó su espada y a grandes voces retornando dixo: Debéis salir si hay quién a contradixir la fundación y sabreis que la defenderé con mis caballos y con mi espada y luego con mi vida...

Y continúa diciendo el cronista que nadie osó contradecir al noble señor. Pero aquel día no se trazaron calles ni se constituyó cabildo y ni siquiera se levantó acta de fundación. Sólo, agrega Fray Pedro de Simón que: Aunque tuvo sus principios esta ciudad como y cuando hemos dicho y se le puso el nombre referido de Santa Fe, no nombró entonces el General, justicia ni regidores, ni puso rollo de memorias, ni las demás cosas importantes al gobierno de una ciudad. Y no puso más justicia que la suya y sólo una autoridad nombró para que le asesorase en los reales negocios e hiciese las esquelas por él, que lo fue don Juan de la Fuente y Ortiz, que era avezado en hacer las letras y en lo del arte del buen decir y escribir, y sólo a este nombró.

Hasta aquí, la parte ceremonial de índole militar y religiosa de Santa Fe y su fundación. En puridad, históricamente hablando, debe decirse que lo que ocurrió el citado 6 de agosto de 1538, fue el asentamiento preliminar de orden puramente militar de la "toma de posesión en nombre de la Corona". Lo anterior resulta avalado por el hecho de que, a pesar de ser un hombre letrado, don Gonzalo Jiménez de Quesada, no había recibido en forma directa las capitulaciones correspondientes de Su Majestad, don Carlos Quinto, y, en consecuencia, no se hallaba investido de la autoridad suficiente para consumar jurídicamente la fundación como tal. No debe perderse de vista que las capitulaciones las había otorgado Su Majestad a Fernández de Lugo, por lo cual, Jiménez de Quesada se limitó exclusivamente a la parte religioso-militar. El título que éste poseía para el 6 de agosto citado, era una limitada delegación conferida por Fernández de Lugo, y la cual, a la letra dice:

"...Por la presente instrucción nombro por mi Teniente-General, al doctorado en leyes y justicia don Gonzalo Jiménez de Quesada, de toda la expedición hasta el nacimiento del río grande de la Magdalena y su retorno a éstas, que lo será de las gentes expedicionarias todas de a caballo y de a pie. Con la expresa advertencia de no extralimitarse en sus poderes, no vaya ni pase en cosa alguna ni en parte de ellos los susodichos capítulos, recomienda que recaiga antes de usar justicia, en su prudencia de beneficio de hombre de letras antes que de espada, so pena de su propia vida y perdimiento de todos sus bienes..."

Esto, entonces, explica el que nuestro fundador no hubiese ordenado elaboración del acta, ni designado cabildo, ni trazado calles, etc., etc., y hubiesen faltado todos los demás actos, de los cuales por adolecer, se extrañó y dejó constancia escrita, Fray Pedro de Simón, —cronista y expedicionario—, conforme a la citación que de él, atrás hicimos.

En conclusión, tenemos que, la celebración que hemos solido hacer de la "Fundación de Bogotá", en los actos de conmemoración anuales, en fecha 6 de agosto, están equivocados o por lo menos velados para los profanos en historia, quienes de esta suerte, se hallan condenados

a la "verdad oficial", quedando, a su vez, reservados los actos y hechos de la llamada "verdad verdadera", a un puñado de iniciados casi siempre sin acceso y sin voz ante la opinión pública. Al traslucir este significativo hecho, no pretendemos, en modo alguno rectificar la historia, con pretensiones de historiadores que nunca hemos tenido, sino apenas alinderar nuestra identidad con ceñimiento a la verdad. Es decir, precisando, diremos que la conmemoración anual que festejamos bajo la razón social de la Fundación de Bogotá, apenas si corresponde a la toma de posesión de los españoles del suelo sobre el cual se asienta la capital de la República, en un acto de orden estrictamente religioso-militar.

Dicho lo anterior, agreguemos una palabra más acerca de la fundación jurídica de la capital de Colombia.

En el entendido meridiano de que lo que conocemos oficialmente como fecha de Fundación de Bogotá y lugar de tal acontecimiento, no son tales, o, al menos, se hallan velados por la "verdad oficial", pues, que la posesión no es la fundación, ni el lugar fue la Plaza de Bolívar ni el sitio donde hoy se encuentra la Catedral Primada de Colombia y sus alrededores; veamos, rápida y finalmente, lo referenciado a la "Fundación Jurídica de Bogotá".

A principios del año de 1539, falleció Fernández de Lugo. En la línea jerárquica tan solo se hallaba don Gonzalo Jiménez de Quesada con la delegación de su investidura militar. Como quiera que las comunicaciones entre la Madre Patria y sus nuevos dominios eran extremadamente lentas y difíciles, éste —Jiménez de Quesada—, asumió por sí y ante sí la totalidad de poderes que mediante la capitulación real poseía Fernández de Lugo. Obviamente, tal hecho requería posterior reconocimiento real. Lo cual, más adelante, en efecto, así sucedió. En el acto de ratificación, Su Majestad, don Carlos Quinto, le otorgó, además, el título de "Adelantado", el que, a la sazón, era un equivalente de título nobiliario con derecho a participar de los beneficios y miramientos de la Real Corte.

En efecto, una vez que don Gonzalo Jiménez de Quesada asumió la totalidad de los poderes civiles y militares de la capitulación real de Fernández de Lugo, se dio a la tarea de efectuar la Fundación de Bogotá, esto es, para entonces, la de Santa Fe. Su rígida formación jurídico-formal, no podía permitirle concebir el mundo sino de forma jerarquizada, según la corriente expresión de los juristas hispanos de la época: "Desde el cielo a la tierra". Y, además, subjetivista, lo que de otra parte, sin violentar la propia conciencia, y otro tanto ocurría a los demás conquistadores, permitía el despojo y el ejercicio de la violencia de superiores e inferiores, escala ésta en donde obviamente, ellos, los conquistadores, eran los superiores. Además, se hallaba en cuestionamiento teológico el hecho de si los aborígenes poseían o no alma.

Con tales herramientas de orden teórico-intelectual, los españoles no pudieron entender la originalidad geográfica, ni etnológica de las tierras conquistadas y sus moradores, condiciones éstas naturales del nuevo mundo, derivadas del caprichoso y convulsivo proceso de su configuración geológica, y se les ocurría que su propio mundo —la Península Ibérica—, tan sólo era una pequeña maqueta en miniatura del Continente hollado por sus pies. Así pues, la Sabana de Bogotá, aparecía como una ampliación maravillosa y deslumbrante frente a la Vega de Granada; la Sierra de Elvira no era más que un triste promontorio comparado con la Serrezuela de Suñá; las colinas del Suspiro del Moro nada significaban frente a las Colinas de Soacha, y los empinados cerros que por el oriente protegen a Bogotá, parecían estáticos gigantes referidos a los que rodean a Granada. Todo ello, en el caso concreto de Jiménez de Quesada, mentalmente resultaba magnificado por su inagotable imaginación andaluza. Luego, la Fundación de Santa Fe, era idea fija y obsesionante, desde luego, con todo lo que ella conllevaba, a saber: La reducción y el sometimiento de los aborígenes, a empezar por sus jerarquías naturales: y en consecuencia, el despojo de sus tierras, mujeres y haberes. O, lo que es lo mismo, la erradicación del modo de producción comunitario primitivo, y la implantación del modo de producción feudal.

Así comenzó el largo proceso de sometimiento del pueblo, a un modo de producción que le era ajeno por entero a su idiosincrasia y costumbres, y a unas instituciones que le eran desconocidas e incomprensibles, fundadas sobre el presupuesto fáctico de la violencia. Violencia ésta, que obviamente, le venía de fuera y le era impuesta. De este hecho que podríamos denominar el "pecado original" del pueblo, y como tal pecado original, en modo alguno consumado sino heredado, de él se deriva la miseria preferida del pueblo colombiano.

No sin razón —no con sobrada y suficiente, el creador de la teoría del Socialismo Científico, ha dicho que "... en la historia real y concreta de los pueblos, en su origen, la conquista, el avasallamiento, el pillaje, la rapiña, la violencia, desempeñan el papel principal en la acumulación primitiva del capital".

Nada comprueba con tanta fuerza reveladora esta apreciación socio-científica, como los acontecimientos de nuestro descubrimiento, conquista y colonización.

Por eso, nuestro incunable maestro constitucionalista, don José María Samper, refiriéndose a la época que reseñamos, escribió que, "... La violencia fue el único medio de la Conquista. La violencia contra las tribus nómadas o sedentarias, la violencia contra sus hábitos de vida y producción comunitarias, la violencia contra sus creencias y organización tribal, la violencia y sólo la violencia fue el arma de 'seducción' de la Conquista".

Ciertamente, el modo de producción feudal trasplantado de Europa, más específicamente de España, resultaba más avanzado desde el punto de vista de las fuerzas de producción, por comparación con el de las comunidades primitivas indígenas. Este sistema, ante todo aportaba nuevos métodos de explotación de la tierra, grandemente avanzados en comparación con los del aborigen; a empezar por las especies de animales domésticos —tal el uso del buey en la labranza—, de los cuales carecieron los primitivos americanos. Era, en suma, el saldo de la Economía Tribal a la Economía Feudal, lo cual, teóricamente constituía un progreso. No sin olvidar que todo progreso logrado en condiciones de antagonismo social, brilla por su aspecto negativo, brutal, inhumano.

En últimas, el antagonismo era evidente entre el modo de producción tribal y el modo de producción feudal. Era tarea menos que imposible amalgamar, fusionar esos dos sistemas. El aborigen, fundado y aliado fuertemente de la fuerza y exuberancia de la naturaleza, que incesantemente, eternamente fermenta día y noche; donde la vida se multiplica hasta el infinito con la anuencia del invierno; donde no hay reposo en el incesante proceso de generación, reproducción y descomposición; donde la realidad concreta y física está en constante proceso de transformación y cambio; todo ello hacia de imposible absoluto el fusionamiento con un sistema fundamentado en el individualismo feudal, la opresión y la explotación del ser humano, como esté que implantaron los españoles.

Por eso, la Conquista no conquistó, sino que exterminó, destruyó o sencillamente envileció a las razas aborígenes, y, simultáneamente fundó una clase dirigente viciosa, profundamente pervertida y enraizada en su hábito de violencia, sed de riqueza y lujuria del poder.

Fue la resultante de la contraposición de dos sistemas distintos: el nativo, con el trabajo común, la cooperación en el esfuerzo para lograr el dominio de las fuerzas naturales y la organización general comunitaria, la cual aparecía como una necesidad natural a la vida y conservación del aborigen. La comunidad era para éste la molécula básica del mundo. El indígena no tenía de sí mismo un concepto elaborado como entidad separada, individualizada, absoluta, al modo de la concepción europea.

En la inmensa vastedad de los Andes o de la selva, no podía encontrar una entidad más pequeña que su propia comunidad. Mientras, con raras y extraordinarias excepciones, no hubo conquistador, adelantado, capitán, jefe, soldado, o simplemente aventurero, plebeyos y prófugos que no hubiesen entendido la Conquista como la suprema aventura en nuestras tierras, para lograr su personal provecho y su conversión en "señores feudales", desde luego, sin la calidad humana que otorgaba la selección aristocrática en Europa. Todos a cual más, con raras y extraordinarias excepciones, se exhibieron supersticiosos, fanáticos, cínicos, codiciosos, amorales, en donde la traición y la perfidia eran armas legítimas para suplantarse a sus propios superiores y saquear y liquidar a los indígenas.

Todo ello y mucho más fue y es el verdadero significado del Descubrimiento, la Conquista y la Colonización.

Sintetizado, como presumimos que queda lo anterior, retomemos la reseña de la Fundación Jurídica de Santa Fe.

Al decir del Capitán don Honorato Vicente Bernal, lugarteniente de don Nicolás de Federmán, apuntó en sus personales Memorias que "...tuve oportunidad de presenciar y doy fe del magno y fastuoso acontecer de la Fundación de Santa Fe. Ella, dice, fue presidida por el Teniente General don Gonzalo Jiménez de Quesada, en este año de gracia de 1539, precisamente el día 27 de abril". Los respetables historiadores, Juan Friede, Flórez de Ocariz, Castellanos y Fernández de Piedrahíta, coinciden en que "esa ceremonia se cumplió en esa fecha y con las debidas solemnidades". Además, se sabe de ciencia cierta que de esa fecha datan los nombramientos del primer Alcalde y Regidores de la ciudad, y que el acto de su posesión fue registrado en memorial de actas. En aquella misma fecha se trazaron calles y señalaron solares, y se delimitó la Plaza Mayor de Santa Fe, exactamente en donde hoy se encuentra la del Libertador Bolívar. Los solares fueron adjudicados a los vecinos, según su importancia, cerca o lejos de la Plaza. Sobre sus cuatro costados, se levantaron edificaciones para que sirviesen de sedes a los grandes poderes, a empezar por el eclesial. No obstante, la que ha debido ser Plaza Mayor, bien hubiese podido ser la de "Las Verbas" (hoy parque de Santander), que fue constituida de facto por el acto de posesión religioso-militar del 6 de agosto de 1538. Prueba de ello es que, ninguno de los vecinos españoles era superior en jerarquía a don Gonzalo, y éste no se adjudicó vivienda alguna al lado de la recién fundada Plaza Mayor, sino que continuó conservando y ocupando la que se había hecho construir sobre el marco de la Plaza de Las Verbas. Además, las grandes decisiones de poder y de administración se siguieron tomando desde allí, situación que perduró hasta el final de los años cincuenta de aquel siglo, cuando el Obispo Juan de Barrios, impulsó el traslado del centro de gravedad de Santa Fe hacia la Plaza Mayor, mediante la erección de la Iglesia Catedral y el desplazamiento del mercado hacia allí.

Fue, precisamente teniendo en cuenta los acontecimientos históricos reseñados hasta aquí, que el suscrito ponente, durante el año de 1989, hallándose en el ejercicio de la Presidencia del honorable Concejo de Bogotá, sugirió al cabildo el rescate de la fecha del 27 de abril, y celebrar en ella —como en efecto se celebró—, el cumpleaños número 450 de la antigua Corporación, dejando, a su vez la inquietud de que la fecha de celebración de la fundación de la ciudad, debe ser

trasladada oficialmente al 27 de abril de cada año. Y habrá de efectuarse otro tanto para la materia de "Historia de Bogotá" en cuanto a la educación oficial como privada, en los respectivos textos escolares, en los cuales debe quedar consignada solamente la verdad acerca del conjunto de estos hechos constitutivos de la "Partida de Nacimiento" de la capital de la República.

En la citada histórica oportunidad, se realizaron diversos actos conmemorativos de la singular efemérides, a iniciativa del cabildo, entre otros, el muy solemne, con la presencia del Alcalde titular para esa fecha, acompañado de diversos ex alcaldes, de embajadores y diplomáticos de Hispano-América, y todos aquellos de habla hispana, acto durante el cual se inhumó, con toda pompa y solemnidad, un pergamino con las firmas respectivas de los cuarenta cabildantes y que contiene la serie de propósitos que nos comprometimos a efectuar, los cuales, aspiramos, hayan sido realizados en su totalidad, cuando en la celebración de los quinientos años de la fundación de la ciudad (27 de abril del año 2039), corresponda a los concejales de entonces realizar la exhumación de dicha urna.

Finalmente en cuanto a este acápite de la exposición y retornando el hilo conductor, es importante anotar que para los españoles, el alcalde (o Poder Ejecutivo) no era lo vital en el concepto de autoridad, sino que la sede principal del poder se hallaba radicada en el cabildo. Prueba de ello es que, muchos años después, cuando tuvieron lugar los acontecimientos del 20 de Julio de 1810, para la Declaración de Independencia fue proclamado "Cabildo Abierto".

Desde entonces, una interminable procesión de acontecimientos de grande importancia histórica, tuvieron como escenario natural, no sólo las calles, sino las edificaciones públicas y privadas de Santa Fe de Bogotá. No obstante ir perdiendo paulatinamente su identidad señorial, la ciudad de don Gonzalo Jiménez de Quesada sigue siendo la ciudad del "Dorado", a donde la gente de provincia acude, a la manera en que lo hicieron los primeros españoles, tras la búsqueda de esa mágica ilusión de riqueza, de éxito y bienestar, que casi nunca se logran, tema que será objeto de nuestro análisis, en el siguiente capítulo.

Tal vez, con alguna lucidez de visión futurista, no en vano los españoles llamaron a su primer campamento en Santa Fe, el "Campamento de Nuestra Señora de la Esperanza".

Ello, podría sintetizar la metamorfosis que ha sufrido la ciudad señorial en lo que alguno de nuestros alcaldes, en afortunada frase llamó "ciudad asilo".

II. Santa Fe ..., Bogotá ..., El "Dorado" ? ...

Ciertamente, tanto la antigua y original Santa Fe, como la actual Bogotá, con razón o sin ella, siempre estuvo signada de ser un emporio de riqueza, de éxito, de fácil prosperidad. Por una u otra razón, su reputación siempre estuvo aureolada por un extraño nimbo de leyenda en ese sentido.

Parace ser que el origen de tal fábula se derivó, en parte de un hecho cierto que tuvo ocurrencia después de los actos de toma de posesión de estas tierras, por parte de la corona española, y de la fundación jurídica de Santa Fe, y en parte, de la subjetividad de los españoles, magnificada por la avaricia.

Como quiera que haya sido, el hecho cierto fue el siguiente:

A la muerte del Zipa o Gran Señor, autoridad máxima de los aborígenes en lo civil, religioso y militar, Tisquesusa, fue elegido como un heredero, un aguerrido y altivo indígena de nombre Sagipa, a quien correspondió recibir la intimación española de sostenimiento a la Corona. El aborigen al frente de sus guerreros prestó heroica resistencia hasta que sus huestes fueron vencidas y él cayó prisionero. Sin saber a cabalidad, por su puesto, lo que significaba el juramento europeo, le fue arrancado por la fuerza, y de esta suerte, juró fidelidad al vencedor. Y no obstante su condición de monarca vencido, Jiménez de Quesada ordenó ponerlo en cautiverio, a pesar del juramento de lealtad, y exigió de los súbditos sometidos un rescate en oro puro y esmeraldas, hasta llenar una habitación que para el efecto hizo construir, del tamaño del medio solar (nueve metros de largo, siete de ancho y tres y medio de alto), con lo que quedaría a salvo la vida del nuevo Zipa, pero que —de hecho— implicaba la entrega del tesoro Tisquesusa, del que mucho se hablaba, pero del cual los indígenas nunca revelaron su exacta ubicación.

Sagipa pidió garantía para que los españoles no siguieran a sus indios al lugar donde se custodiaba, petición que fue aprobada prontamente por sus captores. Entonces, los indígenas, uno a uno fueron desfilando en repetidas rondas durante tres y medio días trayendo consigo y depositando utensilios de oro y pequeñas cantidades de ...

simultáneamente persecución y seguimiento hasta hallar el Dorado.

Por su parte, Sagipa fue torturado hasta morir, y en modo alguno llegó a revelar el lugar del tesoro. Ante el asesinato de su jefe, otro tanto hicieron sus súbditos, y además, en forma mohína y taimada, lentamente y sin que los españoles se enterasen, se dieron trazas para volver a llevarse el tesoro. Nunca tampoco los españoles se enteraron de cómo lo sacaron, ni del lugar a dónde lo llevaron. Muchas cabezas rodaron, pero ninguno de los nativos habló siguiendo el ejemplo de Sagipa.

Por obvias razones todos los españoles que pudieron contemplar y poseer transitoriamente el tesoro del rescate, ya nunca pudieron olvidar

el "sueño" del Dorado, y hasta el final de sus existencias, vivieron anhelantes de encontrarlo. No obstante nunca lo consiguieron y hasta la fecha, no se tiene noticia de que algún humano lo hubiese hallado.

Con el anterior hecho, de una parte, se creó la leyenda del Dorado y de otra, se consumó el primer secuestro extorsivo en suelo americano, seguido de tortura y muerte de la víctima. Ese, el origen de la tan famosa leyenda de "El Dorado".

Así, pues, la humilde aldea de pajizas, chozas levantadas con el sudor del indio bajo la idea y dirección del conquistador español, al pie de los cerros de Guadalupe, Monserrate y La Peña, no sólo nació aureolada de la leyenda de riqueza, sino también signada a convertirse en centro de acontecimientos históricos de trascendencia, y, a tomar, más tarde, carta de ciudadanía entre las urbes destinadas a adquirir renombre universal.

Con todo, cuando nació Santa Fe, ya se habían fundado otras ciudades, y en las Costas del Caribe se delineaban Santa Marta y Cartagena, y en el Sur, Quito, Popayán y Cali, como formando los eslabones de la cadena que parece señalar el camino de la fraternidad de Sur América. Y no obstante no haber sido Santa Fe la primogénita de ellas, pronto tomó la supremacía de la familia y principió a convertirse en el robusto corazón donde habrían de venir a renovarse, no sólo la sangre de las arterias nacionales, sino, así mismo, las de todo el septentrion del Continente. En efecto, no habrían transcurrido dos o tres meses de la toma de posesión de estas tierras por Jiménez de Quesada, cuando tuvo noticia de las avanzadas de otras dos huestes de conquistadores; de Venezuela venían los conquistadores caquetíos, y del Sur los peruleros, para completar todos juntos, con tres siglos de anticipación, el mapa de dio origen al pensamiento y concepción geopolítica del Libertador, para la fundación de la República de "La Gran Colombia", cuyo centro y nervio principal habría de ser, precisamente Santa Fe.

También de Santa Fe, salieron un buen número de conquistadores y fundadores de otras ciudades. En efecto, una vez que hubieran partido para España los tres grandes de la Conquista, Santa Fe se constituyó en el centro que continuó su obra. De aquí salieron Suárez de Rondón y Martín Galeano a fundar a Tunja y Vélez, primeros núcleos de lo que hoy es Boyacá y Santander. Igualmente, los que fueron a fundar las poblaciones regadas a lo largo del Alto Magdalena, hasta arribar a Neiva. Y Núñez de Pedroza que salió hacia el Occidente hasta internarse en las montañas de Antioquia y fundar ese otro eslabón valioso de la unidad nacional. Y Ursúa que saliendo de Santa Fe, llegó aún más al Norte para fundar a Pamplona. Y Hernán Pérez de Quesada, hermano de don Gonzalo, partió hacia el Sur, por entre las selvas adyacentes del Guaviare, Caquetá y Putumayo, dejando a su paso fundadas las primeras poblaciones del Sur de Colombia.

No nos detendremos en otras expediciones, pero señalemos que Santa Fe, desde su origen, fue el centro espiritual, entorno al cual se modeló nuestra patria. La misión de Santa Fe fue la de guiar las fuerzas que presiden el desarrollo de los pueblos, y que aparecía en su iniciación rodeada de obstáculos naturales dispuestos a oponerse a su destino. No tuvo Santa Fe la inmensa red fluvial que confluye, después de recorrer medio continente, a rendir su tributo frente a Buenos Aires; tampoco existían los vastos litorales del Atlántico y Pacífico, en cuyos centros se levantan Río de Janeiro y Lima; tampoco la homogénea y sabia raza que denominaba el Imperio Azteca. Al contrario, razas diversas y rivales se extendían desde la Guajira hasta Pasto; cordilleras tres veces mayores a las atravesadas por Napoleón y Aníbal juntos, obstruían el humano acercamiento, y diversos climas parecían favorecer la división en vez del armónico conjunto.

Sin embargo y a pesar de todo esto, como demostración una vez más del poder del espíritu sobre el mundo material, la simiente arrojada en Santa Fe, extendió sus raíces para formar el todo y la esencia de futuras nacionalidades. Pero, especialmente, el de la colombiana. Fue, precisamente con motivo de la instalación de la Primera Real Audiencia en Santa Fe, como llegaron a ella, a confundirse en su poderosa hegemonía, el mercader de la Costa del Caribe, el minero de Antioquia, el orfebre de Pasto, el agricultor de Cúcuta, el pescador de perlas del Cabo de la Vela, todos ellos con el común propósito de buscar y reclamar justicia ante los Tribunales de la Real Audiencia.

Pero no sólo en estos órdenes el acercamiento y fusión se llevó a cabo; en el campo del refinamiento espiritual y la cultura superior, también Santa Fe marchó a la cabeza, porque circunscribió en los claustros de sus nacientes universidades, todo el acervo del espíritu humano en cuanto a conocimientos, arte y humanidades, a empezar por la filología. Así, Santa Fe, nació para cumplir con su destino. Por eso, la característica especial que distingue a nuestra capital, es la de ser el alma, síntesis y resumen de la unidad nacional, que desde su propio nacimiento quedó consolidada y que perdura hasta nuestros días; por eso, con sobrado fundamento, creemos que es lícito pensar que ella continuará incommovible mientras Colombia sea tal:

¿A qué biografías, uno a uno los acontecimientos que van regando y jalonando de grandeza, lo que va corrido hasta nuestros días de todo aquello que constituye nuestra historia y nuestra propia identidad?

Lo que hasta aquí queda dicho, tiene como objeto y propósito el de recordar, cuáles son nuestras raíces étnicas, y el por qué de nuestra condición humana, tal como es; y no de otra manera. Luego, sobre el presupuesto de lo dicho y alguna otra palabra que vamos a agregar acerca de "población" de la capital de la República, pretendemos

adentrarnos en "el espesor y el humus" de la gran ciudad..., poseedora (?) de "El Dorado".

El primer dato preciso que se conoce acerca de población de Bogotá, procede del año 1539, tal como atrás se dijo, y es de sesenta mil "mal contados por lo bajo", de los cuales "seiscientos veintiuno eran hijos de Dios", esto es, "blancos" (europeos) y los restantes "de ellos se sospechaban que no tuviesen alma". Para el año de 1587, con la llegada de la primera "epidemia de viruelas", la población se redujo en una tercera parte, de donde se sigue que aproximadamente era de cuarenta mil almas (para esta fecha ya se había definido que los indígenas sí poseían "alma", pero que "por su renuencia en el error los más empecinados debían ser sometidos a la salvación mediante el látigo y la esclavitud moderada"); sin embargo, en aquella época hasta las más leves enfermedades eran mortales, y en el censo de 1774, más conocido como el censo del Virrey don Manuel Guirrior, determinó que en la ciudad había un total de "16.233" habitantes. Como se aprecia, la tendencia de la tasa poblacional era permanentemente decreciente, o, en el mejor de los casos, su crecimiento era mínimo.

Por entonces, Santa Fe era una verdadera "aldea de paz, propia del espíritu", tal como lo afirmara más tarde el Sabio Mutis.

Sus estrechas, polvorientas, o a veces, empedradas calles, veíanse muy poco transitadas, y sólo de cuando en vez, eran atravesadas por indios y recuas de mulas, y algunas veces engalanadas por bellas, elegantes y discretas damas cubiertas a la usanza andaluza; otras veces eran transitadas por elegantes jinetes, o por frailes vestidos de negro o marrón que repartiendo bendiciones a diestra y siniestra, en voz alta iban recitando jaculatorias y rezos para ahuyentar al "mal-dingo". Y siempre que el Virrey o el señor Arzobispo pasearan, los "blancos saludaban con inclinación de una de sus rodillas al suelo", mientras, "los indios lo hacían con las dos y el rostro hacia tierra".

Así, más que transcurrir se deslizaba el tiempo, suave, tenuemente por la ciudad de Santa Fe. Con todo, la llegada del progreso tiene su precio. Un día, la tranquilidad pastoril de Santa Fe se vio alterada, por el arribo de un coche de caballos. Fue el de don Alonso Turillo de Yebra. Y a finales de ese siglo, al decir de Cordovez y Moure —el más célebre de los cronistas antiguos de Santa Fe—, "la ciudad perdió la calma" que ya nunca volvería a recobrar; sus calles se hallaban invadidas por cinco coches, y "era preciso abrir bien los ojos para no resultar victimado de algún atropello" por aquellos carruajes que impusieron una verdadera marca de "clase social". Estaba el de don Turillo de Yebra, el del Virrey, el del Arzobispo, el del Marqués de San Jorge y el de don Pantaleón Guitérrez. Un año más tarde, a los cinco anteriores se sumó uno nuevo; el de la familia Vergara.

Se sabe de dato cierto —el Archivo Colonial—, que el 20 de julio de 1810, Santa Fe tenía 22.000 habitantes, y que más de la mitad de ellos, en forma apretada se peleaban para lograr escuchar el vibrante discurso del Tribuno del Pueblo, José Acevedo y Gómez.

De ahí en adelante, Santa Fe se convirtió en una ciudad cuartel primero con los ejércitos del Libertador, esto es, los de la Independencia, luego, con los españoles de la "Reconquista" al mando de don Pablo Morillo, y, finalmente, con los de las guerras civiles, cuyas acciones bélicas, en un alto porcentaje, tuvieron lugar en las mismas calles de la Capital.

En 1849, la tasa de población había alcanzado nuevamente el número inicial; era entonces de 60.000 habitantes. Se había necesitado el transcurrir de tres siglos y diez años para reponer la población inicial. Fue don Vicente Lombana, a la sazón Gobernador de la Provincia de Bogotá, quien en ese año, tomando como centro la Plaza Principal (hoy de Bolívar) organizó la nomenclatura y señaló las calles de oriente a occidente y occidente a oriente, y las carreras, de norte a sur y sur a norte.

Luego, el Coronel Agustín Codazzi levantó el plano de la ciudad. Se dio a las vías nombres de provincias y batallas; en 1867 el Concejo de la Ciudad hizo algunas modificaciones y en 1886 adoptó la nomenclatura que actualmente rige.

Con todo, en el año de 1885, se levantó un grande y acalorado debate por el notablatto conservador de Bogotá, en contra de una providencia que había sido tomada por el Concejo. Se trataba de la incorporación de Chapinero a la ciudad como nuevo barrio, dándole a Bogotá un aspecto longitudinal. El debate se extendió por varios días e incluso llegó a manifestaciones de violencia física. Por fin se llegó a un punto de transacción; los oponentes lo aceptaban, a condición de que su nombre fuera "The Chapinero Company". Superado el escollo, los oponentes con pretensiones inglesas, rápidamente se dieron a la tarea de monopolizar las nuevas propiedades del norte. El progreso no se hizo esperar; aceleradamente se construyó el "tranvía del norte" que era tirado por mulas. Este hecho marcó el verdadero inicio de la tradicional dicotomía "norte-sur", es decir, "ricos y pobres" de Bogotá, respectivamente.

Así, Bogotá arribó a la celebración del primer centenario de Independencia. Era el año de 1910. La ciudad tenía 110.000 habitantes. Era pacífica y romántica, y más que por "Bogotá", se le conocía por "Atenas Suramericana". Así continuó hasta 1938, año en el cual cumplió sus cuatro siglos de existencia, y el censo de entonces reveló que la ciudad poseía 350.000 habitantes. Era, según el decir de algún historiador de la ciudad, "un hervidero humano" en donde "el aire se había enrarecido".

Durante los últimos 52 años, la capital ha sufrido grandes transformaciones. La "muy noble" y "muy leal" ciudad de don Gonzalo

Jiménez de Quesada, hubo de contemplar el 9 de abril de 1948, que cambió su aspecto físico y profundamente, también, parte de su aspecto espiritual.

El 13 de junio de 1953, el golpe militar sorprendió a los casi 700.000 habitantes. Y el 10 de mayo de 1957, al concluir este régimen, Bogotá, ya era Distrito Especial y contaba con 1.000.000 de habitantes. De entonces a esta parte, cálculos conservadores le atribuyen más de 6.000.000 millones.

Con este preámbulo de "largas zancadas", veamos lo que es la Bogotá de hoy, sobre el presupuesto de lo que fue la Bogotá de ayer.

Sabemos que el modo feudal de producción, caracterizó el período del Descubrimiento, la Conquista y la Colonia. Por tanto, técnica e históricamente, frente a las fuerzas productivas, no hubo sino dos clases sociales: de una parte, nobleza, señores y servidores ascendidos, y, de otra, vasallos, plebeyos y esclavos. O, lo que es lo mismo: Señores feudales, y, siervos de la Gleba. Sin más, este el esquema de las clases sociales en ese período histórico.

A partir de la Independencia, el esquema social cambió. Teóricamente no hubo más esclavismo. El célebre decreto del Libertador (de ahí el título), fue taxativo en la materia: Quien siendo esclavo pisare el territorio nacional, por ese solo hecho será libre...

Todavía lo recoge la Constitución vigente en su artículo veintidós: "No habrá esclavos en Colombia. El que, siendo esclavo, pise el territorio de la República, quedará libre".

A partir de entonces, el territorio de la República vio nacer en su seno, cuatro clases sociales, para decirlo de alguna manera, no obstante, el concepto de "clase social" en puridad científico-social, no le es aplicable a ninguna de esas agrupaciones humanas. No nos detendremos a analizar el por qué, pues, no es objeto de la presente ponencia.

Dichas clases sociales, o mejor aún, esas agrupaciones humanas, estaban conformadas de la siguiente manera: los poseedores de la tierra (terratenientes); las gentes sin mayores bienes de fortuna pero ilustradas académicamente hablando, que generalmente establecían ejercicio de cargos públicos y en su vivencia trataban de asimilarse a los terratenientes; los trabajadores urbanos y los del campo (que en la práctica se confundían); y, los pobres de solemnidad (que así eran llamados) y que habían caído en desgracia frente a los inclementes señores de la tierra y habían perdido sus parcelas de heredad. De estos últimos, nació la sub-clase de los mendigos, la cual, más adelante evolucionará hacia el "lumpen proletariado".

Todas estas manifestaciones de pre-clases sociales, tuvieron siempre algo en común: el punto de mira de desplazarse de todos los confines de la patria a establecerse en la "prodigiosa" ciudad del Dorado. Los unos para disfrutar de los "adelantos" y de todo el "bienestar" de la capital de la República; los otros, a buscar oportunidades y fortuna, y los últimos, al menos para ver de cerca el prodigio del Dorado y sentirse al abrigo de la capital...

No obstante, Colombia y su capital, casi siempre fueron pobres, casi paupérrimos, que por lo demás, es todo lo contrario de lo que siempre se enseñó en nuestro sistema de educación, acerca de una supuesta inmensa riqueza que nos había concedido la naturaleza, y que estaba estampada en los cuernos de la abundancia del escudo nacional. La verdad es que pocos son los casos que registra nuestra historia nacional de "muerte por física hambre", no habiéndonos sobrado nunca nada. Es sintomática aquella verdad novelada que García Márquez pone en boca del Libertador y de "su servidor, José Palacios", antiguo liberto suyo, cuando camino a Santa Marta, ante la precariedad de medios económicos, éste le espetó: "General, siempre hemos sido pobres y nunca nos ha faltado nada"; a lo cual, el Libertador repuso: "Siempre hemos sido ricos y nunca nos ha sobrado nada".

En suma, los terratenientes eran adinerados o "ricos" a secas, en cuanto que su riqueza estaba representada en las propiedades territoriales, pero, en realidad, eran tan pobres como los pobres, pues, lo eran en costumbres, en cultura, en refinamiento social, en estilo de alimentación, poseedores de bienes que suministraban alguna comodidad inmediata, pero tanto bienes como comodidad, absolutamente rudimentarios, sin señorío, con excepción de unas pocas, contadísimas familias santafereñas... En las casas de los "pudientes", relativamente la diferencia con las demás era bien poca, por no decir que ninguna. Al principio, se diferenciaban porque había luz eléctrica, y más tarde acrecentaron la diferencia porque adquirieron un receptor de radio; el mobiliario de madera con algunas tallas, por lo general, era una copia desmejorada de verdaderos muebles de estilo, y salvo la alimentación y el vestuario "domingueros", todo lo demás era igual. Las diferencias del domingo, tácitamente eran de orden religioso y no social.

El vestuario y el alimento, constituían como una celebración en honor al "día del descanso del Creador", aunque la diferencia, con los alimentos de la semana, eran bien pocos, a saber: huevos al desayuno y pollo en el plato fuerte del mediodía y sobremesa compuesta de torta y jugo de fruta natural, generalmente, una mezcla de bananos y naranja, que eran las frutas más abundantes y baratas del mercado. La mentalidad, en últimas, era de verdaderos "ahorradores". La siguiente clase, a duras penas, trataba de imitar a la primera, y a su vez, la de los trabajadores, sólo se diferenciaban por la abundante cantidad de fermentadas que ingerían, y el mayor número de peleas y casos de baranda judicial que protagonizaban. Esta práctica en la clase social de los trabajadores, con pocos cambios, aún continúa y llega a nuestros días.

La concepción de la sociedad era rigidamente estática. Cada clase ocupaba su lugar y ninguno otro. Los ricos eran los ricos, los siguientes eran los siguientes, los trabajadores siempre serían trabajadores, y los otros..., siempre serían los "otros".

Las tres últimas clases, ninguna tenía posibilidad de salir de su situación. Y la primera no obstante viajar al antiguo continente y conocer otras culturas, siempre conservó un enorme complejo de culpa, que transformaba en complejo de pobre. Siempre se quejaba de hallarse endeudada y sin recursos y cuando se le indagaba por el lugar donde había pasado sus vacaciones, no obstante recién regresar de la Ribiera Francesa, o de la Costa Azul, indistintamente contestaba, que venía de "Chipaque" o cualquier otro lugar en donde estuviese ubicada su "finca"... o la de algún "compadre" caritativo que lo había alojado hospitalariamente.

Y la situación de los "otros", de los verdaderamente pobres de solemnidad, las gentes desarraigadas de sus parcelas en el campo, los que no tenían ninguna ubicación en el centro urbano, ni ninguna posibilidad, ni bienes de fortuna de ninguna índole; los desamparados y resignados, los totales indigentes, la absoluta "gleba" en el más estricto sentido del término, carente de toda propiedad y dueño de las privaciones totales, tal como sería imposible concebir un conjunto humano de escala inferior, más impresionantemente patético, no logrado de la mano maestra de Dostoiévski en sus "Pobres gentes", o de Víctor Hugo en sus "Miserables", toda esa gente, ese conjunto infrahumano, generación tras generación, vio transcurrir un largo período de tiempo, y solamente, ya entrado este siglo, sacudidos por la portentosa palabra de Jorge Eliécer Gaitán, empezaron a despertar del largo sueño embrutecedor en que se hallaban hibernando.

Esta, en términos generales, fue la estructura social de Colombia y particularmente de Bogotá, que prevaleció desde el último viaje del Libertador a Santa Marta y que llegó hasta unos veinte años después de la Guerra de los Mil Días, revistiendo características angustiosas de "eternidad" y de "estática social".

Fue apenas, a partir de 1920, cuando nuestra sociedad se empezó a constituir como tal y a figurar con identidad en el concierto internacional. Sin embargo, aún hoy día, el ingreso "per cápita", a pesar del relativo progreso "nacional", es elemental, desconsolador, mísero. Es, uno de los más bajos de Iberoamérica. En las tasas internacionales de exportaciones casi ni siquiera figuramos. Paso a paso, sobre el presupuesto de esfuerzos prolongados y privaciones sin cuenta, hemos ido saliendo de la miseria, el analfabetismo y el atraso, y precisamente por haber ascendido tan lentamente, con tanto sacrificio, Colombia es uno de los países más conservadores del mundo que en cada elección vota con criterio "liberal". Esa la razón principal de la vigencia de las castas que detentan el poder.

Al mismo tiempo y por suprema contradicción, en todas las clases sociales se registra el común denominador del "descontento" con todo lo existente, y tal hecho ha llegado a convertirse en característica permanente y manera de "ser" de los colombianos. Es decir, buscamos siempre nuestra identidad no en lo que somos, sino en el inmediato futuro y en lo que podamos llegar a ser, y, por tanto, sin ser lo que somos y sin poder justificar nuestra razón de ser. Ese, en nuestro entender, el otro poderoso factor que detiene el progreso, pues, gastamos nuestras energías en desear ser lo que no somos, y por consecuencia, dejamos de "ser" lo que somos. Con todo, de semejante contradicción, también somos capaces de generar una cierta dinámica social. Con ella y a pesar de su lentitud tremenda, hemos conseguido superar por lo menos la estática anterior a los años veinte de nuestro siglo. Mucho sospechamos que sólo nos falta el hábito vital, el "fiat" bíblico que nos congrege en torno de un gran propósito nacional, sobre el presupuesto de un programa eminentemente social, y desarrollemos toda la potencialidad de riqueza humana y natural que se halla simbolizada en los "cuernos de la abundancia" de nuestro escudo patrio.

Estas consideraciones, en parte, al menos, constituyen la columna vertebral del programa político que nosotros abanderados en el Movimiento Transformación Liberal, especialmente aquí en la capital de la República. Aspiramos a verlas incorporadas plenamente en la plataforma del Partido Liberal, y por obvias razones, convertidas un día en programa de Gobierno.

Jean Paul Sartre, el humanista y filósofo por excelencia de nuestra época, creador de la poderosa corriente de pensamiento crítico, denominada "El existencialismo", ha dicho en su "Critique de la Raison Dialectique", que, "... una ciudad es una organización material y social, que extrae su realidad de la ubicuidad de su ausencia: está presente en cada una de sus calles, en tanto que está siempre en otra parte, y el mito de la capital y sus misterios, muestra bien que la capacidad de las relaciones humanas directas, viene de ellas están siempre condicionadas por todas las otras".

Esto es, que, si buscáramos antecedentes a la crítica de las costumbres, encontraríamos que ésta se reduce a una tradición, que partiendo de los moralistas franceses del Siglo XVII, crítica con lucidez y valentía, ilusiones, convencionalismos, perjuicios, tabúes, mitos, etc., etc., aunque jamás se atreve a poner en tela de juicio el orden político y social.

Paradójicamente, se observa que, por el contrario, quienes atacan el ordenamiento político y social, lo hacen casi siempre, respetando y compartiendo la moral y las costumbres producidas por ese orden.

Son, por tanto, los dos polos opuestos que rodean el problema, pero sin cuestionar el "problema". Esto es, que criticar las costumbres desde

un ángulo meramente moralista, sin hacerlo simultáneamente con el orden político y social, es tan inocuo como criticar, por su parte, este ordenamiento, sin hacerlo con la moral y las costumbres, y lo que es peor, respetando la una y compartiendo las otras, sin darse por aludido de que ellas son producto de ese orden.

Por eso, al describir la historia para crear el derecho, se debe partir los legisladores, casi siempre lo hacen como si éste fuera un elemento autónomo de una sociedad dada, sin entender a cabalidad y menos aún criticar el problema de la superestructura, que es precisamente el medio al cual pertenece el elemento "derecho" de una sociedad.

Luego, el elemento "derecho" aparecerá como divorciado (autónomo) de la estructura económica de esa sociedad, como si dijéramos que él aparece por encima de las situaciones concretas determinadas por los factores económicos, esto es, por "encima" de la materialidad misma de esa sociedad, es decir, por encima del papel que las clases sociales juegan en el círculo de la producción de bienes sociales y la apropiación particular del producto del cambio de esos bienes. O, lo que es lo mismo, como si el derecho sólo regulara relaciones abstractas y universales en cuanto juicios de valoración mental, dejando por supuesto de lado toda la riqueza concreta de los fenómenos singulares, es decir, la particularidad histórica que constituye la vida cotidiana de una ciudad. O, por decir mejor, dejando de lado la riqueza teórico-práctica que puede extraerse del estudio de la alineación del individuo como tal y del individuo en relación social.

Por eso, al describir la historia para crear el derecho, se debe partir de la descripción de la historia haciendo a los hombres, como deben ser descritos éstos haciendo la historia.

Es decir, dejando implícito, por tanto, una crítica de la vida cotidiana, o lo que es lo mismo, una sociología que junto con la resultante del estudio de las condiciones económicas, sirvan de fundamento y sustentación a ese derecho que habrá de regular relaciones de hombres concretos en una sociedad concreta y determinada. Es decir, como si dijéramos que diseccionamos el cuerpo social no sólo para estudiar su base ósea, sino también su carne y sus músculos, y su aparato respiratorio y su torrente sanguíneo, que hacen el todo de ese cuerpo.

Porque también —como lo advierte Sartre—, "la expresión singular de relaciones universales, no puede ser explicada en su singularidad más que por razones singulares".

Se trata, en últimas, de captar la significación particular de los grupos colectivos, aprovechando para ello los aportes de cada una de las partes de esos grupos, pero con subordinación a la totalización dialéctico-histórica, dentro de la cual el objeto estudiado no es sino una etapa transitoria.

Se trata en consecuencia, de rehuir de la ingenua pretensión reaccionaria de creer que las relaciones interhumanas se reducen a relaciones psicológicas entre individuos aislados de todo contexto histórico y social, y desligados de una situación económica concreta que los incentiva y los determina, o los detiene y los aliena en la consecución de lo necesario para la superación de su propia necesidad.

Si pensamos que la apariencia de las cosas no oculta su verdad, como lo fenomenológico oculta el "noumen", sino que por el contrario, lo revela, entonces lo "superficial" resulta sociológicamente tan significativo como lo "profundo", y lo típico auténtico puede revelar aspectos íntimos, sutiles y esquivos de la realidad, que escapan a las grandes generalizaciones y al mundo de la abstracción teórica.

Puede parecer obvio ocuparse de lo conocido, pero lo conocido es, como sostiene Hegel (Fenomenología del Espíritu), "...precisamente por demasiado conocido, lo irreconocible".

Basta que nos desliguemos de nuestra mirada rutinaria "que mira sin ver nada", para que nos sorprendamos ante cosas que habíamos acabado olvidando, por hallarnos demasiado cerca y estar demasiado presentes. Así, pues, si viviéramos en una sociedad homogénea donde las contradicciones no existieran, la "curiosidad" no pasaría de ser un mero "folklorismo", o, una simple y agradable "guía turística". Pero en un mundo convulsionado y dividido, la presentación de los aspectos típicos de los hombres y de las clases es, sin lugar a duda, un poderoso medio de "lucidez" política.

En dicho orden, la Bogotá de principios de nuestro siglo, era todavía un pequeño mundo exclusivamente cerrado y local, reducido a las dimensiones de un barrio donde todo estaba cerca, donde todos se conocían y participaban, cada uno, por su puesto, en su propio "papel" y cada grupo en su propia "prelase", en una pegajosa intimidad con la vida del vecino, donde cada uno desempeñaba su propio papel en una sola dirección. Las relaciones interhumanas eran inevitablemente triviales tal como ocurre cuando los hombres están en contacto inmediato, en un ámbito demasiado familiar sin un mínimo de espacio personal, sin la mediación de una sociedad organizada necesaria para el surgimiento de conflictos dramáticos y de tensiones extremas.

Pero, terminada, la Primera Guerra Mundial, las fronteras de la ciudad fueron expansionándose paulatinamente y las nuevas oleadas de gentes la hicieron anónima e impersonal. "El prójimo" que no es ya "el conocido", se vuelve inquietante, la ciudad se llena de caras extrañas y nada puede saberse sobre el vecino. Este fenómeno, sufre una metamorfosis de multiplicidad geométrica, desde finales de la Segunda Guerra Mundial (1945) y casi durante toda la década siguiente, los "prójimos" llueven a ella —la ciudad—, de día y de noche, por virtud del fenómeno conocido como la violencia en Colombia, del cual, es bien conocido el exhaustivo análisis de Monseñor Germán Guzmán,

del Profesor Orlando Fals Borda, y del ideólogo liberal Indalecio Liévano Aguirre, pero especialmente de este último, en su extensa obra del mismo título: "La Violencia en Colombia".

Entonces la ciudad —Bogotá—, ahora sí es "un hervidero humano", al decir de Cordovez y Moure. Las gentes "desclasadas" se multiplican vertiginosamente como si brotasen de la misma tierra, de la noche a la mañana. Cada uno desempeña una multiplicidad de papeles en una multiplicidad de situaciones, surgiendo de ese modo una escisión entre la vida pública y la vida privada, y creando la oportunidad aún de "una vida secreta". La calle, de patio familiar que había sido, pasa a ser "tierra de nadie", se convierte en una encrucijada, donde cualquier cosa puede ocurrir a la vuelta de cada esquina.

El anonimato asegurado por la aglomeración y las inusitadas oportunidades de ocultamiento y de secreto en la gran ciudad, similar en esto a una jungla selvática enmarañada, con todos sus recovecos y escondrijos, son condiciones favorables para una vida más múltiple, variada y peligrosa, con conflictos y antagonismos agudizados y con infinitas posibilidades para el drama, la aventura y lo abiertamente irregular.

Los lugares céntricos y abigarradamente concurridos, durante los horarios hábiles ofrecen cierto grado de estabilidad y una relativa seguridad; en las noches, la ciudad se transforma. Es otra versión de Bogotá; es la Bogotá desconocida y oculta, la que no se menciona desde los ángulos "decentes". El lumpen se enseñorea de todas sus calles y literalmente brota de la tierra; sale de las alcantarillas. En algunos casos con la "mirada omisiva" de las autoridades policiales, y en otros, menos numerosos, en franca complicidad.

A esta altura, es pertinente aclarar que, debemos conceder que la contradicción fundamental de las clases sociales en una sociedad determinada —tal es el caso de Bogotá, que es del que nos ocupamos—, de una parte, y de otra, la cohesión, solidaridad y conciencia de cada clase social en particular, no son asimiladas en forma directa e inmediata por todos los componentes de la misma, sino a través de una compleja y sutil red de mediaciones. Por supuesto, cada uno vive y conoce su situación dentro de la sociedad a través de su pertenencia a una pluralidad de instituciones o grupos en donde las relaciones pueden ser presentes, íntimas, cara a cara, como ocurre con la familia, las amistades, las relaciones privadas, los vecinos, los condiscípulos, los compañeros de trabajo, los colegas.

También pueden ser de grupos más distantes, ya organizados culturalmente como sindicatos, clubes, partidos políticos, congregaciones religiosas, o, casuales, como reuniones o manifestaciones públicas, transportes masivos públicos, o, grupos más amplios aún, como el que forman los miembros de una misma comunidad, los ciudadanos de un mismo país, los coetáneos de una misma generación.

III. Bogotá: Reseña histórica.

La fundación jurídica de Bogotá se remite al día 27 de abril del año 1539. Con todo, lo que en realidad se fundó aquel día por don Gonzalo Jiménez de Quesada, para ser exactos, fue la "Villa de Santa Fe". Ya vimos en capítulo separado, tanto la toma de posesión de este territorio indígena (ceremonia religioso-militar, agosto 6 de 1538), como la Fundación de la Villa propiamente dicha (abril 27 de 1539), conjuntamente con una síntesis de algunos de sus pormenores.

Durante los dos primeros años de existencia de Santa Fe, la autoridad máxima fue el Cabildo, el cual, obviamente, estuvo integrado por los Capitanes de la Conquista, a cuya cabeza, naturalmente, estaba don Gonzalo Jiménez de Quesada.

En el año de 1540, Su Majestad, el Emperador don Carlos V, mediante Real Cédula, la ascendió a la categoría de Ciudad. En dicha Real Cédula, entre otras cosas, se dijo:

"Mandamos que ahora y de aquí adelante el dicho pueblo se llame e intitule la Ciudad de Santa Fe; y que goce de las preeminencias y prerrogativas e inmunidades que puede y debe gozar siendo ciudad".

Además, se le confirió Escudo Real de Armas y Divisas y para que fuese el Sello de la Ciudad:

"Un águila negra rampante y coronada, en campo de oro, con una granada abierta en cada garra y por orla algunos ramos de oro en campo azul".

Con dicho mandato real, ahora, Santa Fe, adquiría la misma naturaleza y estatura jurídica de cualquiera de las principales ciudades de la Madre Patria. Y, a pesar de que, para esa hora histórica, Santa Fe dependía jurisdiccionalmente de la Real Audiencia de Santo Domingo, merced a su nueva categoría, empezó a consolidarse como el centro político y administrativo del Nuevo Reino. Simultáneamente, se operó una metamorfosis en la índole de sus habitantes, que de guerreros, aventureros, caza fortunas y conquistadores, se fueron transformando en burócratas y en personas de hábitos civiles y sedentarios.

Este trayecto, históricamente fue la época de transición entre la Conquista y el nacimiento de la "colonización".

Otro factor importante influyó en forma definitiva. Fue la migración masiva de la Madre Patria hacia el Nuevo Reino, de "oidores, letrados, escribanos y funcionarios burocráticos", que necesariamente, implantaron sus propios hábitos, costumbres y vida cotidiana. De allí nació el calificativo de "Ciudad Letrada" para Santa Fe.

Los dos aspectos más importantes de esa primera época de Santa Fe, estaban directamente sometidos a la jurisdicción del Cabildo, y ellos eran: 1º El manejo de la distribución de tierras, y, 2º El control

de indígenas. Y un tercer asunto, de menor importancia que los anteriores, lo fue el de "regulación urbana". Este comprendía varios aspectos, a saber:

- Abastecimiento (carne y trigo).
- Regulación de pesas y medidas.
- Fiscalización de la moralidad cristiana.
- Control de intercambio de bienes.
- Empedrado de caminos y claros de las calles y arborización.
- Construcción de terraplenes y puentes.
- Administración de ejidos, dehesas y propios.
- Abasto de aguas, aseo y alumbrado de rondas.
- Mantenimiento de carnicerías (la mayor y dos menores tenían control oficial).
- Regulación de comercio interno en tiendas y pulperías.
- Administración de justicia y de policía.
- Protocolo para celebraciones públicas.
- Organización de las fiestas religiosas y de las públicas en nombre de Su Majestad.
- Prohibición de celebraciones paganas indígenas y aplicación de penas por contravención.

Luego vino una fecha decisiva para las instituciones jurídicas propiamente dichas en Santa Fe, y en consecuencia, para el Nuevo Reino de Granada. Era el 7 de abril del año de 1550. Aquel día, se estableció la Real Audiencia en Santa Fe. Por Real Cédula expedida por Su Majestad en julio del año de 1549, se dispuso y ordenó pormenorizadamente todos los detalles del protocolo que debía ser observado para la instalación de la audiencia. Igualmente, aquel día debía entrar triunfalmente a la ciudad el Sello Real, símbolo supremo de la potestad monárquica. El recibimiento de dicho sello por parte de la Real Audiencia, significaba, ni más ni menos, el recibo por delegación plena de la autoridad imperial otorgada por Su Majestad.

La primera nómina estuvo integrada así: Oidores: Don Miguel Díaz de Armendáriz, don Juan López de Galarza y don Beltrán de Góngora, todos tres altos letrados y conocedores de "la voluntad real tocante a los indios, bienes y riquezas" de "este Nuevo Reino de Granada".

Su Majestad "por su soberana voluntad y la Gracia de Dios" se dignó designar como Fiscal a don Pedro de Escudero y Mostaza, "otro letrado y conocedor de las leyes"; como escribano a don Alonso Téllez de Mallorin, como Regidor Mayor a don Juan de Franco y Mendoza, hombre experto en "oficios y beneficios reales" y "patronatos y capellanías" en litigios con el "fuero eclesial"; y finalmente, como Portero y Custodio de Oficio, a don Gonzalo Velásquez. Y agregaba la Real Cédula, que se tuviese como copia y modelo "para nuestra nueva y muy leal ciudad de Santa Fe", a la "Cancillería Real de la Castilla" y "su manera de dar a nuestros súbditos en el augusto nombre de Dios y en el nuestro y por nuestra gracia", "toda la justicia añadida de prudencia".

En verdad, puede decirse que la instalación de la Real Audiencia fue el nacimiento de la juridicidad en nuestro medio. Contra todo lo que pueda pensarse y decirse del "derecho divino de los reyes para gobernar a sus súbditos", esta manifestación de la voluntad monárquica convertida en derecho por medio de la Real Audiencia, significó el relevo de las pre-instituciones derivadas de la Conquista, las cuales, no obstante ser expedidas por el Cabildo, no podían ser otra cosa que la omnimoda voluntad de los conquistadores, que a la sazón eran los mismos cabildantes a más de "encomenderos" autonómicos. Dicho de otra forma, la Real Audiencia, trajo a Santa Fe, una forma mucho más concreta y definitiva de la presencia de la autoridad de Su Majestad, por medio de las instituciones y el ordenamiento jurídico.

Por lo demás, frente a las múltiples quejas de la arbitrariedad de los conquistadores, la Corona había llegado a comprender claramente que las Reales Audiencias de este lado del océano, debían recibir y expresar poderes mucho más amplios que los que ostentaban sus iguales metropolitanas. Así, pues, por lo menos en la de Santa Fe, se delegó una autoridad casi total, que Su Majestad sabía necesaria para que pudiese contraponerse a los poderes de facto, tan fuertes y arrogantes de los conquistadores. Por otra parte, frente a la Iglesia que también poseía un inmenso poder, la Real Audiencia recibió plenos poderes para designar jueces que instruyesen y fallaran toda querrela sobre el derecho de patronato real y otras regalías a la clerecía. Incluso, más tarde llegaron a recibir capacidad jurídica para conocer apelaciones y fallarlas contra normas y disposiciones promulgadas por el Virrey, las jerarquías de la Iglesia y los Gobernadores de Indias.

En suma, la misión de la Real Audiencia en esa primera fase colonial, fue en esencia la de salvaguardar el ordenamiento jurídico de Su Majestad para estos reinos y representar con eficacia y prontitud la "Real Autoridad", lo cual, en verdad, vino a favorecer aliviando la situación del indígena.

Organizar y reglamentar la vida y las actividades de los granadinos y santafereños, fue la tarea más primordial y ardua durante la primera época de la Real Audiencia. Entre sus prioridades siempre mantuvo la de protección por los indígenas, y la reducción de tributos y servicios personales con los que el Cabildo de la primera época había gravado desorbitadamente a los nativos.

Ese fue el inicio de una lucha larga y encarnizada entre dos manifestaciones de derecho: el creado por los conquistadores, que en la práctica no era algo distinto a sus personales caprichos y voluntades erigidas en "ley", y la autoridad real, que evidentemente era una

verdadera forma embrionaria de derecho. Para los primeros, el indio no era cosa distinta de las bestias de carga, mientras, para los segundos, los nativos —si bien eran considerados como inferiores a los blancos—, se les debía algún "miramiento humano" como súbditos de tercera o cuarta categoría.

Es importante recordar al respecto que, hacia ya casi medio siglo, que S. M. Isabel La Católica, había fijado y sentado las bases de este pensamiento eminentemente humanitario, en el texto de su última voluntad, dictado en el Castillo Real de "La Motta", en el año de 1504. En particular, una de sus cláusulas recomienda a sus súbditos que "por la propia salvación de sus almas", traten con clemencia y piedad a los nativos "de nuestras nuevas Españas", socorriéndoles y enseñándoles el camino de salvar "sus almas si la tienen", y, "que así lo mando y ejecuten por nuestra soberana voluntad". No en vano —vale también recordar—, fue ella quien aportó todas sus joyas para el primer viaje del Gran Almirante don Cristóbal Colón.

En esta primera época, el Cabildo y la Real Audiencia, en la práctica, fueron abiertamente antagónicos. Y la lucha se centró y llegó a su punto culminante, precisamente por el manejo y distribución de tierras y el control de la población indígena. En cuanto a tierras y no obstante existir —como efectivamente existió— una prohibición taxativa por Real Cédula, para que el Cabildo no otorgase "mercedes de tierras", en la práctica, el de Santa Fe distribuyó de hecho la mayor parte de las tierras de la Sabana, primero entre sus propios hombres, y después, entre sus amigos llegados de España. En éste como en otros asuntos, frente a la norma teórico-jurídica primó el poder de la fuerza. Los primeros registros de propiedades en la Sabana, en el llamado Archivo de Carrasquilla (especie de primer Notaría), el 96 por ciento tiene como origen al otorgamiento promulgado por el Cabildo de Santa Fe.

Y en cuanto al control de indígenas, la tendencia del Cabildo fue la de usar y abusar por todos los medios posibles, de la fuerza de trabajo indígena; en tanto la Real Audiencia, en el caso de las tierras, sólo por motivos heroicos o humanitarios otorgó propiedades; y, en cuanto a los indígenas, su política abiertamente fue proteccionista en nombre de la Corona. Por otra parte, para burlar el proteccionismo de la Real Audiencia, el Cabildo, en el año de 1551, promulgó un bando por el cual se hacía obligatorio llevar ante la Real Audiencia cualquier causa, por medio de abogado, con lo cual, los indígenas que no poseían medios de pago en metálica, al principio perdieron naturalmente todas sus quejellas. Para contrarrestar esta medida, la Real Audiencia instituyó cargos de "abogados de pobres", y de hecho, asumió la defensa oficiosa de los nativos.

No obstante, la autoridad de la Real Audiencia no era absoluta; su funcionamiento estaba vigilado por la Corona a través de visitantes, muchos de los cuales se distinguieron siempre por su probidad y rectitud, aunque los hubo también despóticos, corruptos y prevaricadores. Es célebre el caso del Oidor De Mesa, quien fue decapitado en la Plaza Mayor por el mismo verdugo que él había contratado; y otros, no pocos, fueron sumariados por los visitantes y enviados presos a España, por reales o supuestos delitos. En todo caso, en Santa Fe se rumoraba que el Cabildo había otorgado estipendios a algunos visitantes para que socabaran el poder de la Real Audiencia.

Todos estos factores contribuyeron a enredar, dificultar y burocratizar la administración pública de la ciudad, y muchas fueron las ocasiones en que la Real Audiencia tuvo que avenirse a las presiones del poder local del Cabildo, en asuntos tales como la tasación de "tributos indígenas", "normas sobre encomienda", "servicios personales y movilización de indígenas", y aún sobre "repartición de tierras en la Sabana".

Sin embargo, la administración pública cada vez se hacía más compleja y la ciudad seguía ganando categoría. En el año de 1564, la ciudad recibió una nueva distinción por parte de la Corona; fue erigida como sede arzobispal.

Pero ahí no paró. La burocracia española, entre todas las burocracias reales de la época, era la más compleja y completa de cuantas existían en el mundo. Y en el Nuevo Reino y particularmente en Santa Fe, se extendió de la misma manera que en España. Casi no había aspecto de la vida urbana y rural en donde no estuviese presente.

Era un mecanismo frondoso, intrincado y burocratizado como ninguno. Un ejemplo de ello, es el Gobierno de la ciudad para el año de 1674, cuando, a pesar de ser una ciudad en cuanto al rango, en la realidad era apenas una aldea más o menos grande.

Además de la Real Audiencia y de los Cabildos Secular y Eclesiástico (con todos los cargos que dentro de esas tres instituciones existían), se habían erigido también los siguientes Tribunales: Tribunal de la Santa Cruzada; Tribunal de Tributos y Azogues; Tribunal de Bienes de Difuntos; Tribunal de la Santa Inquisición; Tribunal de Diesmos; Tribunal de Relaciones; Tribunal para Provincias; Tribunal de Ejecutorias Reales; Tribunal de Papel Sellado; y, Tribunal de lo Militar. A ello se unían dos Juntas Soberanas de Ciudadanos Epónimos: una para celebraciones reales, y otra, para celebraciones religiosas y ordinarias.

Podríamos reseñar uno a uno todos los institutos, cargos y funcionarios que integraban la administración en aquella primera época colonial. Con todo, examinemos rápidamente los sistemas punitivos y carcelario, de una parte, y de otra, la estructura y funcionamiento del Cabildo Secular.

Sistema punitivo y carcelario. Uno de los requisitos de la fundación de toda ciudad por mano española, era el de la instalación del

"rollo" dentro del marco de la plaza mayor, que consistía en una columna cilíndrica de piedra, rematada por una cruz. El rollo simbolizaba la justicia real y era utilizado para que en él se ejecutaran los castigos físicos a los malhechores, e inclusive, se expusieran por varios días en él sus cabezas cuando la sentencia era la decapitación.

La primera Real Audiencia que funcionó en Santa Fe, lo hizo en la casa del Capitán Juan de Céspedes, en el extremo nororiental de la Plaza de las Yervas; en los bajos de esa casa, funcionó también la primera cárcel de Santa Fe. Más tarde, dicha cárcel fue trasladada al costado occidental de la Plaza Mayor, al pie de la Casa Consistorial, y fue llamada la "Cárcel Chiquita".

Entonces las condiciones de los presos eran atroces. Desde aquella época y hasta fines del siglo XVIII, la justicia en Santa Fe se fundamentó en la "intimidación del reo" y la "disuasión en el comportamiento", el cual podía producir severos castigos "Severo" en el más amplio sentido de la palabra.

Los presos permanecían encadenados por el cuello, pies y manos, y las cadenas estaban sujetas por uno de sus extremos a una "bigornia", yunque de dos puntos. Se utilizaban simultáneamente como castigo, unos grandes cepos de madera con refuerzos internos de madera torneada fundados sobre una "alma de hierro". Tanto así que el cargo público de herrero fue un magnífico puesto, bien remunerado y permanente. Para los presos más peligrosos se utilizaba el llamado "pie de amigo", que era un artefacto de hierro que se colocaba al cautivo por debajo de la barbilla para que mantuviese la cabeza en posición erecta, cuando era sacado a las calles en día de mercado (domingos y festivos), la pena de "vergüenza pública". El desfile de estos reos, dice alguno de los antiguos cronistas, era uno de los espectáculos que gozaban de mayor popularidad entre los santafereños, que después de misa se alistaban sobre las aceras para presenciar en primera fila la "macabra procesión". "El reo recibía insultos, escupitajos y látigo del verdugo" durante todo el trayecto. En esta forma, se lograba que los transeúntes identificaran plenamente los rostros de los maleantes. Pero no todos eran maleantes. Algunos eran reos de fe, o presos de la Santa Inquisición. Y los indígenas que recibían este castigo, eran reos de "irrespeto" a blancos, cuyas penas eran impuestas exclusivamente por el Cabildo.

Además, la cárcel no suministraba alimento a los presos. De esa providencia se encargaban los familiares, o monjes caritativos, o, en los últimos tiempos, algunas "señoritas casamenteras, ya retrasadas", dice Cordovez de Moure, práctica ésta que "últimamente se intensificó", pues, por medio de pregón se alertó a la población anunciando que muchas de las que realizaron esa práctica piadosa, muy pronto habían contraído matrimonio. Más tarde se supo que el autor de esa especie había sido un monje franciscano, movido a compasión por el deceso de algunos presos que sucumbieron al hambre y a la tortura. Lo cierto es que el Prior de los Franciscanos le regresó a España con nota de mala conducta por el atentado contra la fe y el sacramento del matrimonio.

Por otra parte, la cárcel carecía de letrinas o cualquier otro elemental servicio sanitario, por lo cual, los presos generalmente eran atacados por el temible "tifo", "cuando no por la peste". En cualquier caso, los que lograban su libertad —pues, la mayoría morían dentro de la cárcel—, apunta en sus memorias don Pedro Laserna y Castiblanco, "salían como éntes deambulantes y abobados", de lo cual no se reponían.

En cambio, en la cárcel había fecundo alimento espiritual a los reclusos, por lo cual, el cabildo creó el cargo permanente de capellanía, para efecto de "misas", sacramentos y demás ritos litúrgicos. También hacía un verdugo de planta encargado de aplicar los castigos a los reos, incluida la pena capital. En los primeros tiempos de la aplicación de este novedoso sistema carcelario y punitivo, cuando la sentencia era la pena capital, el reo encadenado era obligado a confesarse y comulgar, durante la celebración de la misa que se le dedicaba en forma especial, y durante la cual, en la "homilía", se pedía en voz alta por el celebrante y los asistentes, "luces y entendimiento" para que hubiese señal del cielo si el reo era inocente. Como generalmente no ocurría señal alguna, la feligresía se sentía autorizada por la misma divinidad, para propinarle los últimos escupitajos e insultos al reo, y el verdugo no perdía ocasión para brindarle los últimos azotes. A lo largo de la vigencia de este sistema "procedimental penal", el único caso de inocencia que se registró, fue el del "violador de una respetable viuda", cuya residencia estaba situada un poco al sur del convento de los Agustinos (hoy calle 7ª entre carreras 7ª y 8ª). Doña Bárbara María de Nuestra Señora de Nieves Isaza viuda de Pedroza, era su nombre de pila y de viuda. El sujeto en cuestión era un "zambo" de ascendencia india, cuyo nombre era Torcuato Mascay, y que fue aprehendido dentro de la propiedad de la viuda, por "el sereno de ese costado", quien fue testigo ocular que "le vio introducirse por la barda menor del solar", en una fría madrugada santafereña del diciembre de 1617. Como quiera que no se oyeron gritos de auxilio y tampoco se podía llamar a esas horas en la casa de una viuda, el sereno lo esperó y antes del primer toque del alba, el "zambo" se "escurrió" de igual manera que había penetrado en la residencia; allí fue aprehendido y "no supo dar respuesta a ninguna de las interrogaciones judiciales, por lo cual, fue condenado a la pena capital". Pero el día de su ejecución, y hallándose en la misa, luego de la plegaria en la que se reclamaron "luces y entendimiento", cayó sobre toda la ciudad un torrencial diluvio acompañado de tormenta que mantuvo a la feligresía por más de dos horas después de la misa, y como quiera que se inundó Santa Fe, alguien dentro de la Iglesia gritó que

esa era la señal divina, por lo cual le fue conmutada la sentencia. La viuda nunca formuló el denuncia, y por el contrario, en "acción de gracias, le otorgó oficio remunerado y permanente al indio Torcuato en su propia residencia". Algunas de las señoras de la sociedad santafereña duraron algún tiempo cuchicheando en contra del milagro y no faltó la que se atrevió a difamar en contra de la honra de doña Bárbara María, pero de todas formas siempre miraban entre "curiosas y admiradas" al indio Torcuato, cuando los domingos, detrás de su "ama y señora" iba recolectando las viandas del mercado. Y asegura Cordovez y Moure, que este fue el único caso en que el reo resultó inocente, derrotando así el modo probatorio de este curioso sistema procedimental penal.

No existe explicación especial al respecto, pero el proceso del indio Torcuato, que así fue conocido por todo Santa Fe, marcó el ocaso de este sistema punitivo.

Estructura y funcionamiento del cabildo. Según datos dispersos, siempre hubo una tendencia secular a la disminución del tamaño del cabildo. Por parte de los cabildantes, siempre se atacó esa táctica, acusando a las instancias superiores, de querer establecer un control político al organismo.

Con todo, las condiciones generales de funcionamiento no cambiaron mucho a lo largo de su historia. El Cabildo de Santa Fe sesionaba los lunes y los miércoles.

Inicialmente, estuvo ubicado en la Plaza de las Yervas, y para comienzos del Siglo XVII, fue trasladado a la esquina suroccidental de la Plaza Mayor. El cabildo sesionaba en la Sala Capitular. Esta se hallaba ordenada al rededor de una gran mesa en torno de la cual permanecían 24 "sillas de sentar" con una de ellas más grande que las otras. Era el sitial. Todo el salón estaba presidido por un lienzo del Soberano, y en una de las laterales, un Crucifijo.

Sus integrantes tenían que ceñirse a un reglamento interno; las actas de las sesiones las llevaba el Escribano Real Público. Se usaba toga negra y tomaban asiento según su antigüedad. No se podía entrar armado al salón de sesiones, "so pena de que el que entrare con espada, la tendrá perdida para el acta del Concejo". La única excepción del porte de armas, era para quienes ostentaran grado de oficial en una orden de caballería.

Una ordenanza prohibía la reelección de alcalde "hasta haber pasado tres años". Sin embargo esta disposición fue violada en múltiples ocasiones. Para asegurar la asistencia, una Manda Real disponía que "se pague cuatro reales el día que faltare, y si mayor fuere la contumacia de no venir, que la justicia le agrave la pena". Una de las funciones del cabildo era "visita y vigilancia a las carnicerías", para lo cual se dispuso que se efectuara por todos los miembros "por rueda de cada mes". El primer día del mes el encargado hacía un informe "de lo que en su mes ha hecho y de los mantenimientos que hay en las dichas carnicerías". Entregada además "las penas y posturas" (multas) que hubiese realizado "para meterse bajo mirada atenta a la caja de caudales".

Los funcionarios del cabildo eran: el Alférez Real (principalísima figura pública); los alcaldes ordinarios (uno de primer voto y el otro de segundo voto), cuya jurisdicción, en su orden, estaba limitada por la cuantía del asunto sometido a su juicio y la máxima de que podían conocer era de veinte pesos. Sus principales funciones eran las siguientes: Oír y definir las demandas; asistir y deliberar en las reuniones semanales; participar en las festividades eclesiásticas y civiles en representación del cabildo; hacer "trabajo de escritorio" (el cual era delegable); y, estudiar expedientes y emitir conceptos.

Los regidores que eran funcionarios de "nombramiento Real por Su Majestad, o en su defecto por la Real Audiencia", o cuando así se dispusiese por "necesidad del reino", "por compra del cargo", práctica ésta que se extendió por bando del cabildo, posteriormente, a casi todos los cargos, "so pretexto de fortalecer la caja de dineros de la municipalidad". Los había a "perpetuidad" y "ordinarios".

Para optar la primera categoría se requería algún título de nobleza; para la segunda, "capacidad de letrado o tenencia de haberes y pecunio", es decir, ser adinerado.

Sus funciones, eran simbólicas y se efectuaban "ad hoc"; de ahí se desprende la práctica que ha llegado a nuestros días, en el sentido de que los miembros del cabildo no tienen asignación oficial de "haberes". Pero en cambio, cobraban "comisión" en las tareas que fiscalizaban. Los Regidores a Perpetuidad, tampoco tenían asignación, pero por su condición de nobles, participaban en las Rentas de la Corona, en proporción de 12.000 maravedíes anuales para los residentes en España, y 12.000 más 3.000 de "sobretasa" para los de "las Nuevas Españas". Es decir, como una especie de prima de "medio ambiente". 12.000 maravedíes, para fines del Siglo XVI, eran el equivalente de 26.6 pesos fuertes de oro fino, lo cual, en realidad, era una suma elevadísima, ya que gozaba de todo tipo de exención e impuestos y hasta el diezmo de la Iglesia, y máxime, si se tiene en cuenta que el "salario mínimo" de la época, el asignado a los indígenas era de 60 céntimos de peso leve de plata anuales, de los cuales, se les retenía el equivalente al 50 por ciento para "canongías, impuestos y diezmos".

Otro de los cargos importantísimos en la ciudad, era el de "Fiel Ejecutor", a quien correspondía inspeccionar las pesas y medidas y enjuiciar y multar a quienes las alterasen. Del monto de las multas, el Fiel Ejecutor extraía su personal emolumento, "quedando siempre con obligación bajo juramento", de hacer "obra pública" durante su ejercicio. Este cargo, aunque no gozaba de "alcurnia", se asignaba por

venta, y fue siempre uno de los más perseguidos en la administración municipal.

El cargo de "Alguacil", no era muy apetecible. Era el ejecutor de la justicia y de los acuerdos del cabildo; era responsable de la cárcel y desempeñaba las funciones de policía. A su cargo quedaba el cumplimiento de la ley y el orden ciudadano.

El ejercicio de "Sindico Procurador" sí proporcionaba "status" social; era el Procurador o Personero del Cabildo y representaba a éste en todos los negocios legales, especialmente ante las altas instancias de poder, incluyendo peticiones que podía elevar ante la Corona. Para su ejercicio, era indispensable ser "letrado en leyes".

El oficio de "Escribano", fue uno de los más jugosos. Fue una primera forma de "notario"; era el encargado de llevar todas las minutas de las reuniones; tomaba los juramentos de rigor, certificaba actuaciones o negocios; copiaba Reales Cédulas y las vendía, y otro tanto hacía con documentos de diversa índole y origen. Tenía libertad de establecer sus propios precios. El cargo se adquiría por compra anual de él. Tan rentable resultaba, que muy pronto fueron creados los cargos de "Escribanos Menores", y se adquirían ante el cabildo "por compra" de los mismos. Estos eran asignados como auxiliares del Escribano Mayor, para quien trabajaban y de quien recibían una asignación anual.

Otro cargo importante fue el de "Mayordomo de Propios"; era el custodio de todas las propiedades del cabildo que fue la institución más "pudiente" de todo Santa Fe, con excepción de los bienes de la Iglesia. Este funcionario mantenía un detallado registro de las "datas y cargos" del patrimonio del cabildo (ingresos y egresos). Era el responsable de la contabilidad y de la adecuación de los gastos. De él dependían otros cargos menores, tales el de portero, pregonero, verdugo, herrero, carcelero. Se adquiría anualmente por compra y era uno de los más apetecidos.

Los cargos de Alcaldes (de primero y segundo votos), se surtía mediante elección interna del cabildo. Esta preeminencia era exclusiva para el Nuevo Mundo, pues, en la época del descubrimiento de América se encontraba absolutamente prohibida en España, en donde su prohibición tenía origen Real. No se conoce la razón de tal excepción.

Todos los cargos de elección, libre provisión o venta en pública subasta, se surtían el día primero de enero de cada año, después de la celebración de una misa solemne con Te Deum.

Dicho acto revestía gran solemnidad, y al parecer, no había un solo santafereño que no asistiese a él. Todos los cargos tenían la duración exacta del año que se iniciaba.

Las votaciones transcurrían en forma "ordenada y tranquila" y se iniciaban hacia el medio día y concluían a las cuatro de la tarde, hora en que los resultados eran presentados ante la Real Audiencia, y cualquier ciudadano podía impugnarlos. Entre los casos curiosos de impugnación cabe destacar el del letrado latinista don Camilo Torres, futuro prócer de la Independencia. Él era abogado doctorado en derecho y oriundo de Popayán, cuya elección fue impugnada por cuanto ni era santafereño ni era considerado "vecino" del lugar. Con todo, él mismo argumentó con buen éxito ante la Real Audiencia, que no sólo residía en Santa Fe desde catorce años atrás, sino que se sentía santafereño "como el que más" y amaba entrañablemente a la ciudad que le había brindado hospitalidad y le había otorgado los conocimientos y letras que poseía. Tal alegación prosperó y la Real Audiencia le ratificó su elección.

En términos generales, hubo alguna época en que el cabildo, so pretexto de la pobreza del Tesoro de Santa Fe, llegó a vender todos los cargos "al mejor postor", con excepción de los de elección. Este hecho, como era lógico, generó gran corrupción en la administración municipal.

Administración pública de Santa Fe. Los cuatro grandes sectores de la administración pública de la ciudad, podrían agruparse dentro de las cuatro áreas siguientes:

1. Gobierno y Policía Urbana,
2. Protocolo y Ceremonias.
3. Asuntos Religiosos. Y,
4. Economía.

Para efectos administrativos, la ciudad fue dividida inicialmente en cuatro Parroquias, y en consecuencia, en cuatro barrios, así: Barrio y Parroquia de la Catedral; Barrio y Parroquia de Santa Bárbara; Barrio y Parroquia de las Nieves; y, Barrio y Parroquia de San Victorino.

El primer cuerpo de Policía que existió en la ciudad, organizado como tal, fue una filial de la Santa Hermandad Española, creada en el Siglo XIV y robustecida suficientemente por los Reyes Católicos a finales del Siglo XV. Dicha Santa Hermandad llegó a ser no sólo respetada sino temida en toda la península. En Santa Fe ocurrió otro tanto y se amplió a grandes extensiones rurales de la sabana. El ejercicio de custodia de la Santa Hermandad entraba en pleno vigor al atardecer, y se mantenía vigilante durante las noches, cuando la ciudad quedaba sumida en la más absoluta tiniebla, lo cual facilitaba toda clase de inmoralidades y la comisión de muchos delitos. Luego, con el crecimiento del comercio en la Calle Real de Santa Fe (hoy carrera 7ª), se incrementó el delito contra la propiedad, especialmente en las noches, lo cual determinó a los comerciantes a crear de su propio peculio, un cuerpo especializado de "serenos", dependientes de la Santa Hermandad, armados de "pistolas, sables y lanzas", y con consignas y poderes específicos, que llegaban hasta facultarlos para "dar

muerte" a quienes se resistieran, habiendo sido sorprendidos "con herramientas sobre las puertas, cerraduras o candados de las casas-tiendas, o aplicando fuego a las puertas".

La Santa Hermandad también ejercía jurisdicción sobre todo el camino de Honda, puerto éste que fue considerado durante toda la Colonia, como "las llaves del Reino".

En realidad, hasta mediados del Siglo XVIII, la Santa Hermandad, la ronda de los serenos, los alguaciles, la justicia y la Iglesia, fueron los sustentos del orden urbano. Para esa época, a Santa Fe empezó a crecer y a ganar en complejidad, a la vez que en dominio sobre el entorno rural.

Primer Estatuto Urbano de la Ciudad. En el año de 1774, se expidió el primer estatuto urbano que intentó abarcar y reglamentar la mayor parte de los asuntos urbanos. Se denominó, "Instrucción para el Gobierno de los Alcaldes de Barrio de esta ciudad de Santa Fe".

Por medio de esta "instrucción", las cuatro parroquias y barrios iniciales, más los sectores aledaños que se les habían adicionado en su rededor, fueron convertidas en ocho barrios y cuatro cuarteles, situando al frente de cada barrio un alcalde de barrio, con poderes de policía, vigilancia y supervisión sobre los habitantes de su respectiva jurisdicción. Entonces, la ciudad se dividió jurisdiccionalmente en los siguientes Barrios:

1. La Catedral.
2. El Príncipe.
3. Santa Bárbara.
4. San Jorge.
5. El Palacio.
6. Las Nieves Oriental.
7. Las Nieves Occidental, y,
8. San Victorino.

La agrupación básica dejó de ser la "parroquia" de origen religioso, y pasó a convertirse simplemente en "barrio". Fue la primera vez en la cual las consideraciones del gobierno civil predominaron sobre el eclesiástico.

El complejo creciente de Santa Fe, imponía esa medida tomada por el cabildo, y en realidad, nadie se opuso, aparte, por supuesto, de la Iglesia.

El objetivo del cabildo fue ante todo el establecer un ejercicio riguroso sobre una población flotante de inmigrantes de diversa índole y procedencia, que tornaban peligrosa la vida en Santa Fe. Un bando de la época, expedido por el cabildo, ilustra suficientemente acerca de la anomalía que estaba viviendo la ciudad. Dice así: "abundan pequeñas casas y asesorías con nombre de chicherías, donde se abrigan multitud de forasteros y gente vaga que sin ocupación ni ejercicio son perjudiciales al gobierno que ejercemos en nombre de Nuestro Señor el Rey, y por dádiva de la Divina Providencia..."

Otro aspecto de esta nueva orientación jurídica de la ciudad, fue el de atribuir como funciones a estos alcaldes, la identificación de las calles con sus respectivos nombres, y la obligación de los "vecinos" de numerar por primera vez en la historia de la ciudad, manzanas, calles y casas. En parte, el acuerdo del Cabildo dice: "...se hagan ladrillos barnizados con los números que distingan las manzanas, calles y casas..."

Igualmente se ordenó efectuar un empadronamiento del vecindario, en lo que dio por llamarse como "matrícula de vecinos". Los habitantes de la ciudad quedaron entonces obligados a dar aviso a los Alcaldes, en caso de traslado a otro barrio, y de los "foráneos" que admitiesen. Estos severos controles iban dirigidos a que "...se descubran los que se hallaren sin destino, los vagos y mal entretenidos, los huérfanos y muchachos abandonados de sus padres o parientes, y también los pobres mendigos de ambos sexos". Un capítulo estaba dirigido especialmente a los indios "...sin destino, que se ocultan en esta ciudad, fugitivos de sus pueblos con detrimento de sus familias, de su educación y salvación cristiana, y aún de real interés de Su Majestad. En casos semejantes, se aplicará de inmediato la pena de prisión y si el delito fuere en grande y el delincuente muy renuente y obstinado y con menosprecio de la fe o de la vida, que el dicho reo fuere decapitado".

Evidentemente, la anterior disposición demuestra que el orden público se hallaba subvertido gravemente.

Otro aspecto en el que la "instrucción" era absolutamente drástica, fue en el de "pesas, medidas y especulación". Si ahondáramos en esta materia, llegaríamos a la conclusión inequívoca de que ha sido crónica y que, por decir lo menos, llega intacta a nuestros días.

De igual manera, se ordenaba bajo penas de cárcel y multas, que "las carnicerías" (mataderos), se ubicaran "a la vera de los ríos, para que allí fueran lavados o arrojados los desperdicios". Y que los alimentos que estuviesen en descomposición y para expendio al público, fueran "arrojados al río". Creemos que dicha medida constituyó el hecho inicial de la contaminación del río Bogotá, el cual, en la actualidad, resulta de una magnitud insospechada. Se tiene noticia de que las multas que en aquella ocasión, por tal motivo se recaudaron, en realidad fueron cuantiosas y se destinaron a "manutención de huérfanos y mendigos de ambos sexos", y los remanentes se emplearon en "obras públicas".

Con una que otra variante, todo este sistema se mantuvo durante la Colonia y aún después del 20 de julio de 1810, piedra angular e incuestionable en la iniciación de la Independencia del Virreinato de la

Nueva Granada. En realidad, hasta después del triunfo de los patriotas en el Puente de Boyacá el 7 de agosto de 1819:

Fue a instancias de la recién fundada Gran Colombia, cuando se exigió aminorar el poder de las autoridades locales de la época colonial, tales, el Cabildo, los Alcaldes ordinarios y Alcaldes parroquiales, para conferir atribuciones municipales a un nuevo funcionario dependiente de la Rama Ejecutiva Central, denominado "Jefe Político", del cual provino hasta hace poco el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá. Es de público conocimiento que a partir del Acto legislativo número 1 de 1986, el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá y todos los demás Alcaldes Municipales del país, son elegidos directamente por el voto popular.

Puede decirse que, con la llegada de la era republicana, la ciudad perdió gran parte de la autonomía y poder local que había tenido desde su fundación.

En el año de 1821, el Congreso de Cúcuta determinó que en las ciudades cabeceras de cantón como Bogotá, continuaran existiendo con sus mismas atribuciones los dos Alcaldes coloniales de primero y segundo voto, nombrados anualmente por el Cabildo y encargados fundamentalmente de la administración de justicia civil y criminal. El Cabildo por su parte, seguiría renovándose anualmente por elección hecha de los Regidores entrantes, mediante la confirmación del Gobernador de la Provincia.

El Congreso de Cúcuta, en realidad lo que innovó fue lo relacionado con la creación del cargo de Jefe Político Municipal y los poderes que otorgó a este funcionario, entre los cuales se fusionaron parte de los que correspondían al Virrey y parte de los atinentes al antiguo Corregidor Colonial. Fue el propio Libertador quien sugirió esa fusión, lo cual, no obstante su histórica y fundamental importancia, no consideramos pertinente ni del caso, entrar a analizar en esta ponencia. Esta alusión obedece únicamente a nuestro antiguo deseo de acercar la historia oficial a la verdad de los hechos acaecidos en nuestra patria, y en esta específica materia, a mostrar que el Libertador no sólo fue el genio máximo de la guerra, sino que fundamentalmente fue un profundo pensador político, un gran letrado y tal vez el mayor visionario y estadista que ha parido la América mestiza: nuestra América.

Ahora bien. A dicho Jefe Político Municipal le fueron encomendadas las funciones de Jefe de policía del lugar, Jefe de salubridad, Jefe de aseo, Jefe de ornato y embellecimiento, Jefe de prestación de servicios públicos, y, ante todo, Jefe del orden y la tranquilidad ciudadana. Igualmente se le atribuyó la Presidencia del Cabildo. A él quedaron subordinados los dos Alcaldes ordinarios y los Alcaldes de barrio.

A partir del año de 1821, los Concejales fueron elegidos por los electores cantonales, y, a su vez, éstos fueron elegidos por los ciudadanos varones mayores de 21 años, "que supieran leer y escribir" y que fueran "poseedores de determinadas rentas". Dichos electores constituían lo que se denominó "Asambleas Municipales", encargadas de elegir anualmente a los dos Alcaldes ordinarios, a los Alcaldes parroquiales o de barrio, y a los Concejales.

El año de 1830, nuevamente marcó cambios fundamentales. Luego de que el Libertador hiciera dejación voluntaria de la Presidencia, los partidarios de Santander determinaron que "en lo sucesivo, los nuevos Concejales serían elegidos por los Gobernadores de las Provincias, sacados de ternas que presentarían para tal efecto los Concejales salientes. De hecho, tal medida regresaba todo el sistema a la situación que imperaba en la Colonia.

En 1833, tuvo ocurrencia otra modificación. Junto con los Alcaldes ordinarios, fueron nombrados Jueces letrados, quienes conjuntamente con aquéllos quedaron a cargo de la Administración de Justicia a nivel municipal. De esta suerte, los Jefes Políticos Municipales perdieron sus funciones judiciales. Y dos años después, en 1835, los Alcaldes también las perdieron y en adelante se limitaron a sus tradicionales funciones de orden, seguridad, aseo, ornato y salubridad, bajo el mando del Jefe Político Municipal. Pero desde hacia un año, en 1834, se había determinado que este último funcionario fuera nombrado por el Gobernador de la Provincia para periodos de un año y a propuesta por terna del respectivo Concejo Municipal.

Y a partir de 1842, fueron suprimidos los Alcaldes de primero y segundo voto, esto es, los ordinarios, y desde entonces, Bogotá fue gobernada por el Alcalde Mayor como funcionario subalterno del Ejecutivo Nacional, hasta el ya nombrado Acto legislativo número 1 de 1986, con efectos políticos que tuvieron lugar a partir del segundo domingo de marzo de 1988, fecha en que se efectuó en todo el territorio nacional, la primera elección popular de Alcaldes.

Por supuesto, no es que lancemos la afirmación implícita, según la cual deba entenderse que, el período comprendido entre 1842 y 1986-89, haya sido de absoluta estabilidad y abierto y franco uniformismo en cuanto al modo administrativo y concepción política del sistema de gobierno de la capital de la República. En modo alguno. Ciertamente hubo variadísimos y tremendos acontecimientos en esta materia, y hasta se anduvo cerca de la posibilidad del establecimiento de un gobierno y un sistema político y administrativo, del más absoluto radicalismo revolucionario liberal, en el más puro y mejor sentido de la acepción, como no lo soñaron siquiera, ni la época dominada por la conducción portentosa de Jorge Eliécer Gaitán, ni mucho menos, la más reciente del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL.

Pero lo que queremos significar en materia de administración para Bogotá, durante el período 1842 y 1986-89, es apenas el hilo conductor de unidad, en cuanto a la concepción política en el sistema de gobierno

para la capital de la República, en cuanto dice relación con el primer funcionario-mandatario de la ciudad, en su calidad de designado y por tanto subalterno del Ejecutivo Nacional.

En seguida nos ocuparemos, al menos en forma de síntesis, de uno de los acontecimientos de mayor trascendencia de mediados del siglo pasado, y que tuvo como escenario natural a las propias calles de la capital de la República y zonas adyacentes.

El personaje central de estos históricos episodios, fue el General don Tomás Cipriano de Mosquera, varón, patriota y gran patriota natural de Popayán, tres veces Presidente de la República, y heredero preclaro y directo del pensamiento filosófico-bolivariano en que se fundamentó la Guerra de Independencia. A él se hallaban unidos los últimos vestigios de lo que fue el partido bolivariano y las distintas facciones más radicales del liberalismo.

Del otro lado, instaurados en el poder, los sobrevivientes y partidarios de la "noche septembrina" a cuya cabeza se hallaba como Presidente don Mariano Ospina Rodríguez, todos ellos santanderistas.

Es decir, que en múltiples facciones políticas, pero agrupadas en dos grandes bloques opositores, ya se dibujaban con alguna claridad, lo que en nuestros días se conoce como los partidos políticos "liberal y conservador".

Era el año de 1859. La Nación se encontraba en guerra. El General Mosquera acaudilló las huestes liberales contra el Gobierno de Ospina, en la única revolución triunfante que ha conocido la Historia de Colombia después de la Revolución de Independencia. En efecto, el ejército de Mosquera derrocó el Gobierno conservador de Ospina.

Los hechos, aproximadamente tuvieron la siguiente ocurrencia: en mayo de 1861, el grueso de las fuerzas liberales comandadas por Mosquera, se reunieron en la Sabana con una columna de avanzada a cuya cabeza se hallaba el General Santos Gutiérrez, y unidos avanzaron hasta Usaquén. Luego, las tropas del General Santos Gutiérrez avanzaron hacia Bogotá, habiendo sufrido un serio revés al chocar con fuerzas del Gobierno, en un sitio denominado "El Chicó".

Triunfantes las tropas gobiernistas que ignoraban de la cercanía de las tropas de Mosquera, y que creyeron decidida la guerra en el encuentro de "El Chicó", amplificaron desmesuradamente las versiones que trajeron a Bogotá, de suerte que, en boca de los conservadores capitalinos y gobiernistas, se habló del colapso de la Revolución Liberal y de la inminente captura de Mosquera.

Un periodista de la época, Ángel Cuervo, reseñó el episodio en forma humorística, bajo el titular de "El agotamiento de cordeles, lazos y cabuyas" en Bogotá. El hecho consistió en que, una vez llegada la noticia de la "derrota" de la revolución liberal a Palacio, entre los conservadores notables de la ciudad (que lo eran casi todos), se corrió la voz de que se debían alistar "cordelés, lazos y cabuyas" para que, no bien fueran entrando los prisioneros liberales a Bogotá, a cuya cabeza —se decía—, vendrían Mosquera y Santos, la servidumbre debía amarrarlos y conducirlos a la Plaza Mayor, en medio de la execración multitudinaria, como había sido costumbre bajo el Imperio Romano con los bárbaros derrotados. El desfile debía estar encabezado por las tropas gobiernistas triunfantes en medio de aplausos y lluvia de flores.

En seguida, la reata de cautivos recibiendo los ultrajes y vituperios de la multitud. El hecho —se dijo—, escarmentaría definitivamente a la turba de plebeyos con ansias de "ejército libertador". Así, pues, agrega nuestro periodista en cita, "hubo festejos, libaciones, fiestas y fuegos artificiales anticipados. Los notables conservadores seguidos de sus criados y de una turba de curiosos, marcharon a la entrada norte de Bogotá, "con sus lazos al hombro", pues, esperaban personalmente ayudar a amarrar a Mosquera y a sus hombres.

Como era de esperarse, el encuentro resultó convertido en una sorpresa que determinó la caída del régimen gobiernista y el apresamiento de no pocos de sus hombres, quienes buscaron afanosamente pasar al bando de los vencedores. Los más dignos se replegaron hasta San Diego, lugar donde se opuso la última e inútil resistencia.

Las huestes liberales con el General Mosquera a la cabeza, hicieron su entrada en Bogotá, no como lo había previsto don Mariano Ospina, a la manera romana, sino como lo había hecho el Libertador y su Ejército, años atrás. "Es la nueva entrada de Bolívar", dijo uno de los cronistas de la época.

No bien había entrado Mosquera en Bogotá, cuando empezó a gobernar. Desde el principio dejó ver que no era un mandatario más, sino que venía a efectuar una auténtica revolución económica, política y social.

Cinco días después de su entrada triunfal en la capital, Mosquera y el nuevo Gobierno, por decreto del 23 de julio de 1861, convirtió a Bogotá en "Distrito Federal".

Dicho decreto ampliaba los límites de la capital, así: Al Oriente: Por la cima de los cerros; al Norte: Por el río del Arzobispo; al Occidente: Por el río Funza; y, al Sur: Por el río Fucha.

En el Distrito Federal residiría la Capital de la República y sería regido por disposiciones especiales, y no haría parte de ningún Estado de la Unión.

El Secretario (hoy Ministro) de Gobierno, ejercía las funciones de Gobernador del mismo, y por un decreto especial, se organizaba el Poder Municipal del Distrito, a cargo de un Jefe Municipal (Alcalde Mayor), y de una Corporación Distrital Federal (Cabildo), integrada por doce miembros, elegidos por el voto directo de los habitantes mayores de 21 años, sin ninguna sujeción a que supiesen leer o poseyesen bienes patrimoniales. Sólo debía acreditarse la "vecindad" en el lugar.

Más tarde el propio Mosquera en sus memorias, explicaría el hecho diciendo: "Esa fue una voluntad del Libertador Presidente" que se vio derrotada en el Congreso por las llamadas "gentes de bien".

Bogotá fue entonces segregada del Estado de Cundinamarca y colocada bajo la dirección del Gobierno Nacional.

Esta trascendental medida, produjo de inmediato un conflicto irreconciliable entre Mosquera y parte de sus aliados que esperaban grandes dádivas "a la manera santanderista", de cuando se otorgaron "mercedes en tierras, por servicios prestados a la patria" a todos aquellos que concurrieron a fraguar y ocasionar la renuncia del Libertador. Ese sector inconforme del liberalismo estrechó alianza inmediata con el conservatismo de la capital, el cual, aún no acababa de reponerse de su caída del poder, y en su afán desmesurado por debilitar el poder federal, y quitarle piso y dismantelar la Revolución triunfante, se empeñaron "rabiosamente" en despojar al Poder Ejecutivo hasta el propio territorio de mando en su lugar de residencia.

En esta forma, los extremistas insistían en que el Gobierno Federal estuviera ubicado dentro del territorio de alguno de los Estados Federados, con el fin de restringir con mayor eficacia la acción gubernamental. Incluso, se trató por todos los medios de trasladar la capital de la República a una ciudad distinta de Bogotá, con el propósito de torpedear definitivamente, la ventaja que le daban el prestigio e influencia propios de la ciudad, al proyecto de Mosquera.

De otra parte, en cuanto a lo económico, el Presidente Mosquera lanzó la más demoledora ofensiva que ha conocido nuestra historia, contra el poder de la Iglesia. A los dos días de haberse instaurado el nuevo gobierno revolucionario, el 20 de julio de 1861, el Presidente expidió el decreto de "Tuición", respecto a todos los cultos religiosos que "operen en el territorio de la República". Se trataba, obviamente, de un control del Estado sobre el clero católico que era el único que operaba en la República.

La palabra, "Tuición", tiene el fino significado francés de "protección especial", y fue utilizado en la Revolución Francesa contra la clerecía monárquica. Luego, Mosquera, se pretextó de "proteger" a la Iglesia, de hecho, la sometía a la autoridad del Estado.

Y luego, vinieron otros dos decretos, ambos equivalentes a sendas "bombas" de alto poder explosivo. Por el primero, se expulsaba a la "Orden Jesuita" o "Compañía de Jesús", del territorio nacional y se confiscaban en favor del Estado sus inmensos caudales de bienes y propiedades; y, por el segundo, se promulgó la desamortización "de bienes de manos muertas", y se disponía la adjudicación al Fisco Nacional "de todas las propiedades de cualquier clase que fueran, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, y todos los establecimientos de educación, de beneficencia y lazareto o caridad, por el valor correspondiente a las rentas que producían, calculada al 6% anual, renta que se pagaría a los desposeídos en bonos de la Nación.

Como fácilmente puede apreciarse, fue una verdadera revolución todo el contenido de aquellos decretos estatales, pues con ellos se trataba de sacar a la vida y a la circulación, la mayor y más considerable masa de valores que poseía la República y que se hallaban estancados e inertes en manos de la Iglesia, a más de estar "exentos" de toda clase de impuestos y tributar solamente hacia la Santa Sede. Con ello, el Gobierno pretendía resolver el arduo problema de la distribución equitativa de la propiedad, hasta entonces, acaparada por las comunidades religiosas.

No obstante, se presentaba otro problema de orden mayor. La amortización eclesiástica era el mayor obstáculo al desarrollo de la agricultura, pues, los fondos de los conventos, cofradías, capellanías, obras pías, etc., estaban fuera del comercio por no ser enajenables. Así lo disponía una Bula Pontificia. Era, por tanto, indispensable, desde el punto de vista de una economía revolucionaria, incorporarlos al comercio, con el propósito de producir utilidades y cumplir la amortización prevista.

Los llamados "bienes de manos muertas" fueron puestos al alcance de la ciudadanía mediante remates, en los cuales no participaba el grueso de la población, por temor a la "ex comunión" que había decretado la Iglesia, para quienes se atrevieran a adquirirlos. Luego, el comercio de esos remates se circunscribió a algunos militares y jefes liberales que no obstante la ex comunión, consideraron que el dinero y las ganancias, de todas maneras, es dinero y son ganancias. Además, entendían que con el mismo dinero, más tarde, podrían redimirse de la ex comunión.

La reacción de la Iglesia fue airada, violenta y francamente subversiva, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. El propio Pontífice, Pío IX, se pronunció severamente contra las medidas del Gobierno de Mosquera, lo cual dio lugar a una respuesta no menos dura del Presidente colombiano, en la cual le pedía al Pontífice que se ocupara de los asuntos del Vaticano, y en adelante, se "abstuviera de intervenir en los asuntos internos de un Estado soberano", como lo era la República de Colombia.

Entonces, la actitud de la Iglesia fue la de entrar de lleno al fenómeno de subvertir el orden público, lo cual comprobó el Gobierno con el hallazgo de un poderoso arsenal, descubierto en la Iglesia de Santa Bárbara.

Desde luego, la respuesta de Mosquera fue tan rigurosa y enérgica, como todas las suyas. Entonces el 5 de noviembre de ese año (1861), dictó un decreto por el cual se declaraban extinguidos todos los conventos y monasterios en el Distrito Federal, y como si ello fuera poco, ordenó la retención y prisión del Arzobispo Antonio Herrán.

Es de anotar que, por la misma época, en México, el Presidente Benito Juárez, había adelantado en su país una serie de reformas liberalizantes, muy similares, y que culminaron con ese heroico pueblo en la ruptura más absoluta de la Iglesia y el Estado.

Pero, obviamente, la guerra no había terminado. La población de Guasca fue convertida en cuartel general del nuevo ejército conservador, y desde allí se preparó la insurrección contra la revolución en el poder.

No obstante, como quiera nuestro objetivo no es historiar esta parte del transcurrir de la vida de la República, volvamos a nuestro objetivo que toca con la cuestión de Bogotá.

Es importante recordar que, tal vez, la única ocasión histórica en que Bogotá, corrió serio riesgo de ser despojada de su carácter de capital colombiana, fue durante la Convención de Rionegro (1863), en la cual se propuso y se sustentó, por un considerable número de convencionalistas, la iniciativa de trasladar la capital de la República a la ciudad de Panamá. De haberse consumado el hecho, sería obvio que Colombia no tendría ni siquiera capital.

Sin embargo, la propuesta de los convencionalistas antibogotanos no prosperó, y desde entonces, Bogotá se siguió consolidando como capital, sin que hasta la fecha se haya vuelto a presentar otro "osado y temerario" intento de igual especie.

Bogotá: Estado Soberano. Mediante el Acto Constitucional transitorio del 20 de septiembre de 1861, se determinó que el Distrito Federal de Bogotá, se regiría en adelante, como lo determinara su municipalidad, hasta tanto la Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca, lo integrara de nuevo a su jurisdicción.

Entonces, Bogotá por virtud de esta norma transitoria de una parte, y de otra, por cuanto su municipalidad no determinaba nada —pues, nadie la convocaba a ello, ni se regía por la Nación, esto es, el Poder Ejecutivo, ni el Estado Soberano de Cundinamarca la incorporaba de nuevo a su territorialidad. Luego, Bogotá quedaba libre de toda dependencia, y no obstante ser un Distrito Federal, era a la vez independiente. Esta situación se prolongó entre 1861 y 1864.

Luego, en 1863, la Asamblea cundinamarquesa insistió en su posición de no permitir la incorporación de Bogotá a su territorio, y en el artículo 29 de su Constitución, se estableció que no se podrá aumentar el territorio de Cundinamarca, sin el consentimiento expreso de su legislatura. De donde, los delegados bogotanos tuvieron que hacerse presentes en forma independiente de Cundinamarca y alegar su inclusión por el Estado de Bogotá, por cuanto sólo podían concurrir "convencionalistas estatales". De ello siguió que, dentro de la Convención se habló del Estado Soberano de Bogotá. Obviamente, todos los representantes o delegados por Bogotá, era mosqueristas. Allí coincidieron con los delegados cundinamarqueses, en la defensa de la exclusión de Bogotá de la territorialidad de Cundinamarca, aunque por razones perfectamente opuestas. Mientras que los cundinamarqueses lo hacían para no perder ciertos privilegios, que de permitir la inclusión de Bogotá, no adquirirían, los bogotanos, lo hacían dentro de la concepción radical del federalismo, para materializar la base territorial del Gobierno Nacional, como territorio de mando de este, que de pertenecer a Cundinamarca, por obvias razones perdía.

Entre tanto, políticamente la ciudad estaba sumida en el caos político tradicional del liberalismo, en cuanto a disciplina de grupo o partido, pues, los diversos matices que hacían presencia en su municipalidad, dieron inicio entonces a un forcejeo para definir el "status" político-administrativo, que debían aplicarse a la ciudad.

Inicialmente un amplio sector consiguió a través de la ordenanza del 2 de julio de 1863, que se declarara la plena vigencia del Distrito Federal, de donde era obvio, salía fortalecida la posición de Mosquera. Con todo, la mayoría conseguida para la aprobación de esta ordenanza, evidentemente fue muy precaria, pues, dependió de momentáneas alianzas entre diversos matices del liberalismo bogotano, los cuales se alinderaban de manera distinta, para rechazar inclusive los postulados liberales más clásicos. Y peor aún, en cuanto se tratara de posiciones revolucionarias. Esa mayoría aprobatoria de la ordenanza, en cuanto llegó el turno para la ratificación de Bogotá como Distrito Federal, resultó pérdida.

Entonces, se pasó a estudiar y debatir un proyecto presentado por un abogado bogotano —liberal radical—, de nombre Carlos Martín, el cual pretendía, mediante "acto constitutivo" que se declarara el Estado Soberano de Bogotá. Es decir, en suma, que el Distrito Federal no perteneciera al territorio de Colombia, y que, en consecuencia, en su jurisdicción no regiría la Constitución, ni mucho menos las leyes generales. Los conservadores que comprendieron inmediatamente el beneficio que podían obtener, pues, como conformaban la mayoría en el Cabildo o junta local, consideraban como inminente la caída de Bogotá en sus manos, por lo cual, rodearon prestamente al ponente colmándolo de aplausos, y este, obviamente, se empeñó en el triunfo de su idea. Es decir, hubo una nueva división.

Mosquera, se hallaba en Popayán. Concedor de lo que estaba ocurriendo en la capital, se apresuró a expedir el Decreto del 29 de julio de 1863, organizando provisionalmente el régimen político de la ciudad de Bogotá, y en él se determinaba que hasta tanto la ciudad fuera incorporada nuevamente al Estado de Cundinamarca, sería gobernada por un funcionario nombrado por el Ejecutivo Nacional y llevaría el nombre de Prefecto. Hizo saber a la municipalidad capitalina,

que en la situación concreta en que se hallaba Bogotá, el único representante legítimo de la soberanía era el Gobierno Nacional.

Por su parte, la municipalidad se acogió a la norma constitucional vigente para entonces, según la cual, "las ciudades sólo reciben la ley de la fuente de su ciudadanía"; este decreto dio lugar no sólo a un enfrentamiento con la municipalidad, sino que hizo renacer el debate que ya habían sostenido mosqueristas contra radicales (todos liberales), en la Convención de Rionegro.

Sin embargo, como quiera que las dos posiciones antagónicas estaban, desde el punto de vista legal, más o menos bien fundamentadas, la municipalidad reformó la ordenanza orgánica de la administración de la ciudad, por medio de una nueva ordenanza. En ella se dijo que efectivamente, Bogotá, en materia de legislación nacional, se regía conforme a la Constitución y leyes de la República, y que era en el orden municipal donde se administraba de acuerdo con las disposiciones y ordenanzas de su municipalidad. En consonancia con ello, estableció que el Jefe Municipal era en lo político agente del Poder Ejecutivo de la Unión, y que como tal, cumplía sus órdenes en esa materia mientras que, en lo municipal era el ejecutor de las ordenanzas del Cabildo.

Con esta reforma, oficialmente se equiparó a Bogotá con un Estado Soberano como los demás existentes para la época, pues, sólo estos podían estatuir que sus propios funcionarios fueran los agentes en el orden local, del poder nacional.

En últimas, la diferencia fundamental era que designaba al Jefe Municipal, elegido por ella, la municipalidad, para servir en adelante de conducto a las órdenes emanadas del Ejecutivo Nacional. De esta suerte, Bogotá quedó legalmente convertida en un Estado Soberano, y su Jefe Municipal equiparado a Jefe del Estado Soberano. Mosquera, se vio precisado de aceptar la fórmula de la municipalidad.

Más a pesar de la claridad de todo lo anterior, por la indefinición concreta en que se hallaba Bogotá, no pudo participar en la elección presidencial de fines de 1863, en la que el liberal radical, por oposición al mosquerismo, ganó la elección con Manuel Murillo Toro para el período 1864 - 1866. Y como quiera que en el sistema electoral vigente sólo votaban los Estados, la Corte Suprema de Justicia se pronunció diciendo que no obstante hallarse Bogotá, equiparada a un Estado, jurídicamente no tenía la declaración de tal, y, en consecuencia, no podía asistir válidamente a la elección.

En medio de todo, la lucha institucional de Bogotá continuó. Cundinamarca, por razones fiscales obvias y en medio de la situación de Estados Soberanos que vivía la República, no le convenía aceptar la incorporación de Bogotá, pues, de hacerlo, esta se llevaba toda la preminencia por su condición de sede del Gobierno Nacional. En últimas, el caos jurídico-institucional en que se debatía Bogotá, se concretaba a estas tres posiciones:

—La del General Mosquera, de convertir a Bogotá en Distrito Federal bajo el mando directo del Gobierno Nacional, y en virtud de la cual, éste podría eventualmente contar, en su territorio con un ejército de consideración, para imponerse sobre los Estados remisos a acatar la Constitución y leyes nacionales.

—Además, la propuesta extrema de los radicales de negar al Gobierno de la Unión, un territorio propio de mando y su insistencia en que Bogotá fuera incorporada al Estado de Cundinamarca; era la política de la Soberanía Absoluta de los Estados. Y,

—La propuesta de la municipalidad de hacer a Bogotá una ciudad hanseática, que no dependiera del Gobierno Nacional ni del Estado de Cundinamarca, sino que tuviera su propio gobierno.

Y la controversia continuó. Santos Gutiérrez, a la sazón Presidente de Cundinamarca, insistía en su política definitiva de no permitir la incorporación de Bogotá al territorio de Cundinamarca. De esta suerte, a Bogotá no le quedaba otro camino que el de disponerse a hacer su propia vida independiente. Sin embargo, para efectuar esta obligada posición, existía un problema de suma importancia que era el concerniente a la adquisición de recursos fiscales propios que le dieran la posibilidad de aventurarse por la vía del autogobierno absoluto.

En las condiciones federales en que el país se encontraba, era un hecho cierto, que el Gobierno Nacional no tenía ni la misión ni los fondos para socorrer las regiones del país que así lo demandaran, pues, precisamente el federalismo se había estatuido para que unas regiones no vivieran a expensas de otras en materia de rentas y recursos, y que cada cual velara por su propia subsistencia.

En tales condiciones, Bogotá no tenía patrimonio distinto que el de sus tradicionales dehesas, ejidos, bienes raíces amortizados y capitales a censo, que era precisamente todo lo que la desamortización de Mosquera había traspasado al dominio del Gobierno Nacional. En tales condiciones, la ciudad se encontraba sin salida, salvo que consiguiera que el Gobierno Federal le devolviera los bienes que aún no habían sido rematados, y la garantizara pagarle los réditos en metálico, de los que ya lo hubieran sido. Era la única salida que enfrentaba Bogotá, en cuanto que de este vital punto dependía su futuro.

De inmediato, la municipalidad por conducto de su presidente, el día 8 de febrero de 1864, se dirigió al Congreso Nacional con la siguiente petición, en la cual se condensaban los puntos de vista de una ciudad acorralada, y una doctrina política que defendía los fueros de la municipalidad en el país, doctrina esta que sólo hasta la década de los años ochenta de nuestro siglo, ha vuelto a estar sobre la discusión de los grandes intereses nacionales, por vía de la descentralización.

—“No está —decía Bogotá al Congreso Nacional— entre las funciones que los Estados han delegado en el Gobierno Nacional, la de disponer de la propiedad de los comunes u otras entidades políticas o municipales...”

—“El derecho de coartar a los municipios la facultad de adquirir y de poseer se puede disputar también a los Estados en el campo de la doctrina...”

—“El partido liberal ha luchado, siempre, por la descentralización que es la libertad de los municipios...”

—“Es imposible admitir la justicia de la política de desamortización respecto de los bienes de los municipios y de los establecimientos de beneficencia y caridad...”

—“La desamortización ha despojado a los municipios de las dos terceras partes del capital raíz que tenían y de la renta que éste les producía...”

—“Los bienes fueron valorados en proporción a las moderadas rentas que les producían...”

—“La renta la paga el Gobierno en billetes, los cuales apenas producen la tercera parte de su valor nominal...”

—“Considera la municipalidad que no es honroso para el Gobierno Nacional, la violación de uno de los más claros principios de la ciencia política, como lo es el de la independencia municipal...”

De las anteriores consideraciones formuladas por la municipalidad bogotana ante el Congreso Nacional, se desprende, en primera instancia y por sobre todo, la profunda e ingenua y arraigada creencia en el mundo de las formas jurídicas, ignorando el mundo concreto de los intereses concretos y por lo general mezquinos, que rigen el mundo de las relaciones sociales; y en segunda, que las relaciones sociales siempre están determinadas por las relaciones económicas, y no, a la inversa, las económicas dependiendo de las sociales.

Pero, en fin, como era de esperarse, el Congreso hizo caso omiso de esta solicitud.

No obstante lo anterior, y como quiera que es cierto que “la necesidad crea el órgano”, como se dice en el mundo de la antropología, merced a que Bogotá carecía de recursos, sin bienes productivos ni capitales a censo, que antiguamente fueron las fuentes de recursos, se vio precisada de intentar establecer un sistema fiscal moderno, fundamentado en el impuesto predial.

Por eso, no es obra del azar ni casualidad el que el primer conteo de inmuebles en la ciudad, para fines concretos de orden fiscal, date de 1863, el primer catastro de 1866, y una revisión más perfeccionada aún, de 1878.

De donde puede decirse que el verdadero fisco municipal productivo lo es en virtud a su catastro con fines de impuesto predial. Luego, el origen del fisco nacional en Bogotá lo fue la desamortización de Mosquera.

Solución al problema de Bogotá y primera elección popular de Alcalde. La municipalidad de Bogotá, en ordenanza del 8 de marzo de 1864, reformó la administración de la ciudad, disponiéndola a actuar como un ente “semiautónomo”. Al respecto estableció que el Jefe Municipal sería de elección popular para un período fijo de dos años, y que el orden en que debía observarse la legislación vigente, en adelante, sería el siguiente:

“1º La Constitución y las leyes nacionales.

“2º Los Códigos del Estado Soberano de Cundinamarca, en todo lo que no se opusieran a la Constitución y leyes nacionales, y a las ordenanzas de la municipalidad.

“3º Las ordenanzas y disposiciones expedidas y adoptadas por la municipalidad de Bogotá. Y,

“4º En el orden político, las autoridades de la ciudad son agentes del Poder Ejecutivo de la Unión”.

Esté estatuto, tuvo la virtud de aclimatar las oposiciones y resolver la situación de la ciudad. No obstante la elección popular del Alcalde, lo supeditaba en lo nacional a la autoridad y al Poder Ejecutivo nacional. Fue, además, la primera vez que en el país se estableció la elección popular de Alcaldes.

Por lo demás, es de anotar que, tanto el Cabildo de la ciudad como el Congreso Nacional, siempre integrado por los notables, se sentía más a gusto con Murillo Toro, quien no obstante ser radical, resultaba inofensivo por comparación con Mosquera. Murillo Toro era “concordia”, mientras, Mosquera personificaba la Revolución. Murillo era aceptado por el notabato; Mosquera por el pueblo...

Así, pues, el nuevo Gobierno presidido por el radical Murillo Toro, mostró especial interés en solucionar la situación anómala de Bogotá, y desde el punto de vista de la “concordia” lo logró. Por lo demás, tanto el Senado como el Cabildo estaban integrados por mayorías radicales. Luego, Murillo Toro pidió al Senado anular el artículo primero de la Constitución de Cundinamarca, que no incluía la ciudad dentro de los límites del Estado, a lo cual, el Senado accedió.

En efecto, una ley promulgada el 11 de mayo de 1864 por la Asamblea Legislativa de Cundinamarca, determinó “incorporar a Bogotá al territorio del Estado”.

Así, pues, tanto en el Congreso como en la Legislatura de Cundinamarca, el sector del liberalismo afecto a Murillo Toro, fue el encargado de echar por tierra todos los efectos de la Revolución Federalista de Mosquera.

El siguiente paso de Murillo Toro, sería contra la desamortización, en lo tocante a bienes de la Iglesia. Devolvió los fueros del culto católico y autorizó la apertura de conventos, monasterios, casas de caridad,

etc., etc., y detrás de ello, manos libres para el clero en los negocios "como se estila en un país libre", según el argumento político de este mandatario.

No obstante todo lo anterior, tres años más tarde, 1867, el General Mosquera dio un efímero golpe de Estado y clausuró el Congreso. La primera medida que tomó por decreto, fue la de retrotraer a Bogotá a su condición de Distrito Federal. A su turno, el 23 de mayo siguiente, nuevamente un gobierno radical el de Santos Acosta que derrocara el de Mosquera, lleva de nuevo a Bogotá como parte integrante de Cundinamarca.

A manera de colofón a todo este heroico y denodado capítulo de lucha en nuestra historia, bien podría traerse a colación, la definición que de ello dio uno de nuestros más grandes filólogos y literatos, con su acostumbrado cinismo y negro humor despectivo contra el pueblo; nos referimos al autor intelectual de la Constitución de 1886, próxima a atravesar el umbral de la Historia con su pesada carga de monarquía; a don Miguel Antonio Caro, cuando refiriéndose a los sucesos de mosqueristas y radicales, dijo: "Es la lucha de los odios heredados, donde no se lucha contra el enemigo, sino contra el enemigo de sus enemigos".

"El Estado Soy Yo". Fue la definición que del Estado dio el último de los Capetos en la Francia pre-revolucionaria. Y fue la frase que recogieron Caro y Núñez, este último, ex partidario de Mosquera y de Murillo Toro, para elaborar la triunfante Carta Constitucional de 1886.

Se dice que, una vez promulgada esta Constitución próxima a fene- cer bajo nuestro propio "trecho de historia", alguien le comentó al señor Caro, que ella —la Constitución— pecaba de extremada monar- quía, a lo cual, Caro respondió con ironía: "Si lo es, pero lamentable- mente quedó con la gravísima falla de consagrar elecciones".

De lo anterior, se infiere necesariamente que todo el "corte" de nuestra Carta Magna, o "Constitución Política", es de extremado cen- tralismo, y que los poderes del Ejecutivo, en todas las materias, son verdaderamente monárquicos.

Porque nuestra generación, la de nuestros progenitores y la de nues- tros inmediatos descendientes la hemos vivido, en el sentido de "con- llevarla", pocas cosas originales —casi ninguna—, podríamos agregar nosotros. En lo que a Bogotá se refiere, el texto original de la Constitu- ción simplemente le otorgó el mismo régimen jurídico común a todos los demás municipios del país. Es decir, que entre el Municipio de Santa Rosa de Osos —por ejemplo—, y la capital de la República, no hubo ninguna diferenciación en cuanto a su régimen, como no fuera el de que, simultáneo con su condición de municipio, era y es la sede de los organismos del alto Gobierno, en cuanto de la capital de la República.

¿Cómo explicar que un acto tan trascendental como lo es el de la expedición de un estatuto constitucional, para el caso que nos ocupa, la Constitución de 1886, no se hubiera ocupado del fenómeno singula- rísimo de la capital de la República?

Consideramos que una mirada —así sea rápida—, al entorno del escenario de los acontecimientos y un somero examen de los autores, sería clave suficiente para responder a ese válido cuestionamiento. A ello, resultará suficiente adicionar la también rápida calificación del contexto de la obra constitucional, y entonces, obligado será el resulta- do de la conclusión.

En cuanto al entorno, puede decirse que no obstante la Revolu- ción de Independencia y la singularidad de cada uno de sus heroicos episodios, y, los hechos trascendentales protagonizados a mediados del pasado siglo por las huestes de Mosquera, el marcado sentido persona- lista de nuestra clase dirigente, en todas las épocas de nuestra historia, ha constituido factor determinante para imposibilitar la instituciona- lización del país. Es decir, que a falta de verdaderas instituciones, he- mos venido sobreviviendo (subsistiendo) sobre el presupuesto del prestigio o desprestigio de nuestros caudillos y dirigentes. O, lo que es lo mismo: que si aún hoy día, hablamos teóricamente de instituciones a todos los niveles, es por que lo hemos convertido en un mal hábito subjetivista, y nos obstinamos en reconocer el país que hemos creado; vale decir, que nos resistimos tercamente a reconocer nuestra realidad, no obstante la práctica tozuda a diario nos señala la objetividad, que en materia de instituciones, ellas apenas son lo que sus hombres diri- gentes quieren que sean. Luego, nuestras instituciones —bien mira- das— no existen más que como reflejo del carácter o de la crisis de carácter de los hombres que las rigen.

¿Cuánto más no sería válido aplicar a las "instituciones" de 1886, que dieron a luz la remembranza monárquica de un par de hombres sin linaje real?

Por parte de Caro, la Constitución del 86 (así se le conoce en los medios jurídicos), tenía que ser como es y no podía ser de otro modo. Caro (y su ascendencia) fue uno de los grandes sacrificados con la creación de la República; su grandeza intelectual siempre fue pareja con su medianra social que añoraba la Colonia. Las citaciones que de él hicimos atrás, lo compendian de cuerpo entero. En cambio, el caso de Núñez, es distinto, habiendo bebido en las fuentes de Mosquera y de Murillo Toro, era un "liberal" en su corazón. Pero la debilidad que profesaba por la matrona doña Soledad Román, lo llevó a sepultar su "liberalismo" allí mismo donde siempre lo había portado: en su "co- razón". Y tanto tiempo lo mantuvo así, que allí murió la inanición; esto lo revela el contexto de la monárquica Constitución del 86.

Lo que en esa Carta Magna han debido ser instituciones liberales, saltaron aún por encima del conservatismo, para posarse en simples principios y postulados monárquicos. Todas las concesiones que Núñez

realizó, al menos les cabe la grandeza de haberlas sacrificado por "amor". Su gran anhelo era y fue el de legitimar a los ojos de la so- ciedad y especialmente a los de la Iglesia, esa unión sentimental que la sociedad le reprochaba y con la cual, la clerecía le extorsionó. La Constitución y el Concordato con la Santa Sede, fueron el alto precio que pagó. Hay un documento histórico que demuestra incontestable- mente la verdad esencial de este acierto. Dicho documento pone al des- cubierto que Núñez y la Iglesia, con la Constitución y el Concordato, lo cual implicaba la devolución de todos los privilegios que la Revolu- ción de Mosquera había cortado, fueron objeto de un pacto simo- niaco.

En Carta de Quijano Wallis, diplomático de Colombia ante la Santa Sede, el Presidente Núñez dice:

"... Considero que usted tenga esperanzas de algo práctico en asuntos eclesiásticos; usted conoce bastante mi temperamento y puede juzgar, por tanto, de mis íntimas tendencias; pero mi situación do- méstica acaso me inhabilitará para ir un poco lejos, porque yo no podría contribuir, yo mismo, a colocarme en posición desairada obrando en desarmonía con mis actos privados. Desde luego que si fuere prac- ticable una intervención discreta de la Santa Sede para dar a mi estado doméstico forma exterior, yo me complacería muy de veras, pero comprendo cuántas dificultades se opondrán a ese desenlace. En todo caso, yo me propongo ser tolerante y aún benévolo, tanto como las circunstancias recíprocas lo permitan.

"Creía yo que el asunto particular a que usted se refiere podría haberse arreglado, verdad sabida y buena fe guardada; porque de otras maneras no es para mi aceptable la solución; menos aún, en mi carác- ter de libre pensador que nunca declinaré, si bien, creo que debe darse toda la libertad necesaria al culto católico. Me parece que el Congreso estaría bien inspirado, pero si sería desilusión esperar que pudiera hacer otra cosa que aceptar las ideas del mensaje de 1878. Si el nuevo Pon- tífice, cuyas luces todos reconocen, no se sitúa en terreno práctico, quedaremos en "statu quo". Tengo ciertamente los más vivos deseos de dar garantías plenas al catolicismo colombiano, pero si no hay conce- siones recíprocas, dudo mucho de que se logre ningún cambio sustan- cial".

La habilidad para negociar, y la agudeza de su inteligencia, dejan traslucir un Núñez "libre-pensador" como él se autocalifica, capaz de sujetar el Estado a la Iglesia por conveniencias personales. En cuanto al mundo que lo rodeaba y la posteridad, poco o nada le importaba. Parecería como si hubiese alcanzado a vislumbrar que en ese pueblo de analfabetos y hambreados al cual él recetaba una larguísima dosis de catolicismo, nadie le cuestionaría, y, al contrario, él —ese pueblo— y su Congreso hasta le dedicarían uno de los dos mejores patios del Capitolio Nacional. Con honores de bronce a cuerpo entero ..., como si se hubiese tratado de un nuevo "libertador".

Esas, las razones para que la Constitución del 86 haya sido la que aún es, y no otra.

Por eso no se ocupó, ni de Bogotá, ni de ningún otro tema desde el punto de vista de la institucionalización democrática del país. En am- bos casos, Caro y Núñez, sus incentivos fueron psicológico-personales, frente a la Constitución Política de Colombia.

Y en cuanto al caso concreto de Bogotá, el período corrido entre la expedición de la Constitución del 86 y 1905, nada jurídico alteró el lento y penoso retorno hacia los hábitos de la Colonia. Sólo hasta este último año —1905—, el Acto legislativo número 3, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, convocada durante la administra- ción del General Rafael Reyes, volvió a tocarse el tema de la capital. Esa reforma otorgó el fundamento para "segregar" distritos munici- pales de los departamentos.

Entonces se dictó la Ley 17 del mismo año, por la cual se le con- rrió a la ciudad de Bogotá, la calidad de Distrito Capital. Con dicha ley, se le otorgó nuevamente autonomía a Bogotá con referencia al Departamento de Cundinamarca, específicamente en sus políticas ad- ministrativa, fiscal y electoral. Es decir, el Gobierno y la administración de Bogotá, quedaron autónomos con referencia a Cundinamarca. Nue- vamente Bogotá dejó de ser la capital del Departamento y sólo lo fue de la República de cuyo Gobierno (Ejecutivo) quedó dependiente.

Con todo, ese experimento no se prolongó por mucho tiempo, y en 1909, mediante la Ley 65, se extinguió la condición de Distrito Capital para Bogotá. La capital fue reintegrada jurídicamente al territorio de Cundinamarca, con su doble calidad de capital, tanto de la República como del Departamento. Nuevamente se le confinó al tratamiento jurí- dico de los demás municipios colombianos.

La Ley 4ª de 1913, más conocida como "Código de Régimen Político y Municipal", fue la guía más general de la administración democrática de la República y el estatuto de obligada referencia para el manejo del municipio colombiano, por un período apreciable de tiempo; en esta norma, se reiteró la condición municipal de Bogotá, sujeta al mismo tratamiento jurídico de los demás municipios colombianos. Y la Ley 97 de ese mismo año, otorgó y atribuyó "autorizaciones especiales" a algunos concejos municipales y de manera particular, al Concejo de la capital de la República.

Bogotá y las administraciones "López Pumarejo", "Rojas Pinilla" y "Lleras Restrepo". Históricamente, los mandatarios de estas adminis- traciones nacionales, se recuerdan por su intervención frente al orde- namiento jurídico-administrativo de la ciudad capital de la República.

Las dos administraciones del Presidente López Pumarejo, más la primera que la segunda, han pasado —hace ya buen tiempo—, al catálogo del progreso de la historia de la República de Colombia.

Con todo, en lo que a esta ponencia se refiere, se ubica durante el término de la segunda administración.

El carácter de Bogotá, ha sido demasiado singular desde su fundación hasta nuestros días, conforme lo hemos venido exponiendo a lo largo de este trabajo; con sobradas razones, la administración a que nos estamos refiriendo, también, por iniciativa del Congreso, se ocupó de Bogotá. Era el año de 1945. Corrían tiempos grandes y memorables para nuestra historia, especialmente por las calidades eximias del Congreso de la República.

La capital del país se transformaba —y aún se transforma vertiginosamente, diferenciándose cada vez en forma más creciente, del resto de municipios colombianos. Era evidente e imperioso, por la necesidad concreta de los hechos, que se debía asumir la modificación y el acomodo del régimen institucional de Bogotá, a las circunstancias concretas del momento, y de paso, prever algunas posibilidades hacia su futuro. Por supuesto, ello requería un marco jurídico-legal que se adecuara a las circunstancias imperantes. El Congreso, ubicó el tema dentro del calendario de debates y asumió su conocimiento. Incluido dentro del Acto legislativo número 1 de ese año, Bogotá fue elevada a la categoría de "Distrito Especial", "sin sujeción al régimen municipal ordinario", con la posibilidad de acrecer su territorialidad, mediante la agregación de municipalidades vecinas, de conformidad "con la voluntad del legislador".

En las "actas" explicativas de la Reforma Constitucional de 1945, el constituyente dejó consignadas las razones de la adopción de la categoría de "Distrito Especial" para Bogotá, las cuales permiten precisar el verdadero alcance y el espíritu en que se fundamentó la correspondiente determinación. Dice así:

"...Esta reforma se endereza a que cada tipo de municipio pueda ser dotado del régimen administrativo a que mejor se conformen sus peculiares condiciones, capacitándolo de esta manera para atender eficientemente los servicios públicos que le competen, conforme a su situación dentro de las municipalidades colombianas.

"...Muchas de las constituciones modernas expresan el nombre de su capital como sede de los altos poderes del Estado.

"...Siguiendo este ejemplo, hemos introducido al artículo 59 de la codificación constitucional, una modificación consistente en ratificar que la ciudad de Bogotá es la capital de la República, y en autorizar al Legislador para que mediante regulaciones de excepción, pueda ordenar la especial administración que le corresponde a su rango".

Es, pues, importante relatar que, desde la fecha de entrada en vigor del Acto legislativo número 1 de 1945, el Congreso de la República, con fundamento constitucional, puede expedir estatutos que regulen en forma excepcional el ordenamiento de lo pertinente a la adecuación creciente del "rango" de la ciudad de Bogotá, en virtud a su categoría de "Distrito Especial".

Precisando, debe apuntarse entonces que, fue el constituyente de 1945, quien institucionalizó a Bogotá, capital de la República, como Distrito Especial, sin ninguna sujeción al régimen ordinario estatuido para los demás municipios del país.

Consideramos que, tal vez, por la tradicional falta de continuidad en los programas que desarrollan los gobiernos sucesivamente, de una parte, y, de otra, por la agitación y el convulsionado ambiente político de esa época en la cual tuvieron ocurrencia, acontecimientos tan graves como el 9 de abril de 1948, con todos sus antecedentes de violencia y sus nefastas consecuencias, no sólo para la capital de la República, sino, también para todo el territorio nacional, adicionados por la clausura inconstitucional del Congreso en 1949, bajo la administración del Presidente Ospina Pérez, tal vez por ello no se expidieron las "regulaciones de excepción", en orden a conjurar la creciente y compleja problemática de Bogotá; precisamente, porque todos esos acontecimientos citados, contribuyeron a crear la situación que ha venido denominándose "gigantismo", y que consiste en el crecimiento y desarrollo desarmonicos de la ciudad, carentes de la necesaria planeación y recursos de todos los órdenes, en obvio detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía y de su propia seguridad.

En las siguientes dos administraciones nacionales, las de los Presidentes Ospina Pérez y Laureano Gómez, este aspecto jurídico de la capital, no contó.

En la administración del General Rojas Pinilla, se expidió un Decreto sobre la organización del Distrito Especial de Bogotá, y no obstante no haber logrado cobijar la totalidad de aspectos que hubiesen podido determinar el manejo óptimo de la capital, en conjunto, significó un paso de avanzada en la modernización y eficacia de la administración de la ciudad y la prestación de servicios públicos a sectores deprimidos. Ratificó la doble condición de capital de la República y capital de Cundinamarca, y definió el alcalde como "agente del Presidente de la República". Igualmente, amplió la territorialidad jurisdiccional de Bogotá, mediante la anexión de los municipios de Fontibón, Usme, Suba, Usaquén y Engativá, por medio de la Ordenanza número 7 de 1954, del Consejo Administrativo de Cundinamarca.

Las siguientes tres administraciones nacionales, es decir, las ejercidas por la Junta Militar de Gobierno, y las de los Presidentes Lleras Camargo y Guillermo León Valencia, tampoco fueron significativas en cuanto a Bogotá y sus aspectos jurídicos y orgánicos, se refiere.

En cambio, bajo la administración Lleras Restrepo, no sólo se expidió una bien lograda Reforma Constitucional, sino que además, el

Congreso confirió al Gobierno Nacional unas facultades extraordinarias, para determinar la participación del Distrito Especial en las rentas departamentales causadas dentro de su jurisdicción, y "los servicios cuya prestación corresponda al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Especial de Bogotá", y "reformular la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá para adecuar a los requerimientos básicos de su desarrollo". (Ley 33 de 1968).

En consecuencia, el Gobierno Nacional haciendo uso de dichas "facultades extraordinarias", expidió el Decreto número 3133 de 1968, "por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá", y que actualmente es su marco jurídico, el cual, obviamente en su oportunidad, llenó las necesidades existentes para entonces, pero que hoy, veintidós años después, se ha convertido en una verdadera "camisa de fuerza" dentro de la cual, es absolutamente imposible dar cabida al complejo nudo de necesidades generadas por el gigantismo en que ha caído la ciudad, merced a la improvisación e improvidencia.

Es decir, que lo que el constituyente del 45 otorgó a Bogotá, al estatuir en el ordenamiento constitucional un tratamiento privilegiado, en el sentido de dejarla "sin sujeción al régimen municipal ordinario", ha pasado a convertirse en estrecha limitación para el logro de su desarrollo armónico y planificado, pues, dentro del marco de su estatuto orgánico especial, y debido a que la Corte Suprema de Justicia ha declarado inexecutable varias de sus disposiciones originales, de stuyo la mutilada normatividad ha quedado convertida en una estructura sin coherencia y, por tanto, sin eficacia pero sí limitante, en cuanto que, precisamente por subsistir algunas de sus normas, ellas siguen siendo teóricamente el "estatuto orgánico" de la ciudad, no obstante en la práctica resulten inocuas por deficiencias y extemporáneas.

A su vez, de otra parte, los vestigios de ese estatuto siguen figurando como el "tratamiento jurídico de privilegio" a la ciudad, sin sujeción al régimen municipal ordinario, lo cual implica la imposibilidad de aplicar todo el acervo de la última legislación destinada a lograr el progreso de las demás municipalidades de Colombia.

Así, pues, Bogotá se halla olvidada y confinada a un laberinto jurídico, en donde cada vez pesa más el dudoso privilegio de su "rango" de Distrito Especial, no porque la intención inicial del legislador no hubiera sido buena y necesaria, sino porque Bogotá —la generosa ciudad de todos los colombianos—, por ser de todos, resulta por todos olvidada y postergada.

De lo anterior se sigue que, es incuestionable, impostergable, de suma urgencia, de inmediata concreción, dotar de un nuevo estatuto jurídico y orgánico a la capital de la República, para que disponga y oriente la organización de su administración, con arreglo a las necesidades actuales y en lo posible, con el punto de mira puesto en lo futuro.

En sentencia del 13 de febrero de 1990, al respecto ha dicho la Corte Suprema de Justicia, que "...la organización actual o futura de la capital del país, no debe estar necesariamente sometida al régimen administrativo municipal ordinario, esto es, al previsto en la Constitución para todos los municipios del país".

Y en otro de sus acápites, dice: "...Bien puede la norma legal, con apoyo en el texto del artículo 199 de la Constitución, señalar otro sistema administrativo diferente al ordinario de los municipios; o abstenerse de adicionar el ordinario de los municipios para que así se aplique en la capital de la República".

O lo que es lo mismo: que con fundamento en el artículo 199 de la Constitución, puede expedirse el régimen especial o legislación de privilegio en orden al rango del Distrito Especial de Bogotá, "sin sujeción al régimen municipal ordinario", o, en su defecto, "absteniéndose de adicionar el ordinario de los municipios", aplicarlo a la capital de la República. En últimas, lo cierto es que Bogotá requiere impostergablemente del Nuevo Estatuto.

IV. Bogotá: Breve diagnóstico estadístico.

IV.1. Población, crecimiento económico y empleo. Se ha dicho con frecuencia —por entidades y personas respetables—, que Bogotá está poblada aproximadamente por la cuarta parte de los habitantes de Colombia. Y obviamente, no es una exageración. El censo realizado bajo la administración Betancur Cuartas, fijó "oficialmente" la cifra en 5.400.000 habitantes, y a finales del año de 1988, el DANE dijo que la población bogotana había superado los seis millones de habitantes. Con todo, la revista trimestral "Hábitat", órgano oficial de la Unesco para cuestiones referenciales a la población mundial, en su número LX-321, correspondiente al segundo trimestre del presente año, analizando la población de los países del tercer mundo, al referirse a Colombia, y concretamente a la ciudad de Bogotá, dice: "...Sumada la población oficial de Bogotá a su población subnormal que oscila en torno de los 2.000.000 de seres humanos, tenemos que esa capital suramericana supera la cifra real de los 7.000.000 de habitantes, para cuya tercera parte, ya prácticamente en los albores del siglo XXI, carecen en forma absoluta de los más elementales servicios públicos. Son gentes emigradas de otras latitudes de esa República que mantiene una guerra latente de origen político, asociada a la establecida recientemente por los llamados "Cartels of Drug". No es casual que Colombia se halle catalogada como la primera proveedora de narcóticos en el mundo...".

Es decir, la Unesco considera que Bogotá supera a la cifra de los 7.000.000 de habitantes, que —aquí— es el dato que nos interesa.

Se prevé por expertos, que en lo que resta del presente siglo, se dará una "consolidación" de la población urbana del país, en la medida en que el porcentaje de los habitantes asentados en los conglomerados urbanos, llegará al 74.45% para el año 2000. Es decir, dentro de nueve años.

En este proceso, Bogotá verá incrementada su población en 2.2 millones, alcanzado o sobrepasando en algo los 9 millones; en consecuencia, la magnitud poblacional de Bogotá en el concierto urbano nacional, mantendrá un tanto incrementada su vigencia actual y con ello, obviamente, la necesidad de articular debidamente la planificación en todos los órdenes, y a partir de un ambicioso y completo estatuto jurídico, preparar a Bogotá para su perspectiva.

No obstante, Bogotá, al igual que el resto de ciudades principales en el país, proporcionalmente, está experimentando una transición demográfica, caracterizada por una reducción en las tasas de crecimiento de la población, la cual, a su turno, modifica la estructura de edades de la misma.

En efecto, mientras la población capitalina crecía en el período comprendido entre 1951 a 1964 a un ritmo del 7.37 por ciento, en el período 1985 a 1990 lo ha hecho al 3.0 por ciento, y según los estimativos, entre el 1995 y el 2000, lo hará al 2.6 por ciento. Este fenómeno que se explica por el descenso de las tasas de natalidad, fecundidad e inmigración, está determinando un cambio en el tamaño de los grupos por edades de la población. Así, entre el año 1973 y el año 1990, el grupo que va de los 0 años a los 11 años, se comprimió, pasando del 38.13% al 27.15%, y el de 11 a 61 años se expandió del 59.12% al 67.87%. Otro tanto ocurrió con el grupo de 65 y más años, que durante ese mismo período pasó del 2.15% al 4.68%.

Lo anterior, para establecer que, el ensanchamiento de los grupos de población adulta y la disminución de la base de la pirámide poblacional, trae consigo cambios que deben ser tenidos en cuenta, en la planeación de la futura ciudad.

En primer término, la reducción relativa de la población menor de 15 años, disminuye la presión sobre la educación escolar y sobre las necesidades de alimentos con alto contenido calórico. En segundo término, el aumento de los grupos de adultos, genera una mayor demanda por empleo, por vivienda, por educación superior, por alimentos ricos en proteínas, por transporte y por bienes de cultura y recreación. Por último, la expansión de la tercera edad, demuestra que es necesario incrementar e implementar todo un verdadero programa de seguridad social.

Por lo demás, en cuanto a mercado laboral a nivel de Bogotá, el cuadro estadístico de valor no-absoluto, registra las siguientes características más sobresalientes:

- a) La tasa de desempleo que sigue Bogotá, presenta proporcionalmente, la misma curva de trayectoria que la nacional, con los agravantes propios e implícitos al "rango" de capital de la República;
- b) Existe una tendencia creciente en el nivel de desocupación de la fuerza de trabajo femenina y juvenil;
- c) La sistematización computarizada del sector de empleadores particulares o privados, es causa directa y única de una tasa de desocupación del 30% con referencia al 100%;
- d) El 53% de la población en edad apta de trabajo, se desempeña en forma de subempleo, dentro del llamado sector de la economía informal, por supuesto, sin ningún tipo de prestaciones legales ni protección social;
- e) Existe un alto nivel educativo en el potencial de la fuerza de trabajo desempleada, lo cual la torna peligrosa y con características de orden público;
- f) La mayor masa de desempleados de la capital de la República, se halla localizada principalmente en el sur-oriental y sur-occidental de la ciudad;
- g) La proporción de los desempleados de Bogotá, es, en términos de educación, la siguiente: el 22.5% de profesionales universitarios; el 56% posee título de bachiller en cualquiera de las modalidades existentes;
- h) Haciendo caso omiso de las fuentes oficiales de trabajo y empleo, los principales sectores generadores de orden privado, se dividen en las siguientes proporciones: servicios diferentes al comercio 30%; industria 22%; comercio 20%; y, financiero 9%.

Sabemos que el manejo global de las políticas de empleo, corresponde al Gobierno Nacional, pero consideramos que la Administración Distrital, puede adoptar algunas medidas para disminuir el desempleo, esto es, implementando medidas coercitivas o subvencionarias ante el sector privado, tales las de orden fiscal, sobre el presupuesto del próximo estatuto jurídico de Bogotá, las cuales, obviamente, deprimirían la expansión del desempleo capitalino.

También puede poner en marcha programas para generar oportunidades nuevas de empleo induciendo, por ejemplo, el tránsito entre la informalidad y la formalidad, y para adaptar las características de la oferta laboral a las necesidades de las empresas y entidades empleadoras.

IV.2. Aspecto físico del ordenamiento urbano. El concentrado y vertiginoso crecimiento demográfico y económico experimentado por Bogotá, a partir del 9 de abril de 1948, ha tenido su principal expresión en los aspectos de ocupación territorial y estructuración física y urba-

nística, mediante formas y tendencias caóticas, desordenadas e improvisadas del aspecto físico de la ciudad.

Prácticamente sin control de planeación, o con una planeación densamente burocratizada y abundante en dificultar su verdadero objetivo, Bogotá ha venido extendiéndose en forma periférica, sobre los cerros orientales, contribuyendo a la deforestación de los mismos, y hacia las áreas bajas de occidente, de difícil drenaje y próximas a zonas de inundación y contaminación con el río Bogotá. Ello ha contribuido en forma inverosímil a la elevación del costo de servicios públicos, especialmente, los de acueducto y alcantarillado. La guía de este "crecimiento", ha estado motivada por la dinámica caprichosa del mercado de tierras y la actividad engañosa de urbanizadores clandestinos.

El resultado de este proceso ha sido la creación antagónica vivienda suntuaria de los cerros del norte, la casi inaccesible para servicios públicos dentro de los cerros del sur, y la densa población de urbanizaciones apretadas y tuguriales del sur-occidente. Además la existencia de terrenos no ocupados, más conocidos como "lotes de engorde", a la espera de valorización alta destinada a manipular en forma agiotista el problema de la necesidad creciente de vivienda. La parte periférica prácticamente sub-urbana, a la vez que genera un cúmulo de problemas casi insolubles para la administración de la ciudad, encarece y ratifica el sistema de vida de los habitantes de menores recursos, colocándolos cada vez más lejos de las zonas de trabajo y de servicios sociales, en abierto atentado contra la ecología de numerosas áreas frágiles del ecosistema natural.

Este tema de la falta de ordenamiento urbano y rural, y su carencia de planificación y control del desarrollo urbanístico, constituye aspecto crucial que debe ser atendido con prioridad y eficiencia.

Dentro del perímetro urbano existe suficiente disponibilidad para resolver el denso problema de vivienda, evitando grandes sobrecostos para la infraestructura y haciendo razonable el costo de vivienda a toda la población actual y tal vez futura.

Por otra parte, debe implementarse rápidamente un programa que desaliente la migración actual. Hacia tales metas se halla orientado nuestro programa que concibe la reorientación jurídica de Bogotá, dentro de un programa de corte moderno metropolitano.

Con todo y como explicaremos adelante, nos hemos visto precisados a posponerlo, en aras del proyecto de ley, ya aprobado por la Cámara de Representantes, y al cual sirve de marco la presente ponencia.

IV.3. Dimensión ambiental. La solución de los problemas relacionados con la prestación de los servicios públicos y con el desarrollo del sistema económico de la ciudad, se cruza y choca permanentemente con las cuestiones vinculadas a la conservación del medio ambiente.

La ejecución del plan maestro de alcantarillado, tiene una directa y estrecha relación con la rehabilitación del río Bogotá.

El futuro aprovechamiento eléctrico de la ciudad, hace relación inmediata con el manejo apropiado de las cuentas hidrográficas de la Sabana.

El tema de la disposición final de basuras, tiene estrecha relación con la contaminación de las aguas subterráneas.

La expansión urbana y las actividades de construcción ilegal de vivienda, están vinculadas a la preservación de las tierras y de las necesarias como vitales zonas verdes.

Por ello, las políticas de bienestar social y desarrollo económico, deberán armonizarse y enmarcarse en una clara y objetiva visión del manejo apropiado que debe darse a los aspectos asociados a la preservación del medio ambiente y a la calidad de vida en el área de Bogotá.

Sobre dichas bases, los elementos para una estrategia de manejo integral de la problemática global de Bogotá, puede sintetizarse así:

- a) Reforzamiento y conclusión de los programas tendientes a ampliar la cobertura de los servicios públicos domiciliarios que tienen directa relación con la calidad de vida ciudadana, esto es, agua, alcantarillado, aseo, energía y telefonía;
- b) Acciones prioritarias en las zonas más afectadas por procesos de deterioro ambiental;
- c) Adelantar un programa de recuperación del daño ambiental acumulado, y de defensa, preservación y desarrollo de los recursos naturales;
- d) Estructuración y creación de un Fondo de Promoción Ambiental;
- e) Elevación de la conciencia, mediante la utilización de los modernos medios de comunicación, tanto público como privados, acerca de la importancia de los temas ambientales;
- f) Construcción del medio masivo de transporte (Bogotá Metro), como única solución a la problemática del transporte público;
- g) Efectuar una planificación y descentralización en todos los órdenes de la vida ciudadana, como único y eficaz medio de combatir el gigantismo;
- h) Destinar una proporción respetable del presupuesto anual de la administración de Bogotá, a objeto de llevar cultura y educación masivas, única forma de combatir la insolidaridad de que hoy hace gala la ciudadanía;
- i) Proveer efectivamente con recursos al mantenimiento, sustento y fortalecimiento de los CAI existentes, así como a la creación de nuevos, recabando solidaridad de la ciudadanía con las fuerzas policiales, a objeto de combatir la inseguridad reinante;
- j) Proteger la capacidad adquisitiva de los salarios, mediante el control de las tarifas de los servicios públicos, reforzando desde la administración distrital, el proyecto de ley que hemos presentado ante

el Congreso, a objeto de crear las juntas de tarifas de servicios públicos para el Distrito Especial de Bogotá y demás municipios colombianos, con arreglo a un número determinado de habitantes;

k) Atender la inversión social en todo el territorio distrital, con una destinación superior al actual 8% del valor del presupuesto anual de Bogotá, y

l) Otro tanto a lo anterior, con referencia a la educación en todas sus manifestaciones, como quiera que la solidaridad ciudadana no habrá de expresarse y convertirse en hecho cierto, a menos que se transforme la conciencia ciudadana.

Una estrategia de este tipo, no responde solamente a una inquietud de orden teórico-moral, o de carácter político más que en el sentido del arte y ejercicio del buen gobierno, sino al convencimiento de que su incorporación a los planes de desarrollo urbano, constituye factor eficaz también para lograr una redistribución progresiva, dentro de los causes de ley, del ingreso económico y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Una política integral de este corte social para Bogotá, supone enfrentar problemas de orden mayor, tales como la reducción del déficit actual de doscientas mil viviendas o soluciones de vivienda, y ochocientos mil cupos escolares (incluida la educación superior), además de ampliar la cobertura de servicios de salud, que hoy es sólo del 65%. En fin, se trata de incorporar al 25% de los habitantes de la capital de la República, que aún viven en condiciones infrahumanas, al progreso y al disfrute efectivo de los derechos sociales y humanos.

Por último, en cuanto a este diagnóstico para Bogotá, hay que señalar que la solución del gran cúmulo de problemas que aquejan hoy a la ciudad, no depende siempre y exclusivamente de la inversión de nuevos recursos financieros, ni de la disponibilidad de tecnologías avanzadas, sino que en muchos casos, simplemente, se trata de asuntos que requieren mejor capacidad administrativa, de mejor disposición de ánimo para la gestión de las tareas de la cosa pública, de una absoluta honorabilidad y honestidad de los funcionarios, así como de una eficiente planificación para el ordenamiento y despacho eficaz de los negocios públicos, es decir, que hay problemas cuya solución consiste especialmente en cuantiosas inversiones, y otros, cuya solución depende tan sólo de una buena administración.

Ejemplo típico de los primeros sería la cobertura de servicios públicos, y entre los segundos, la simple abolición de las duplicaciones institucionales que muchas veces se presentan en sectores como la salud, la educación, la recreación y el deporte, etc., para cuya superación bastaría tan sólo de una mínima dosis de buena voluntad y un mínimo de aplicación del sentido común. Y detrás de los unos y los otros, recomendable sería la existencia de una acción concertada entre el Gobierno Nacional, la administración distrital y las empresas descentralizadas, que de esta forma garantizarían y avalarían el respeto por el derecho incuestionable de la ciudadanía.

V. Bogotá: ¿Área metropolitana, o, región de planificación? (El proyecto de ley y nuestra propuesta).

De un tiempo a esta parte, se ha hecho "moda", decir que Bogotá "está en un limbo jurídico", o, "que en Colombia las instituciones jurídicas quedaron atrás, mientras las relaciones sociales van por delante", y se pretende con ello que se trata de opiniones, cuya naturaleza sería la de emitir sendos juicios avanzados de conocimientos socio-jurídicos, que tendrían como misión la de delatar y alertar sobre las anomalías del sistema.

Nada más equívoco.

Si las concepciones políticas y los fundamentos jurídicos, tuvieran como último objetivo el de ser simples entidades transeúntes y pasajeros; si el derecho, fuera el simple capricho dependiente del ánimo personalista de quienes en un momento dado ocupan las posiciones legislativas o la ejecutiva (cuando éste se desempeña temporalmente en el quehacer legislativo); si las expresiones del derecho y de la juridicidad de una sociedad dada, no se fundaran ni descansarían sobre presupuestos de carácter étnico y de profunda raigambre emergida de la idiosincrasia de los hombres que integran esa sociedad, tendrían razón quienes emiten esos superfluos juicios de indiscutible origen religioso, según los cuales, la ciudad capital de la República, se hallaría dentro del plano de las tinieblas de ese hipotético "limbo jurídico", o sería no menos cierto, que nuestras instituciones jurídicas hubiesen quedado "atrás de las relaciones sociales", que a tales críticos les parece que, unas y otras han debido marchar siempre en forma paralela.

Pero como esa no es ni puede ser la realidad social y política, ni nunca fue la constitución socio-histórica de nuestro pueblo, ni de ninguna otra agrupación social, de todas las que en el mundo han sido, entonces, con esas afirmaciones no se está diciendo nada distinto a la simple repetición de un lugar común, que mucho tiene de snobista y poco o nada de jurídico, histórico o simplemente político.

Porque no es el Derecho una ciencia o un arte que pueda traducirse en predicciones futuristas, sino que es la entidad por excelencia, y, a la vez, la fuente misma de toda institución, cuya más elevada manifestación la expresa a través de las leyes positivas que en un momento dado rigen para una sociedad, y que miran a la adecuación ordenada y lógica —codificadas en normatividad concreta—, de las necesidades creadas a partir de la evolución de las sociedades, y la interrelación de los hombres entre sí, quienes se encuentran determinados por un condicionamiento económico concreto y por unas relaciones de productividad que inclinan y en ocasiones determinan no sólo el carácter

de esos hombres, sino el de sus relaciones sociales y la forma de determinarse ante esa sociedad.

O, dicho de otro modo: el Derecho —considerado filosóficamente—, es el elemento "conservador" de un orden social dado, mientras la dinámica de la sociedad evoluciona y en ocasiones revoluciona, para tornar a darse fondo y forma en la fragua del Derecho a través de las leyes positivas.

Por eso, los observadores superficiales, los no idóneos en las ciencias jurídicas, sociales y políticas, creen haber descubierto una gran verdad científico-social, cuando se enteran por simple observación, que el plano de las relaciones sociales donde impera la dinámica de la vivencia de los hombres eminentemente perfectibles, va siempre por delante de las instituciones de Derecho, no obstante a él retorne siempre para inyectarle a través de la ley positiva, el necesario proceso de impulsión.

Lo cierto es que esa es la realidad y la manifestación concreta del Derecho, en todas las sociedades que se rigen por él.

Y ello es así, por cuanto el derecho, en tanto que derecho positivo necesariamente se concreta siempre en un conjunto de reglas que tienen por objeto regir el comportamiento intersubjetivo, o sea, el manejo de las sociedades y de los hombres entre sí, con arreglo —precisamente— a ese derecho.

Por consiguiente, mal podría exigírsele al Derecho en nuestro caso particular de Bogotá, que hubiese previsto los logros de la tecnología y de la ciencia, ni los fenómenos desmesurados del crecimiento desordenado de la urbe, pues, ello sería introducirlo en el plano de la "profecía", que, por lo demás, no es su objeto, sin perjuicio de recordar que su principal función es la de regular lo existente, es decir, las relaciones sociales concretas.

Nos viene a la memoria el ejemplo singular que en ese campo protagonizó Moisés —el fundador del pueblo hebreo—, de quien según la afirmación bíblica se dice que estaba tocado del don divino de la "profecía"; con todo, el viejo profeta solamente tomó conciencia de la necesidad de una nueva legislación que contemplara el fenómeno de la descentralización, cuando las relaciones y el crecimiento de su recién fundado pueblo se hicieron más complejas, y de esta suerte se vio empujado por los acontecimientos a institucionalizar la nueva clase social de los "jueces" para que le ayudasen en su desempeño de gobernante. Más tarde haría lo propio con la clase social de los "levitas". Y esas necesidades concretas de ampliación de la legislación o de legislación nueva, se efectuaron no sólo merced a los acontecimientos sociales como tales, sino al simultáneo y oportuno consejo del viejo patriarca Jetró —su suegro—, que lo llevó a la convicción de optar por la descentralización y actualización del poder político. Y todo ello, no obstante su don de profecía.

En nuestro medio, guardadas proporciones, de igual modo, la legislación existente y vigente en la capital de la República, exige, merced a la realidad concreta, la confección de una nueva legislación, fundada sobre el fenómeno de la descentralización.

De donde se sigue que, no es que Bogotá se halle en un "limbo jurídico", o que "las instituciones marchen retrasadas con referencia a las relaciones sociales, sino que esas relaciones sociales bajo las condiciones concretas de hoy, demandan incuestionablemente una nueva legislación". Ese es el fenómeno jurídico.

Así, pues, Bogotá necesita hoy un estatuto jurídico, administrativo y orgánico que la provea de un medio eficaz con el cual pueda el gobernante de turno, administrar y gobernar bien.

Y lo que es más. Bogotá requiere hoy una reorganización de sus dependencias y una redistribución de sus recursos, de tal magnitud distintos a los vigentes, fundamentados sobre el principio de la descentralización, los cuales sumados le otorguen absoluta eficacia a su desempeño administrativo y la provean de suficiente capacidad para convertir su conjunto en un modelo de gobierno estructural.

Creemos que la adecuación de la administración de la ciudad, debe corresponder en grande a los requerimientos básicos del desarrollo actual. A grandes problemas sólo pueden corresponder grandes soluciones. Es decir, que la adecuación debe ser no sólo de forma, sino especialmente, de fondo; las soluciones intermedias ya ni siquiera tienen el poder de dilatar la problemática; existe una situación concreta que ya no es susceptible de ser taponada a base de pequeñas reformas o de paliativos más o menos disimulados. O transformamos definitivamente la estructura jurídico-administrativa y, por tanto, orgánica de la ciudad, o terminaremos sumidos en el caos y la impotencia.

Así, pues, en dicho orden, el proyecto de la referencia contempla tres aspectos, a saber:

1. La obvia confirmación del rango de "Distrito Especial" para la ciudad de Bogotá, conforme a lo dispuesto en la norma constitucional (artículo 199).

2. La creación de la Región de Planificación, Bogotá D. E., Cundinamarca.

3. El otorgamiento de "facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, dentro del término de un año, expida el Nuevo Estatuto Jurídico-Administrativo y Orgánico de Bogotá, con fundamento en las normas que señala el proyecto, y con arreglo al espíritu informador de las respectivas ponencias.

En dicho orden, a riesgo de reincidir, repitamos que el Nuevo Estatuto Jurídico de Bogotá, no sólo es urgente sino impostergable.

Consecuentemente, proponemos y solicitamos de los honorables miembros de la Comisión Primera (Constitucional) del Senado de la

República, se mantenga el alcance jurídico del proyecto de ley en cuestión, tal como lo remitió la honorable Cámara de Representantes, con el propósito de que haga tránsito afirmativo ante el honorable Senado, y se transforme en ley de la República, durante la presente legislatura.

No obsta lo anterior para señalar que esta hubiera sido justamente la oportunidad para que el propio Órgano Legislativo hubiese expedido tan importante estatuto, o por lo menos, desarrollado los fundamentos del proyecto.

Otro tanto debemos afirmar en cuanto que, según nuestro criterio, habría resultado más conducente, proceder al establecimiento del Área Metropolitana, integrada por la actual territorialidad de Bogotá y los municipios de la sabana, que proceder a crear la región de planificación; que hubiese sido preferible no haber establecido la posibilidad de aplicación del régimen municipal ordinario en virtud a que puede considerarse contrario al mandato del artículo 199 de la Carta Política y en consecuencia ser declarado inexecutable, en razón a que él mismo establece que, Bogotá ... "no estará sujeta al régimen municipal ordinario" y a que por ese procedimiento, se podría llegar a aplicar buena parte del régimen jurídico del resto de los municipios del país, quedando Bogotá en la práctica, equiparada jurídicamente a los demás municipios, como ha acontecido hasta ahora, lo cual resulta inconveniente, no sólo por la gran diferencia que existe entre la capital de la República y el resto de los municipios colombianos, sino fundamentalmente, en comparación con los pequeños; que hubiese sido también preferible suprimir las materias aprobadas hace prácticamente 3 años por la honorable Cámara de Representantes, y que hoy resultan innecesarias, tales, las que hacen relación a las facultades para expedir las normas básicas de la carrera administrativa, o las referentes a la contribución de valorización, materias sobre las cuales, el honorable Concejo de Bogotá expidió los acuerdos pertinentes. Sin embargo, frente a estas apreciaciones continúa siendo más importante la aprobación del proyecto, para iniciar el proceso que culminará con el uso de las facultades extraordinarias y con las decisiones de la Asamblea Constituyente, con el propósito de darle a Bogotá las normas que merece y necesita, y, por ahora, permitiéndole elegir las Juntas Administradoras Zonales, para emprender el proceso descentralista que es indispensable para la ciudad, y que debe llegar hasta la elección de verdaderos concejos para cada zona.

Nuestra experiencia de más de 20 años al servicio de Bogotá, nos ha indicado que en desarrollo de las facultades contempladas en el presente proyecto de ley y en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, se deben establecer unas normas rectoras que tengan como base los siguientes aspectos:

I. De la descentralización. La descentralización en todos los órdenes, hasta donde no resulte lesionada la unidad de la ciudad.

Es un hecho evidente que la capital de la República es una ciudad pluricéntrica, es decir, que dentro de ella existen varias ciudades y, por tanto, es imposible administrarla bien desde un solo centro de poder. Lo hemos afirmado también en distintos acápites de esta ponencia, que el "gigantismo", hace imposible el desarrollo equilibrado de los barrios y sectores de la ciudad, y coloca en calidad de mendicantes a sus comunidades; por ello, y teniendo en cuenta que lo responsable y necesario es preservar la unidad de orientación, dirección y mando, proponemos descentralizar el manejo jurídico, administrativo y fiscal de la capital, teniendo el sumo cuidado de conservar la unidad.

En tal virtud, es recomendable establecer dos tipos de competencias, a saber: las generales y las locales:

1. Competencias generales. Serán las estrictamente necesarias por tener carácter o interés general; estarán a cargo del poder central como facultades del Alcalde Mayor y del Concejo Mayor de Bogotá; ellas serán las siguientes:

- a) La presentación y aprobación del presupuesto de la gran ciudad, que, sugerimos, sea del 60% del actual presupuesto distrital;
- b) La presentación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo;
- c) La formulación, adopción y ejecución del Plan Vial General;
- d) La formulación de los planes generales de seguridad, cuya ejecución estará a cargo de las jurisdicciones locales en coordinación con el poder central;
- e) La aprobación, coordinación y control de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía y teléfonos.

2. Competencias locales. Estarán a cargo de los alcaldes y de los concejos de las ciudades en que se dividirá la capital. Dichas competencias locales, aquellas no asignadas al poder central, a efecto de que la comunidad directamente asuma la responsabilidad de construir su propio destino, y de forjar su historia, así como lograr su propio desarrollo; así pues, cualquiera que sea el resultado obtenido, previo el apoyo del poder central, cada comunidad quedará en condiciones de entender sus propias limitaciones, no pudiendo conseguir argumento válido para responsabilizar a otros. Este principio, de aplicarse totalmente, será decisivo, no sólo en Bogotá sino en el resto del país, para lograr, al menos en parte, la proscripción de la violencia y la obtención, también relativa de la paz. Las competencias locales serán entre otras, las siguientes:

a) La aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo de cada ciudad, el cual debe corresponder a las políticas generales adoptadas en el Plan de Desarrollo de la gran ciudad;

b) La presentación y aprobación del presupuesto de cada ciudad que se sugiere, esté conformado para todas ellas, por el 40% del actual Presupuesto Distrital;

c) La construcción, arreglo y mantenimiento de las vías internas de cada ciudad;

d) La prestación del servicio público de aseo en cada ciudad;

e) La construcción y conservación de obras comunitarias, como salones comunales, de defensa civil y parques públicos.

II. Del Alcalde Mayor. Será elegido por el voto directo de los ciudadanos para un período de 3 años, tendrá a su cargo, poner en ejecución los planes y programas que de acuerdo con las competencias generales, apruebe el Concejo Mayor y dirigirá las relaciones internas y externas de la ciudad.

III. Del Concejo Mayor. Será elegido por voto popular para un período de 3 años y estará integrado por 30 miembros; trasará de acuerdo con las competencias generales, el marco de acción dentro del cual actuará el Alcalde y los demás funcionarios del poder central, y tendrá facultades legislativas por medio de "acuerdos", exclusivamente para el Distrito Especial de Bogotá, con el propósito de que, dentro de los precisos términos que le establezca el constituyente en el capítulo especial dedicado a Bogotá, para que éste tenga la facultad de actualizar el régimen jurídico especial de la ciudad.

También tendrá facultades impositivas para que establezca y modifique los impuestos, de acuerdo con las necesidades de la ciudad y dentro de las precisas limitaciones que le determine la Constitución, y, aprobará los acuerdos para la gran ciudad.

IV. Ciudades dentro de la ciudad. La actual división administrativa de Bogotá, en 20 zonas, no responde a las necesidades de la ciudad de hoy, en cuanto que las alcaldías hasta en su nombre son menores, y no tienen funciones reales, ni presupuesto, ni mucho menos los elementos indispensables para realizar alguna actividad en beneficio de la comunidad. Además, la actual división presenta desequilibrios en el área territorial y barrios que hacen parte de cada alcaldía, así; por ejemplo: mientras la Alcaldía Menor de Kennedy cuenta con 185 barrios, la de Tunjuelito apenas tiene 13; se impone pues, la re zonificación para conseguir el equilibrio entre los distintos sectores.

Como se ha dicho, Bogotá es una ciudad pluricéntrica, y sin embargo, el gigantismo no ha permitido que se actúe de acuerdo con esta realidad. Estas y otras razones nos han movido a proponer el esquema administrativo de "ciudades dentro de la ciudad", que de hecho ya existe, pero sin ningún poder de decisión, pues hace ya bastante tiempo existe ciudad Kennedy, ciudad Bolívar, ciudad Salitre, etc.

Nos parece que podrían suprimirse siquiera la mitad de las actuales zonas, pero si así lo sugiriéramos, ello parecería extravagante y nuestra propuesta tendría mayor oposición; por ende, menos posibilidades de realización. En consecuencia, tan solo proponemos la supresión de cinco de las actuales zonas llamando a las restantes ciudades, las cuales serían las siguientes:

Ciudad de Santa Fe, ciudad de Usaquén, ciudad de Chapinero, ciudad de Oriente, ciudad de Usme, ciudad Bolívar, ciudad de Bosa, ciudad de Fontibón, ciudad de Suba, ciudad de Teusaquillo, ciudad de Puente Aranda, ciudad Rafael Uribe Uribe, ciudad de Engativá, ciudad Kennedy, ciudad de Barrios Unidos.

Cada ciudad tendrá un centro administrativo integral donde habrá atención no sólo de los funcionarios actuales de la respectiva alcaldía, que no se aumentarán, sino que por el contrario, serán disminuidos, por cuanto el número de ellas descende de 20 a 15, sino también, las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración central, así como las dependencias y entidades que pasarán a hacer parte de las ciudades dentro de la ciudad; desaparecerán algunos altos cargos cuyas funciones recaerán sobre los alcaldes locales; no obstante, los demás empleados y trabajadores conservarán sus derechos adquiridos.

V. Traslado de dependencias y entidades a la administración descentralizada. Lo que se propone sobre esta materia es lo siguiente:

a) Seguirán haciendo parte de la administración central las siguientes dependencias y organismos: Empresa de Energía Eléctrica, Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Empresa de Teléfonos, Instituto de Desarrollo Urbano, IDU; Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, Favidi; Nueva Empresa de Transportes Urbanos, y Metro que harán parte de la Secretaría de Tránsito; la actual Empresa de Buses será liquidada; las Secretarías de Hacienda y Gobierno; la Universidad Distrital; el Departamento de Planeación; la Caja de Previsión Social; el Servicio Civil; el Sise y la Lotería de Bogotá.

Estas dependencias y entidades son necesarias para toda la ciudad, pues resultaría inconveniente, perjudicial y anti-económico constituir, por ejemplo, una empresa de energía en cada ciudad, una de acueducto y alcantarillado o una de teléfonos, o construir una avenida del plan vial general con participación de varias alcaldías, o regular por partes el tránsito; el Fondo de Ahorro y Vivienda, es necesario para el pago

de cesantías de todos los empleados y para la realización con sus recursos de programas de vivienda; el servicio de transporte se debe prestar en todas las ciudades dentro de la ciudad; la Secretaría de Hacienda es necesaria para la administración del 100% del Presupuesto Distrital, destinando el 60% para la administración central y el 40% restante para las administraciones de las ciudades dentro de la ciudad. Las Secretarías de Gobierno, para la coordinación no solamente de los planes y programas de seguridad con las administraciones de las ciudades, sino, también, para la orientación de la política general de la ciudad; la Universidad Distrital, por cuanto actualmente no es posible la existencia de una universidad en cada ciudad, como fuera lo ideal, la actual debe continuar prestando el servicio a la gran ciudad; por supuesto, es necesaria la existencia del Departamento de Planeación Distrital, para la programación y presentación de los planes de desarrollo de toda la ciudad y como organismo asesor de las ciudades dentro de la ciudad; la Caja de Previsión reformándola y haciéndola eficiente para que preste la atención médica a todos los funcionarios distritales, así como el Servicio Civil, para la administración de la Carrera Administrativa; lo propio, con referencia al Sise y a la Lotería de Bogotá.

En cambio, deben trasladarse a las administraciones locales los Departamentos de Bienestar Social y Acción Comunal, las Secretarías de Educación, Obras Públicas y Salud, la Caja de Vivienda Popular, el Instituto de Recreación y Deportes y la Empresa Distrital de Servicios Públicos.

Todos los anteriores deben ser promovidos en cada ciudad, bajo el control de cada Alcalde y la participación directa de la comunidad; la educación, la salud y las obras públicas, serán más eficientes, menos costosas y tendrán el control que ahora no poseen, pues, serán responsabilidad de cada una de las ciudades.

Actualmente, existen dos dependencias distritales encargadas de dar soluciones de vivienda: Favidí, entidad que es necesario conservar dentro de la administración central, y la Caja de Vivienda Popular que debe ser trasladada a las administraciones descentralizadas, a objeto de que cada una realice de acuerdo con sus necesidades, sus propios programas de vivienda.

La recolección de las basuras debe estar a cargo de cada una de las ciudades; por tanto, si se traslada el personal de la Empresa Distrital de Servicios Públicos a cada una de las ciudades, manteniéndoles sus derechos adquiridos; estos funcionarios dentro de la administración local respectiva, solucionarán responsable y fácilmente el problema de las basuras.

Es decir, que de lo que se trata con esta estructura que aspiramos a materializar, ahora o mañana, es que el Estado y los funcionarios públicos, estén cerca de la comunidad, prestandole un servicio directo. Ello implica que la dependencia o entidad como tal, pase a ser parte de la estructura de cada ciudad, haciendo desaparecer el gigantismo actual.

VI. Alcaldes y concejos de ciudades. En cada ciudad habrá un alcalde de ciudad y un concejo de ciudad, a cuyo cargo estará la aprobación y ejecución de las materias que hacen parte de las competencias locales. Los concejos de ciudades tendrán facultades como las siguientes:

- Aprobar el presupuesto de la respectiva ciudad;
- Aprobar el plan de desarrollo de la ciudad;
- Expedir los acuerdos de la ciudad;

d) Todas las competencias legislativas y administrativas para determinar el marco de acción dentro del cual actúen los restantes poderes locales siempre que no contradigan la Constitución, la ley y los acuerdos del Concejo Mayor. Los concejos de ciudades estarán integrados por 11 miembros elegidos mediante voto popular por los ciudadanos de la respectiva ciudad, para un período de 3 años.

VII. Personero General y personeros de ciudad. El Personero General continuará siendo elegido por el Concejo Mayor, tal como actualmente se estila. Los personeros de ciudad, serán designados por el Personero General de terna que a tal efecto envíe cada uno de los concejos de ciudad.

VIII. Contralor General y contralores de ciudad. Como en el caso anterior, el Contralor General continuará siendo elegido por el Concejo Mayor, y los contralores de ciudad, serán designados por el Contralor General, de terna enviada para tal efecto por cada uno de los concejos de ciudad.

Esta reforma implica la abolición de los actuales auditores generales.

IX. Replanteamiento funcional de las entidades distritales. Es evidente, el aislamiento que presentan las dependencias y entidades del Distrito entre sí y con relación a la comunidad; cada una tiene su estructura y división dentro de la ciudad, en forma distinta de las otras.

Esta dispersión, no solamente hace imposible que la comunidad encuentre atención integral a sus problemas cerca al escenario de su actividad cotidiana sino que, en la práctica, cada institución o dependencia actúa en forma desarticulada, caprichosa e independiente. Por ello, no solamente es necesario el replanteamiento acerca de las funciones de cada entidad, sino, además sobre su estructura, para que ellas tengan asiento en cada una de las alcaldías de ciudad.

X. No privatización. Por principio, mantenemos la peligrosa tendencia de cortar la peligrosa tendencia actual a la privatización especialmente en cuanto a la prestación de servicios públicos se refiere.

Dicho lo anterior, cabe agregar finalmente: No obstante considerar que el proyecto de ley en referencia, no es del todo lo ideal, pero que dadas las condiciones y circunstancias concretas que en esta materia rodean a Bogotá, y teniendo en cuenta el largo y brillante trayecto que el Congreso de la República ha surtido sobre él, con el exclusivo propósito de aliviar en parte las demandas de la ciudadanía, al respecto, así como el de celebrar el consenso político logrado en torno de esta materia, y con la esperanza de que ella sirva de precursora y orientadora a nuestra postergada aspiración acerca de la Constitución del Área Metropolitana de Bogotá, solicito de los honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, se le dé aprobación al presente Proyecto de ley número 223 de 1987 (Senado) y número 44 de 1987 (Cámara), "por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se crea la Región de Planificación de Bogotá y Cundinamarca, y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", previo el debate que los honorables Senadores consideren conducente.

Cordialmente,

Ricarte Losada Valderrama,
Senador.

Bogotá, D. E., noviembre 6 de 1990.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 123 DE 1990
por la cual se crea el consejo de evaluación de textos y materiales educativos y se ordena la unificación de los mismos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Créase el consejo de evaluación de textos y materiales educativos con el objeto primordial de mejorar la calidad y eficiencia de la educación pública.

Artículo 2º El consejo de evaluación de textos y materiales educativos estará integrado por:

1. El Director General de currículo del Ministerio de Educación Nacional.
2. Un representante de las universidades públicas, designado por el Ministro de Educación Nacional.
3. Un representante de la Asociación de Universidades privadas.
4. El Director del Icfes o su delegado.
5. Un representante de las Asociaciones de Colegios privados reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 3º Son funciones del Consejo:

- a) Formular la política nacional en materia de textos y materiales educativos, a partir de una clara

interpretación de la política educativa nacional y las medidas adoptadas al respecto por el Ministerio de Educación Nacional;

b) Diseñar los criterios de evaluación de los textos y materiales educativos, para docentes y alumnos de los sectores público y privado, de conformidad con los contenidos curriculares y con el objetivo de preservar y mejorar la calidad de la educación, elevar su eficiencia y proyectarla sobre la cultura, la estructura social y la vida real de la comunidad;

c) Seleccionar los textos y materiales educativos para docentes y alumnos de los sectores público y privado y definir el término de vigencia, de conformidad con el diseño de criterios de evaluación, para cuyo efecto organizarán las pruebas, exámenes o concursos de méritos a que hubiere lugar;

d) Dirigir las licitaciones públicas y privadas a que hubiere lugar para la elaboración de textos y materiales educativos, atendiendo a la satisfacción de los requisitos indispensables en cuanto a enfoque, contenido, calidad científica y pedagógica, estructuración y organización interna, tipos, formas, desarrollo, diagramación, composición, impresión, etc., así como a los criterios económicos;

e) Todas las demás que se le señalen por leyes de la República, decretos del Gobierno, resoluciones del Ministerio de Educación y por disposiciones del mismo consejo, para el cumplimiento de su objetivo.

Artículo 4º Los textos evaluados y seleccionados por el consejo serán únicos para el sector público y privado y tendrá la vigencia que señale el consejo.

Artículo 5º El Ministerio de Educación reglamentará el funcionamiento del consejo, el cual podrá sesionar y decidir con la presencia de al menos tres (3) de los miembros.

Artículo 6º La presente ley rige desde la fecha de la promulgación y deroga las normas legales que le sean contrarias, en especial el literal d) del artículo 28 de la Ley 24 de 1938.

Alvaro Pava Camelo
Senador ponente.
Circunscripción Electoral
Departamento de Cundinamarca.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La política educativa en Colombia se plantea a partir de dos problemas fundamentales: la deficiente calidad de la educación y la estructura institucional.

Estos problemas se enmarcan, a su vez, en un dualismo zonal (urbano-rural) y sectorial (público-privado) y, por consiguiente, cualquier alternativa de solución deberá considerar unas pautas discriminadas según cada uno de los problemas y cada uno de los dualismos, para determinar una estrategia adecuada.

El problema institucional consiste básicamente en la incapacidad del sistema educativo para promover la dinámica de la estructura social. La educación carece de movilidad social, pues se entiende solamente como un recurso indispensable para el ascenso en el status de clase.

El problema de la calidad del sistema educativo comprende la baja eficiencia y el dilema entre cobertura y eficiencia que repercuten sobre la comprensión de la cultura, la estructura social y la vida real de las comunidades. Este problema se considera en dos aspectos: el contenido y la pedagogía. El primero se refiere a la adecuación del pensamiento abstracto al entorno; el segundo, al objetivo de creación en sustitución de la simple transmisión de conocimientos.

A partir de este diagnóstico se presenta una jerarquización de objetivos respecto de la elevación de la calidad sobre la cobertura; la creación de las estructuras adecuadas para la ejecución de la política, en cuanto al sector público en aprovechamiento del proceso de descentralización y participación comunitaria, y a la interinstitucionalización; y en cuanto al sector privado, estableciendo el espacio de su participación mediante la privatización del sistema a través de incentivos apropiados; y el tratamiento diferencial a las zonas rurales y urbanas mediante la creación de un mapa social, económico, cultural y educativo y la determinación de las relaciones entre productividad y educación.

Todos los informes recientes sobre la educación secundaria insisten en la necesidad de atender al problema del deterioro de la calidad. Entre los factores que se han considerado como determinantes de este problema serían:

- La carencia de una efectiva asesoría pedagógica a los docentes.
- La carencia de textos apropiados.

Las políticas y programas educacionales no han respondido por mucho tiempo a una "imposición de la necesidad", en el sentido de la identificación, verificación, proyección, extensión y localización de los problemas sentidos de la comunidad, dificultando así la determinación del objetivo real y generando situaciones condicionadas por el manejo sesgado de los grupos de presión y por la exclusión sistemática de grandes sectores de población que polarizan la sociedad en núcleos y grandes grupos marginados, en las que el proceso de selección de los docentes se hace sumamente complicado.

La razón que pueda darse como causa principal de esta situación, es que en Colombia no existe suficiente información y, por costumbre, no se utiliza debidamente, de modo que los datos, generalmente fraccionados y sectoriales, se pierden, pues además de ser inaprovechados, pocas veces se integran en una información general.

De otra parte, no existe un indicador que permita apreciar el desarrollo social y por ello se trabaja con indicadores sectoriales, tales como morbilidad, tasa de desempleo, tasa de escolaridad, etc., que no dan una visión integral del desarrollo de los recursos. Entonces y con base en indicadores y no en evaluaciones, entendidas como una respuesta a los esfuerzos por avanzar hacia un mundo mejor. Los indicadores deben tener una serie de propiedades para que sean realmente útiles. Tienen problemas teóricos, pues responden necesariamente a una concepción teórica previa, sesgada a distintas escuelas y concepciones. Por ejemplo, hay indicadores sobre la escolaridad, pero no sobre la calidad de ésta, lo cual los hace inaprovechables para la evaluación y dificulta el diseño y la decisión de políticas públicas así como el contenido científico y técnico que requieren para su ejecución.

Finalmente, dificulta la planeación el hecho de que en materia de políticas sociales no existe un criterio científico para establecer la inversión óptima por lo que quedan en últimas sometidas a la creatividad, lo que requiere obviamente de unas condiciones de fortalecimiento social, esto es, de una sociedad capaz de hacer sus políticas, por su desarrollo humano, por la capacidad personal de sus miembros, por el contenido de valores y el desarrollo general científico-tecnológico.

Por todas estas carencias, la práctica usual en Colombia ha sido que en vez de la fijación técnica de objetivos y de perspectivas varias en la fijación de objetivos, éstos han sido sustituidos por "metas" acomodadas a los intereses en pugna. En vez de objetivos culturales y educacionales se han fijado metas de instrucción y formación a corto o mediano plazo, sin continuidad, que acaban sirviendo exclusivamente a tendencias ideológicas y a condiciones de producción determinadas, desdibujando el verdadero propósito de la educación, la cual, si bien es cierto que debe tener un sustento ideológico en la medida en que no existen sistemas educativos neutros, no deben convertirse en el sustento de un aparato ideológico.

Debe, en consecuencia, adoptarse un esquema racional para formulación de objetivos; igualmente, un esquema para formulación de recomendaciones que habrán de sustentar la estrategia correspondiente y que, en forma inequívoca, constituirán los parámetros sólidos para la evaluación formal, deslindados de la simple fijación de metas, que han vibrado de gobierno a gobierno y de plan a plan y que han privado al país de una verdadera política educacional, concentrando toda la fuerza del sistema en la ampliación de la cobertura a costa del sacrificio de la calidad del contenido, y teniendo como determinante de tal incremento, no la imposición de la necesidad de las comunidades sino la urgencia burocrática de la ampliación de la planta administrativa y docente.

Elevación de la calidad.

En la planeación de la educación uno de los pasos fundamentales lo constituye la formulación clara de objetivos con tal precisión, que sirvan de base para que, en conjunto con otros puntos igualmente importantes, esenciales y complementarios, permitan la evaluación formal del sistema educativo.

Al considerar la definición de sistema educativo como el "proceso de adaptación y transferencia de conocimientos y tecnología que, complementado con las prácticas especializadas, permiten formular un conjunto de recomendaciones y/o enseñanzas para que los educandos las conozcan, las aprendan, las discutan y gradualmente las adopten", se considera de importancia tener en cuenta los puntos básicos para la formulación de los objetivos del aprendizaje.

Toda vez que los docentes y, desde luego, "los planificadores" de la educación no tienen control sobre todos los factores que exige la adopción, difícilmente pueden garantizar a los educandos, conocimientos y prácticas que se ajusten a sus condiciones sociales y económicas.

Entendiendo el "objetivo" en su acepción clara y simple de punto o fin hacia el cual se dirige cualquier acción, el primero es el de la elevación de la calidad de la educación. Consiste en que el docente dirige sus acciones a lograr que los educandos, como destinatarios del proceso educativo, conozcan ciertas cosas que antes no conocía; comprendan ciertas cosas que antes no comprendían; realicen ciertas cosas que antes no podían hacer y puedan contribuir, mediante esos conocimientos que han adquirido, a resolver problemas que antes no podían resolver. Entonces, el objetivo concreto de elevación de la calidad busca el que los educandos tengan nuevos conocimientos que les permitan insertarse en su entorno de una manera activa, con una proyección positiva, de tal manera que sirvan como puntos de referencia o parámetros para la evaluación de eficiencia, de eficacia y de análisis contingente, esto es, para seleccionar los métodos de enseñanza para la misma evaluación formal de los planes y programas educativos.

Ahora bien, la elevación de la calidad debe centrarse en el contenido y en la pedagogía.

En el primer aspecto, el del contenido, los objetivos educativos deben corresponder al estímulo de valores en el contexto histórico, cultural, social, económico e ideológico, y a la relación de nuestro hombre con la ciencia, la técnica y el trabajo productivo.

Revisión del currículo.

Obviamente, todo lo anterior debe reflejarse en la conformación del currículo.

Debe reconocerse el esfuerzo que en los últimos años ha venido haciendo el Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos, para lograr una renovación curricular, "como estrategia para el mejoramiento cualitativo de la educación".

La filosofía de esta renovación es crear un currículo flexible, adaptable a las necesidades de las comunidades de las distintas regiones, particularmente en concordancia con la metodología de la Escuela Nueva, para lo cual el currículo debe prever mecanismos que estimulen su formación y adaptación.

No obstante, el Ministerio tiene planteados unos fundamentos claros de orden legal, filosófico, epistemológico, sociológico, psicológico y pedagógico, sobre los cuales se debe construir el currículo.

Sistema de control y evaluación de textos.

Para complementar el objetivo de la elevación de la calidad de la educación en cuanto al contenido, debe crearse un sistema adecuado de control y evaluación de textos, y material didáctico. Los propósitos principales de los materiales educativos, entendiéndose por tales todos los que pueden hacerse conforme a las técnicas de comunicación modernas, deben ser los de incorporar su uso a los procesos de aprendizaje para aumentar las tasas de promoción calificada e incrementar el rendimiento de los alumnos.

Objetivos educativos en cuanto a pedagogía.

La adopción de una pedagogía nueva, activa, orientada hacia el contexto histórico, social, cultural, económico y político es el complemento necesario para el objetivo de la elevación de la calidad de la educación. Por consiguiente, este aspecto deberá encaminarse hacia los métodos de instrucción y formación de la persona y, por tanto, se relaciona con la capacidad de conocimiento práctico que debe adquirir el educando y su fundamento está en la capacitación del docente, para lo cual se recomendará una política específica, señalando algunas propuestas para mejorar la calidad de la formación en las facultades de educación.

La prestación del servicio educativo será una responsabilidad compartida entre el Estado y el sector privado, donde cada uno cumple un papel específico.

Surge la necesidad de adoptar un sistema mixto que incorpore la iniciativa y participación de los sectores público y privado en forma integral para la prestación de este servicio.

Proponemos encargar al Estado la orientación, planeación y dirección de las políticas educativas y su financiación hasta los límites de su capacidad actual, promoviendo la creación de la infraestructura necesaria. El sector privado deberá asumir progresivamente

mayores responsabilidades en la prestación efectiva del servicio. Ambos sectores participarán en la programación y ejecución de políticas educativas.

Esta alternativa es considerada como la más viable para desarrollar una política específica en la medida en que ninguno de los dos sectores tiene la capacidad y estructura suficientes para el logro de los objetivos enunciados y su integración armónica conllevaría mayor eficiencia, calidad y cobertura en los términos esbozados.

Evaluación de textos.

Lo fundamental en el proceso de control y evaluación de textos es crear un consejo de evaluadores, integrado por un grupo especializado de elementos provenientes de los estamentos públicos y privados; universidades, centros de investigación y el Ministerio de Educación Nacional que, manteniendo la pluralidad, garantice un real elevamiento de la calidad mediante una evaluación estricta, a partir de criterios previamente definidos por el Ministerio, que satisfagan los requisitos indispensables en cuanto a enfoque contenido, calidad científica y pedagógica, empleo del lenguaje, estructuración y organización interna, desarrollo metodológico, nivel de dificultad, tipo de materiales, tamaño de la letra (cuando son impresos), diagramación, composición, impresión, etc., que no sólo estén sujetos a una licitación económica, como ocurre actualmente.

Entre sus funciones, además del control de calidad de los textos, este Consejo debe supervisar los requisitos de calidad docente, concretamente en los cursos de capacitación y en la elevación de exigencias en el currículo de facultades de educación.

Por último, siendo consecuentes con la proyección general que debe tener toda política pública, la de evaluación de textos debe extenderse a toda la sociedad y debe, por tanto, abarcar tanto el sector público como el sector privado, en donde se concluye que la unificación de textos es consecuencia necesaria de esta concepción.

Para terminar, es un hecho notorio la ventaja económica de la unificación de textos, que viene a aliviar grandemente los costos altísimos que soporta la educación en Colombia, por lo que esta ley es una contribución positiva a la defensa de la economía familiar.

Alvaro Pava Camelo

Senador ponente

Circunscripción Electoral

Departamento de Cundinamarca.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

Bogotá, D.E., 22 de noviembre de 1990.

Señor Presidente:

Con el fin de que sea repartido el Proyecto de ley número 123 de 1990, "por la cual se crea el Consejo de Evaluación de Textos y Materiales Educativos y se ordena la unificación de los mismos", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1945). La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,

Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

22 de noviembre de 1990.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del Senado de la República,

AURELIO IRAGORRI HORMAZA

El Secretario General del Senado,

Crispín Villazón de Armas.

PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 1990

por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación establecer la naturaleza de los empleos, las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro, y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público y se dicta otra disposición.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Pre-

sidente de la República de facultades extraordinarias por el término de quince (15) días calendario, contados a partir de la vigencia de esta ley para los siguientes efectos:

1. Fijar la nomenclatura de los empleos públicos, sus escalas de remuneración y el régimen correspondiente, de comisiones, viáticos y gastos de representación de las distintas ramas y organismos del poder público, así:

1. Fijar la nomenclatura de los empleos públicos, sus escalas de remuneración y el régimen correspondiente de comisiones, viáticos y gastos de representación de las distintas ramas y organismos del poder público así:

La Rama Ejecutiva, en el orden nacional los empleados del Congreso Nacional, la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de la Carrera Judicial y las Direcciones de Instrucción Criminal; el Tribunal Superior Disciplinario, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Contraloría General de la República.

2. Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados públicos pertenecientes a las empresas industriales y comerciales del Estado en el orden nacional y a las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas.

En ningún caso las Juntas o Consejos Directivos podrán incrementar la remuneración de los empleados públicos de las entidades a que se refiere este numeral.

3. Fijar las asignaciones mensuales de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; de los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional; del personal civil de la Defensa Nacional, y el régimen de viáticos de los oficiales, suboficiales y agentes de la Casa Militar de la Presidencia de la República.

4. Señalar las bonificaciones mensuales de alféreces, guardiamarinas, pilotos, grumetes, soldados y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Parágrafo. Para el uso de estas facultades se podrán establecer incrementos de salarios diferenciales a nivel de cada una de las entidades y organismos del sector público, procurando que los mayores incrementos se den en aquellos que generen mayor ahorro en los rubros presupuestales de gastos por servicios personales y gastos generales.

Artículo 2º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para adoptar las siguientes medidas en relación con los empleos de las distintas ramas y organismos del poder público:

1. Modificar el sistema de nomenclatura y clasificación y establecer la naturaleza de los empleos, determinando cuáles serán de libre nombramiento y remoción.

2. Establecer las condiciones de ingreso, permanencia y promoción del personal.

3. Determinar las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios. En desarrollo de esta facultad se podrán establecer sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, para lo cual se precisarán la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de la indemnización o bonificación que se pagará y el procedimiento para su reconocimiento.

4. Establecer un sistema mediante el cual otorguen estímulos para los mejores empleados oficiales.

5. Modificar el régimen de la Prima Técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial. Para el efecto, se determinarán el campo y la temporalidad de su aplicación, el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación.

6. Establecer un sistema de control y autorizaciones en relación con la negociación de futuras convenciones colectivas de trabajo por parte de las Juntas Directivas y los Representantes Legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y los establecimientos públicos del orden nacional, así como por parte de los titulares de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos y entidades del sector público nacional.

7. Dictar las normas necesarias para avanzar en la unificación del sistema de seguridad social de los funcionarios, trabajadores y empleados del sector público que ingresen a partir del 1º de enero de 1992.

Artículo 3º En ningún caso podrán los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, autorizar remuneraciones y prestaciones para los trabajadores oficiales de la respectiva entidad, que anualmente excedan lo percibido por el representante legal de la misma.

Artículo 4º Esta ley rige desde la fecha de su publicación.

El presente proyecto de ley, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, establecer la naturaleza de los empleos, las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro y tomar otras medidas en relación

con los empleos del sector público y se dicta otra disposición", es presentado a consideración del honorable Congreso de la República por el suscrito Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional presenta para su consideración este proyecto de ley mediante el cual se solicitan facultades extraordinarias para adoptar varios tipos de medidas. En primer lugar, el Gobierno se propone, con base en las facultades extraordinarias, incrementar los salarios de los empleados del sector público en forma compatible con las metas de crecimiento económico y las previsiones del Plan Financiero, de tal manera que dicho incremento no vaya a dar origen a mayores efectos inflacionarios que puedan tener repercusiones sobre los precios, afectando los niveles sociales de más bajos ingresos, con lo cual no sólo se neutraliza sino que se disminuye el poder de compra.

Para evitar los efectos de la inflación, el país requiere, y así lo ha planteado el Gobierno, de un entendimiento entre los gremios de la producción, los sindicatos, los trabajadores y el Gobierno Nacional.

Un componente decisivo de la modernización de la economía colombiana es la reforma de su sector público, en manera tal que mejore la productividad en el uso de los recursos que se le asignen, al tiempo que garantice la provisión de los servicios que le corresponden y se logre una mejor división de tareas con el sector privado. Así mismo, el ajuste del sector público es componente básico del comportamiento macroeconómico en el cual se hace necesario también una mejora del ahorro con el propósito de reducir el déficit y mejorar el espacio para la inversión pública y privada mediante un mayor control del gasto de funcionamiento.

Es así como dentro del concepto más moderno del manejo del gasto público se pretende controlar el gasto global de funcionamiento y no simplemente los salarios. Esto permite recortar los gastos de manera más flexible sin limitarse a reprimir todos los salarios.

La primera y más inmediata necesidad para controlar el gasto de funcionamiento en el sector público consiste en la determinación de un incremento de la tasa básica de salarios y de topes para el aumento de la masa de salarios del sector público, que sean congruentes no sólo con los objetivos de la racionalización y eficiencia del sector sino también con la política anti-inflacionaria.

El diagnóstico común en entidades del sector público es el de que tienen exceso de burocracia, pero todos los funcionarios mal remunerados, por lo que se hace inaplazable concebir mecanismos que racionalicen el gasto, teniendo un sector público mejor remunerado y con las plantas de personal que se adecúen a las verdaderas necesidades.

En segundo lugar se solicitan facultades para modificar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, determinando los que deben ser de libre nombramiento y remoción; las condiciones del ingreso, permanencia y promoción del personal. Aspectos fundamentales para desarrollar un adecuado esquema de manejo de personal, dentro de un criterio moderno de eficiencia en los servicios y funciones públicas.

Es indispensable contar con normas más flexibles que permitan la vinculación y el ascenso en los cargos del sector público en lo que hace relación con los requisitos, la nomenclatura de los cargos y las remuneraciones correspondientes.

En tercer lugar, el aumento en las plantas y nóminas en algunas entidades descentralizadas y lo exagerado de las prestaciones pactadas en las convenciones colectivas de trabajo han contribuido a la desfinanciación de sus presupuestos, con efectos perturbadores en la planificación del gasto, contribuyendo en forma significativa a las adiciones presupuestales y al déficit fiscal.

El Gobierno tiene la convicción de que debe emprender una ardua y cuidadosa labor de control del gasto, no solamente sobre los servicios personales sino en otras erogaciones correspondientes a los gastos de funcionamiento, que le permita alcanzar niveles compatibles con sus necesidades reales de funcionamiento y acordes con las metas de crecimiento económico.

En cuarto lugar, las facultades para establecer sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, buscan en forma complementaria mejorar la eficiencia y productividad de las entidades del sector público, como contraprestación mínima del Gobierno a los ciudadanos que tienen que tributar y que tributan para que el sector opere adecuada y racionalmente.

El retiro voluntario mediante bonificación o por compensación pecuniaria, elimina situaciones de inequidad que pudieran presentarse por razones de necesidad evidente del servicio público y permite reorientar la planta pública, facilitando la modernización de las entidades y organismos del sector.

Finalmente, el Gobierno considera importante promover el desarrollo de una sana vocación de los funcionarios en la prestación de los servicios públicos mediante un sistema de estímulos, que en alguna forma destaque el carácter ejemplar, excepcional o meritorio de las iniciativas y capacidades en el desarrollo de sus actividades. En forma complementaria, se busca unificar el sistema de la seguridad social de los funcionarios, trabajadores y empleados del sector público que ingresen al servicio a partir de 1992, de tal suerte que se dé un primer paso para incorporar al sector público dentro de las reformas a la seguridad social que se propone adelantar.

De los honorables Congresistas,

Rudolf Hommes.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

Bogotá, D.E., 22 de noviembre de 1990.

Señor Presidente:

Con el objeto de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 125 de 1990, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, establecer la naturaleza de los empleos, las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público y se dicta otra disposición", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (artículo 9º de la Ley 7ª de 1945). La materia de que trata el anterior proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D.E., 22 de noviembre de 1990.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará el mencionado proyecto a la Imprenta Nacional para la publicación en los Anales del Congreso. Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
AURELIO IRAGORRI HORMAZA

El Secretario General del honorable Senado,
Crispín Villazón de Armas.

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA

ACTA NUMERO 5.

Sesiones ordinarias.

En la ciudad de Bogotá, a los 19 días del mes de septiembre de 1990, siendo las 4:15 p. m., se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores: Arizabaleta Calderón Jaime, Escobar Sierra Hugo, Gerlein Echeverría Roberto, Londoño Cardona Darío, Lorduy Rodríguez Héctor, Rugeles de Rugeles Silvia, Salas Badrán Augusto Antonio, Santofimio Botero Alberto, Sedano González Jorge.

En el transcurso de la sesión se hicieron presente los honorables Senadores: Angulo Gómez Guillermo, Gómez Pérez Magola, Martínez Simahan Carlos, Silva Amín Zamir Eduardo, Victoria Wilches Pablo Eduardo.

Prevía excusa dejaron de asistir los honorables Senadores: Marín Correa Luis Gonzalo, Serpa Uribe Hóracio.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó entrar a desarrollar el orden del día, el cual fue:

I

Consideración del acta de la sesión anterior.

Leída el Acta número 4, correspondiente a la sesión del día 18 de septiembre de 1990, fue aprobada sin modificaciones.

II

Citación señores Ministros de Gobierno, doctor Julio César Sánchez y Justicia, doctor Jaime Giraldo Angel.

Con relación a la citación el señor Ministro de Justicia, doctor Jaime Giraldo Angel, la Presidencia hizo leer la Proposición número 3, que presenta el cuestionario formulado al señor Ministro de Justicia, a efecto de notificar a la comisión el tema a tratar.

Concluida la anterior lectura, hizo uso de la palabra el honorable Senador Darío Londoño Cardona, para explicar el sentido de su citación al señor Ministro de Justicia, en los siguientes términos:

Gracias, señor Presidente.

Señores Ministros, señores Congresistas:

El propósito fundamental de esta citación al señor Ministro de Justicia radica en la circunstancia cierta de que a pesar de que los problemas de la justicia en Colombia son problemas estructurales, nunca una coyuntura como ésta había presentado características similares, y tampoco se había presentado por parte de la opinión pública en general tanta expectativa como la que hoy se tiene acerca de lo que puede ser el trabajo del Ministro de Justicia, no sólo para erradicar la impunidad, poner en orden la administración de justicia, tecnificar y dotar presupuestalmente al Ministro pertinente, sino que, además, está fincada en la acción del Ministro de Justicia, fundamentalmente, la razón de la paz del país.

El señor Presidente Gaviria toma posesión cuando apenas se vislumbra los primeros días de una tregua unilateral decretada por un sector de la delincuencia, que tenía realmente saturados de conflictos gran parte del territorio nacional, y en ninguna otra parte como en el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y su área de influencia, se vivía caos, anarquía y terrorismo como el que estábamos viviendo, a pesar del acantonamiento general de fuerzas de todo orden desplazadas por el estado central.

El Presidente Gaviria no fue ajeno desde el primer momento en asomar principios de solución, de acuerdo con su convicción, a estos problemas. En el propio discurso de posesión anuncia en forma textual que "para superar la crisis, las instituciones de justicia deben ser fortalecidas, como bien lo acaba de reiterar el Presidente del Congreso". Y agrega:

"No vamos a permitir que la impunidad continúe poniendo en entredicho el servicio público esencial de la justicia. Elevaremos la Rama Jurisdiccional del Poder Público para recuperar su dignidad, su legitimidad y su eficacia.

La colaboración armónica entre los poderes públicos es hoy un principio constitucional que exige vigorizarse para combatir la delincuencia organizada más sofisticada. El Poder Ejecutivo debe contribuir a que sea posible el ejercicio constante y presente de la autoridad judicial.

El establecimiento, así sea gradual y selectivo, del sistema acusatorio y un mayor compromiso del Ejecutivo en el proceso de la instrucción criminal, garantizarán la efectividad de la investigación judicial. El Ejecutivo tiene que brindar protección armada y respaldo técnico a los jueces investigadores para que en el proceso de instrucción las primeras diligencias tengan el valor probatorio requerido. Estableceremos, además, una jurisdicción permanente que institucionalice procedimientos especiales, permita la negociación de penas, el perdón judicial para quienes colaboren con el juez, sistemas de fallo colectivos, protección de la identidad de los jueces y testigos, pago de recompensas y aumento significativo de las sanciones penales".

En estas cortas frases el señor Presidente Gaviria, para utilizar un término en boga de no sé cuál de sus asesores, plantea todo un "revolucion" que eventualmente puede llevarse la tradición jurídica del país. El señor Presidente de la República plantea situaciones que antes eran completamente vedadas siquiera de consideración en los términos académicos, como la inversión de la carga de la prueba, como la institucionalización jurisdiccional especializada, ya no como lo excepcional sino como lo ordinario.

El señor Presidente de la República plantea la necesidad de que las situaciones preprocesales o diligencias preliminares, que están a cargo de autoridades administrativas, sean diligencias procesales y adelantadas por funcionarios administrativos, tengan el valor de conformidad a la tarifa legal de pruebas que deben considerar los jueces.

En desarrollo de eso, su Ministerio, el Ejecutivo, plantea situaciones importantes como los dos últimos decretos expedidos por su despacho. Allí se brinda una orientación diametralmente opuesta a la que estábamos viviendo hacia más de un año en el país. Se resuelve el conflicto que se tenía en el país, de ser un conflicto de estricta estirpe militar y policia para tratarlo como un problema judicial, sin colocar a los jueces de la República contra un paredón de inexorable muerte.

Ese, que puede no ser la solución completa a los problemas de la justicia, de la anarquía ni del terrorismo, es indiscutiblemente un paso adelante, con el propósito de salir de la enervación en la cual nos encontrábamos y nos encontramos actualmente en el país, aun cuando haya un respiro en los atentados terroristas.

El Presidente de la República toma la bandera de la Asamblea Constitucional y se incluye dentro de lo que es el temario de modificaciones posibles a la justicia y al Ministerio Público, puntos de acuerdo con estos que anuncia en su discurso de posesión. Habla de "la posibilidad de dotar a la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente al terrorismo y a la criminalidad organizada, permitiendo que la ley regule mecanismos tales como la inversión de la carga de la prueba para determinar el origen legítimo de bienes, procedimientos de identificación y sanción de interpuestas personas, la rebaja de penas por colaboración eficaz, el levantamiento del velo corporativo, para que

individuos responsables de hechos ilícitos no se escondan detrás de la personería jurídica de sociedades, el perdón judicial, el juez plural, la protección de la identidad de jueces y testigos, el pago de recompensas y el aumento significativo de sanciones penales, fiscales y pecuniarias. También para la creación de un régimen especial para la lucha contra el terrorismo que involucre la alternativa de creación de jurisdicciones especializadas, excepciones al principio de responsabilidad subjetiva, creación de tipos penales para prevenir y sancionar actos terroristas y procedimientos especiales que señalen los derechos constitucionales que pueden ser suspendidos para poder enfrentar con eficacia estas conductas delictivas. Así mismo, deferir a la ley la diferenciación entre el delito político, el delito común y el de terrorismo. Estudio de otras alternativas para dotar la rama de instrumentos eficaces para luchar contra el terrorismo".

No son solamente éstos los temas que se anuncian dentro de la Asamblea Constitucional, pero, a decir verdad, allí está el meollo de lo que piensa hacerse por iniciativa del Gobierno, no solamente con los decretos, con los proyectos de ley, sino con la posibilidad de reforma a la Constitución Política de Colombia en materia como la de la justicia.

Preocupa que en consecuencia con estos planteamientos del señor Presidente, en estos acuerdos políticos del temario para la Asamblea Constitucional, usted, en uso de sus atribuciones y con pleno derecho, anuncie efectivamente la concreción de esas medidas y luego las explique, determinando que es necesario desjudicializar muchos aspectos de la vida colombiana con el propósito de agilizar la administración de justicia, que estudios en los cuales usted ha intervenido con otros eminentes juristas del país, han determinado que hay un gran cuello de botella en la administración de justicia del país y que los procesos penales no terminan en el tiempo ni con las soluciones que deben terminar, entendiendo que los procesos penales iniciados son solamente una porción que oscila entre el 30% y el 40% de la delincuencia real, por la diferencia que existe, no determinada cuantitativamente en forma seria, cierta y responsable, en cuanto a la diferencia entre una y otra.

Realmente esos son problemas del país. Pero se plantea por usted señor Ministro, y por el Gobierno, que para enfrentar esta delincuencia se requieren jurisdicciones especializadas. Es fundamental que usted le explique al país en qué van a consistir esas jurisdicciones especializadas, cuáles los procedimientos, cuáles los términos, cuáles los funcionarios, cuáles los derechos de los procesados, de los sindicados, de los enjuiciados, de sus apoderados, cuáles las formas de recoger la prueba técnica; cómo va a practicarse aquello de la inversión de la carga de la prueba en las excepciones que se plantean; cuáles van a ser los derechos que podrán ser suspendidos para poder adelantar estas investigaciones hasta llevarlas a un feliz término. ¿Cómo se va a manejar aquello de la negociación de la prueba? ¿Va a haber aquí pruebas ocultas, que no puedan conocer en la etapa sumarial, no solamente el encartado sino su defensor? ¿Cuál es la Policía Judicial o cuáles los funcionarios administrativos que van a tener a su cargo el adelantamiento de estas diligencias que ya van a ser procesales? ¿Cuál va a ser su capacitación? ¿Dónde se van a capacitar? ¿En qué número se van a destinar? ¿Está hoy la Policía Judicial en el país organizativa, técnica y moralmente capacitada para que cualquier ciudadano enfrente una acusación por ella fabricada?

Conoce usted perfectamente, señor Ministro de Justicia, los estudios que sobre Policía Judicial hizo el eminente jurista Hernando Baquero Borja. Recuerda cómo en aquella comisión de especialistas, en la cual participó hace unas décadas, se planteaba la imperiosa necesidad de convertir la Policía Judicial en un cuerpo con una dirección única, con una tecnificación absoluta y con una moralidad a toda prueba, porque precisamente se conocían los antecedentes de violaciones flagrantes de los derechos humanos por parte de funcionarios administrativos en las pesquisas, en las investigaciones y en las acusaciones de diversos delitos. Obviamente, era otra época y lógicamente era otra delincuencia.

Debe recordar, señor Ministro, que en estas disquisiciones no estrictamente académicas sino profundamente reales de conformidad con la realidad nacional, se planteaban eminentes juristas presididos por el doctor Gutiérrez Anzola, con la presencia de Luis Carlos Pérez, entre otros, acerca de la necesidad de que la Policía Judicial estuviese, como a la postre estuvo, bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación. Cómo se considera absolutamente aberrante la atomización de la Policía Judicial en múltiples instituciones, como funcionaba y funciona ahora: el DAS, la Policía Nacional, las Policías Municipales, la Aduana, la Procuraduría y otras múltiples entidades que no emulaban entre ellas, que no hacían una carrera técnica con el propósito de acertar sino en la cual muchas de las personas que participaban buscaban méritos, con el propósito de ascender en su carrera o cuyos jefes buscaban más la figuración que la salud pública.

Debe recordar, señor Ministro, que un capítulo específico dedicaron estos eminentes juristas que lograron vertebrar unas reformas fundamentales a nuestro estatuto procesal penal, a la vigencia, al respeto, a la plenitud de los derechos humanos, con la actividad de la Policía Judicial.

Yo no creo que no se le escape a nadie en este Gobierno y menos a usted, que es un hombre formado en

las más densas disciplinas jurídicas, que éste es uno de los más graves problemas que hoy afronta, no solo el país colombiano, ni tampoco Occidente, sino el mundo entero.

¿Para qué recordarle a usted o a los honorables Senadores que precisamente la criminología más avanzada se denomina la criminología crítica y busca fundamentalmente que se entiendan los fenómenos sociales y que ellos se encaucen armonizando la plenitud de la participación adecuada del ingreso, sin descuidar bajo ningún punto de vista los aspectos punitivos y las materias de investigación del Estado; pero eso sí, conservando siempre el sagrado respeto a los derechos humanos que se considera una de las más serias conquistas de la civilización occidental.

Se ha criticado por todos estos juristas las policías secretas, los juicios secretos, las pruebas secretas, la inversión de la carga de la prueba, no con el propósito de dejar inerte al Estado, ni mucho menos de dejar que sea la colectividad la que se subsuma a los intereses mezquinos y desbordados de minorías violentas, sino precisamente para que la fuerza del Estado sea legítima, con base en el actuar de conformidad al ordenamiento jurídico y con que siempre se tenga como tutela la presunción de la inocencia y el debido proceso, que entre nosotros están llevados a cánones constitucionales.

Por eso preocupa, y es el motivo de la citación, señor Ministro, que nos explique realmente cuál es la filosofía que nos lleve ahora a estas jurisdicciones especializadas en cada vez un núcleo mayor de tipos penales. Por eso preocupa, señor Ministro de Justicia, que no se nos planteen en forma clara, diamantina, diáfana, meridiana, a qué organismo va a pertenecer la Policía Judicial y si ella va a ser una parte estricta de la administración, va a pertenecer a la Rama Jurisdiccional o al órgano judicial, o si va a tener un carácter mixto. Si ella va a ser prestada por una multitud de organismos o va a haber uno único. Si aquí se va a seguir conservando un Departamento Administrativo de Seguridad como el que existe exitoso en múltiples de sus manifestaciones, emulando a lo que es la Central de Inteligencia Americana, o si se va a ceñir a lo que tiene que ver con la seguridad del Estado. Si aquí vamos a tener al mismo tiempo Policía Judicial en uno y otro organismo, en una y otra actividad, o si vamos a continuar, ya con su orientación, con un organismo central de auxiliar efectivo de los jueces, que tenga un presupuesto que permita su eficacia y dignificación. Porque, además, hay que decirlo, es absolutamente irrisorio el presupuesto que hoy tiene Medicina Legal, que es auxiliar fundamental de los jueces de la República.

He leído, señor Ministro, con profundo interés, cómo en la revista que se denomina DAS, órgano informativo del Departamento Administrativo de Seguridad, correspondiente al mes de junio de 1990, el señor Director, Brigadier General Miguel Maza Márquez, y el señor Secretario General, doctor Gabriel Gutiérrez Tovar, escriben, fechados por allá en el mes de mayo, artículos importantes, bien como editoriales o como aportes a la modernización de la Policía Judicial y a su presencia, que coinciden en el fondo con sus planteamientos y los planteamientos del señor Presidente Gaviria sobre lo que deben ser las jurisdicciones especiales, la instrucción, el poder de la Policía Judicial para que las diligencias, hoy llamadas por algunos procesales y por el otro preliminares, sean verdaderas diligencias procesales.

Yo, que lo conozco a usted porque lo he admirado en sus decisiones en la Corte Suprema de Justicia y me he deleitado últimamente escuchándole sus apariciones televisivas y de radio, no puedo creer, bajo ninguna circunstancia, que usted ande a la zaga de estos estudiosos funcionarios de la administración, en materias que tienen que ver con su especialidad de toda la vida. No quiero con ello desconectar estos ilustres analistas de la vida nacional y funcionarios, repito, eficientes en muchos de sus aspectos, pero parece que hay aquí planteamientos que no por coincidir usted con ellos son malos, pero que sí es fundamental que se determine a la opinión pública la raíz profunda de estas decisiones para saber a qué nos atenemos filosóficamente.

Veó, por ejemplo, cómo se nos dice, para culminar el artículo del señor Brigadier General Miguel Maza Márquez, titulado "Un Modelo Eficaz de Policía Judicial" se nos dice en su último párrafo: "Además del personal preparado y actuante, el DAS en sus academias forma con carácter prioritario nuevos cuadros de detectives de Policía Judicial, que en el próximo futuro se unirán a los que tienen sólida experiencia en estas tareas auxiliares de la justicia", planteando ya entonces, a lo largo de todo este artículo, la necesidad de que haya esas diligencias preliminares como diligencias procesales.

Y se plantea también, con algunos elementales estudios constitucionales, la necesidad de conservar la Policía Judicial como parte de la administración y en ningún momento como una dependencia judicial o jurisdiccional. Se citan para ello normas constitucionales como el artículo 119, el 120 numeral 7º, el 142, el 143, el 58, concluyendo que la administración de los auxilios de la justicia debe estar en el Ejecutivo y no en el Judicial, diciendo que de tales disposiciones, las que cita el autor, "surge la tesis, muy válidas ciertamente, de que en Colombia no puede optar como un atajo inconsulto de interpretaciones contrariando las prácticas democráticas de Occidente y desconociendo la división de los poderes públicos, que asegure al Legislativo la facción de las leyes, al Jurisdiccional la

responsabilidad por los juicios a los violadores de la ley, pero al Ejecutivo la preservación y responsabilidad en el campo de los servicios y auxilios, agrupados en la Noción de Policía Judicial"; diciendo en forma clara, que "por eso es acertada la concepción de una Policía Judicial, que, perteneciendo al Ejecutivo, investigue y remita a los jueces las pruebas para que ellos las analicen, rehagan, desestimen, debatan o amplien, y con base en ellas fallen en derecho".

Se parte entonces de diversas premisas en estos estudios de estos funcionarios, en primer término de que la Policía Judicial no debe ser un ente único, que deben continuar conservándola la Procuraduría, el DAS, la Policía Nacional y otras entidades y que, además, debe ser eminentemente administrativa; que no hacerlo así desborda la tripartición montesquiana del poder y obviamente desecha dizque múltiples conquistas democráticas.

Juristas hay, y bastaría solamente recordarle aquellos que conformaron hace ya más de tres décadas la Comisión Modificatoria del Código de Procedimiento Penal, que tenían concepciones distintas, que tenían concepciones diversas. Y no creo yo que puedan sindicarse de juristas atentatorios contra las grandes conquistas constitucionales de nuestro estado, ni mucho menos contra los derechos democráticos.

Juristas hay que consideran que debe haber un solo organismo de Policía Judicial, y hay quienes hoy, en el país, señor Ministro, consideran que, de conformidad con los prerrequisitos establecidos para el ingreso a la Policía Judicial, no tenemos la posibilidad de contar con los técnicos que sirvan como auxiliares en las diversas disciplinas al órgano judicial del Poder Público para tener éxito en su cometido.

Se han hecho esfuerzos, grandes encomiables, con el propósito de crear academias, aun en el propio DAS, para capacitar su personal. Se han hecho esfuerzos para dotar de elementos técnicos de última moda a estos organismos, pero realmente aun estamos, de conformidad a lo que reconocen estos propios funcionarios, muy atrás en la posibilidad de decir que tenemos una Policía Judicial técnica y eficiente.

Si esta es la razón que invocan quienes tienen la máxima responsabilidad en estos asuntos ¿cómo podemos nosotros, señor Ministro, crear jurisdicciones especiales que dependan fundamentalmente de la actividad de la Policía Judicial, de otros funcionarios administrativos o aun de particulares para luchar contra la delincuencia? Si nos hemos encontrado con que en la Procuraduría se acumulan los procesos, que no progresan muchos de ellos, contra funcionarios de la Policía Judicial y de la Policía Judicial, uniformada o no, por violación de los derechos humanos ¿cómo podemos pretender, que entregándole cada vez una fase mayor de la investigación, de la posibilidad de decisión judicial, a estos funcionarios administrativos vamos a tener más pronta y cumplida justicia, como exige la Constitución Nacional.

Hay que discernirle a fondo al país sobre esto porque indiscutiblemente no décadas sino muchos más que eso, siglos de investigación penal parece ser que se desechan de un plumazo con decretos que invierten la carga de la prueba, que de pronto llegaren a posibilitar pruebas ocultas o no controvertibles sino en la etapa del juicio, que de pronto llegaren a determinar la circunstancia aquella de la prueba comprada, sin poder confrontarse ni identificar ciertamente a quien declara contra uno cualquiera de los ciudadanos colombianos, cualquiera sea además su posición frente al ordenamiento jurídico.

El Estado, está bien, no debe, bajo ninguna circunstancia, estar inerte. No podemos jugar a su disolución, no podemos dejar desprotegida a la sociedad, no podemos tampoco continuar con un órgano endeble del Poder Público como lo es el que administra la justicia, pero tampoco podemos llevarnos de calle los derechos humanos y las garantías procesales, puramente conquistadas a lo largo, es así, de una sesuda y bien vertebrada historia constitucional del país.

No creo que nosotros podamos, para afrontar una coyuntura delictiva difícil, a la cual nos ha llevado en gran parte la inequitativa estructura total del país, abjurar de todas nuestras conquistas en materia procesal.

Obviamente, parto y tengo que hacerlo, señor Ministro, de su profunda buena fe y de sus grandes aportes al bienestar general de nuestros conciudadanos. Me parece que usted ha tenido el valor civil, el valor de ciudadano y el valor moral de aceptar un ministerio que hoy muchos ni siquiera permiten que se les ponga como posibilidad en su horizonte político administrativo o en una culminación de la carrera como abogado. Me parece que usted ha tenido el valor de sustraer un conflicto de donde estaba, con partes amañadas con ese tipo de procedimientos, para tratar de darle alternativas distintas al pueblo colombiano y como nadie, a la región a la cual usted está vinculado y yo también, que es aquella de Antioquia y el Viejo Caldas, que ha sido golpeado con singular prentensión por parte de quienes en uno u otro de los sectores en nefasto conflicto han abusado de las instituciones o han querido enmarcarse absolutamente por fuera de ellas aunque lleven la representación de la autoridad.

Es que, señor Ministro, usted y el Presidente Gaviria han enfocado posiblemente los problemas del terrorismo o el narcoterrorismo con una precisión que merece mejor suerte, porque, por ejemplo, en el área metropolitana de Medellín, en la zona de influencia de Medellín, tuvimos los más repititivos y atroces actos de anarquía y terrorismo cuando teníamos concentrada

la más abundante fuerza pública, no solamente en cuerpos de policía especializada, sino en unidades tácticas del Ejército Nacional, Brigadas o partes de éstas, inclusive con tanques, rodeando nuestra ciudad, se vivieron. Aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional, presencia y reforzamiento del B-2, del F-2, de la Policía Judicial, de la Procuraduría, de la de Instrucción Criminal. Guardas rurales, guardas de rentas, de Disipol, del Departamento de orden ciudadano, mantenían nuestra ciudad en una situación tal que no lo tiene hoy ninguna de las ciudades en peligro en el Medio Oriente. Y sin embargo de eso fue, con esas medidas y con ese aumento del pie de fuerza, cuando tuvimos el mayor número de atentados terroristas. Se puede demostrar. Bastaría simplemente comparar el pie de fuerza con los últimos carrobombas, con las últimas bombas, con los asesinatos selectivos de personal uniformado o de simple personal civil no adscrito a ninguna dependencia administrativa. Y ¿con qué nos hemos encontrado? Nos encontramos con este cambio de cuarto, con este cambio de tercio, si se quiere, de su administración, de la administración del Presidente Gaviria, pero con unos nubarrones profundos, como son aquellos en los cuales, sin saberse qué derechos se van a poder suspender, qué tipo de delitos se van a adelantar por investigaciones especializadas, ni cuáles funcionarios administrativos lo van a hacer.

Esto hay que explicarlo fundamentalmente en esta célula legislativa; esto hay que decirlo en el Congreso en pleno y esto hay que contárselo al país, como usted lo ha venido haciendo. Pero faltan realmente muchos puntos que hoy están todavía en claro-oscuro y que deben permanecer con la luz más desinfectante que permita decir después de su administración y la del Presidente Gaviria, que somos todavía un estado de derecho.

Nosotros no podemos, bajo circunstancia alguna, continuar siendo la estigma del mundo, porque aquí las masacres, los asesinatos atroces, las muertes selectivas, el terrorismo, el narcoterrorismo, la violencia, son el pan de cada día; como tampoco podemos ser señalados por el dedo acusador de los países civilizados, que nos sindicán de ser uno de los países donde las fuerzas oficiales más violan los derechos humanos. Recuerde el triste cartabón que tenemos en gobiernos pasados, en los cuales, dicen algunos, compaños torcidos internacionales de algunos malos hijos de la patria, nos hicieron señalar como un país esencialmente violador de los derechos humanos y otros que simplemente se reflejaba en los organismos internacionales encargados de tutelar los derechos humanos, la verdad de lo que pasaba en Colombia.

Nosotros no podemos llegar a circunstancias como las que vivió la hermana república de Chile en el gobierno del General Pinochet ni tampoco hacerlo, señor Ministro, en esas épocas de la dictadura militar Argentina, que se sucedía de unos a otros oficiales con los mismos procedimientos que hoy el pueblo argentino ha tenido que olvidar para poder vivir tranquilo y que el mismo Pinochet anda esperando que se olvide en su país para que haya efectivamente una reconciliación nacional.

Nosotros no podemos salir de esta confrontación con el terrorismo, la anarquía, el narcotráfico, el narcoterrorismo, creando comisiones de verificación y reconciliación como hoy lo está haciendo Chile después de la dictadura de Pinochet. Nosotros tenemos que enfrentar al delito con las armas legítimas del Estado, y nosotros tenemos que hacerlo con el ordenamiento jurídico, pero no con las penúltimas modas del Derecho Penal, aquél de los savanarolas y los inquisidores que creían que violentando los derechos para luego tratar de reordenar la vida de aquellos que habían sido golpeados por el Estado, permitía a vivirse dignamente a toda la comunidad.

Hay quienes dicen que bien puede sacrificarse un puñado de colombianos, unos miles de colombianos para que millones de ellos vivan en la tranquilidad. Usted sabe qué decían Seccaria y los padres del Derecho Penal liberal que usted también practica, acerca de la necesidad de tutelar a cualquier forma los derechos de un culpable: si es que en su búsqueda y condena se sacrifica a muchos inocentes. No podemos hacerlo, señor Ministro.

Yo le repito: nosotros podemos hacer citas múltiples de todos estos juristas, pero solamente quiero introducirlo en este cuestionario, que lo hago con la mayor buena fe, con el propósito fundamental de un ciudadano colombiano convencido de que nuestra sociedad enferma requiere de la terapia que todos podemos inyectarle, que estoy convencido de que el éxito del Presidente Gaviria y el éxito suyo como Ministro es el éxito de la sociedad colombiana. Estoy convencido, señor Ministro, de que nuestro aporte es aquí debatir estos asuntos fundamentales, que son tesis procedimentales que hacen parte del derecho sustantivo, que se concretan luego en el respeto o no de las garantías procesales y definitivamente en la creación de los derechos humanos. Me parece que cuando nosotros planteamos este debate, en ningún momento y por ninguna circunstancia estamos haciéndole el juego a la delincuencia ni a los delincuentes de ningún tipo. Me parece que cuando nosotros planteamos estas situaciones no estamos siendo como algún Ministro de pronto lo quiera decir, la actitud de los politiqueros y burocratas que se oponen al progreso del país. Nosotros, esos que ahora somos llamados así por algunos, hemos hecho en buena parte lo mucho o poco que de democracia hay en el país. Y a fe tengo, que ahora cuando los ministros provienen de los grandes grupos económicos, ellos tienen su espejo en esos viejos lu-

chadores de los campos y de las ciudades colombianas para que hagan desde el Poder Público lo que no fueron capaces de hacer desde el poder económico, que macrocrescieron, ineficientaron y sobre todo cargaron de utilidades monopolísticamente disfrutadas.

Ahí es donde debe buscarse fundamentalmente la raíz de los males de Colombia, que no se plantea a fondo en esta Asamblea Constitucional que nos predican. Porque el problema fundamental del país, apartándose un poco del tema, señores ministros, no es el del saber si al Contralor no lo reeligen o si hay un Tribunal de Cuentas, o si aquí se reparten ocho millones de pesos por auxilios, sino donde están las jugosas utilidades de la industria monopolística que cada año crece en la participación de los ingresos. Eso permanece incólume. Pero, obviamente, obviamente, esa es la clase política. Obviamente, es al sector parlamentario a quien hay que fustigar, crucificándolo y poniéndolo como el responsable de los seculares males de la República. Menos mal que el pueblo no es tan torpe como algunos creen y ¡ah bueno! que relevaran lo que decía Gaitán del Congreso aquel que reformó la Constitución en el 36, que consideraba como espurio por los procedimientos en los cuales fue seleccionado, o que recordarán siquiera las confrontaciones que se vivían en las primeras manifestaciones congresionales que hubo en Colombia.

Flaco favor le estamos haciendo nosotros al plantear el conflicto como no es, o al tratar de decir que el problema de la justicia en el país se soluciona cercando derechos o prohibiendo eventualmente procesos ocultos. No, señor Ministro. Yo sé que ese no es su propósito y por eso, en forma respetuosa, y excúsenme usted y los honorables Senadores presentes que me haya extendido, ese es el propósito de esta citación, que espero que en forma cordial pero clara y concreta logremos evacuar.

Gracias, señor Presidente; gracias, señor Ministro.

Señor Presidente, honorable Senador
Alberto Santofimio Botero:

Tiene la palabra el señor Ministro de Justicia.

Honorable Senador Carlos Martínez Simabán:

Señor Ministro. Permítame una interpelación antes de su intervención.

Para dar a conocer, señor Presidente y honorables Senadores de la Comisión Primera, una carta del señor Presidente Gaviria a la Presidencia de la Cámara, y una declaración del Directorio Nacional Social Conservador sobre ese particular.

La carta del Presidente Gaviria dice:

Carta del Presidente César Gaviria Trujillo al Presidente de la Cámara de Representantes.

Bogotá, septiembre 19 de 1990

Doctor
HERNAN BERDUGO BERDUGO
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Capitolio Nacional

Estimado doctor Berdugo:

Me dirijo a usted y por su conducto a los demás miembros de la honorable Cámara de Representantes para saludarlos y plantearles la decisión que he tomado con respecto a un importante asunto que requiere de la intervención del Presidente de la República y de la corporación que usted preside, en el marco de la colaboración armónica de los poderes que prevé nuestra Carta.

Por estos días, es deber del primer mandatario enviar a la honorable Cámara, como lo señala el artículo 102 de la Constitución Nacional, una terna de nombres que cumplan los requisitos y puedan ser elegidos por esa corporación legislativa para el cargo de Procurador General de la Nación.

En los últimos días, he analizado de manera detenida este tema, frente al cual, desde un principio, me asaltó una duda que quiero ahora expresarles de manera franca. El país que en estos tiempos difíciles tanto requiere de un Ministro público fuerte, activo y eficiente, vio cómo ese altísimo cargo, por causas que todos conocemos, fue ocupado por cuatro eminentes juristas en el último cuatrenio. Más allá de sus calidades y del balance en todo caso positivo que se pueda hacer de sus respectivas gestiones, lo cierto es que la falta de continuidad en el manejo de una entidad de tan vital importancia para la democracia, no es nunca aconsejable.

Las dimensiones de la tarea que debe cumplir la Procuraduría son tales que es difícil, por no decir imposible, culminar exitosamente allí una gestión en períodos tan cortos como los que han determinado las circunstancias de los últimos cuatro años.

Por todo lo anterior, he considerado pertinente abstenerme de presentar a la consideración de la Cámara una terna que esa corporación elija a un nuevo Procurador General, que vendría a ser el quinto en estos cuatro años y cuya continuidad en el cargo por un período más o menos prolongado dependería en buena parte de las decisiones que en materia del régimen de elección y funcionamiento de la Procuraduría, adoptara la Asamblea Constitucional que el pueblo convocará el 9 de diciembre.

Esa reforma es sin duda uno de los aspectos cruciales del proceso de transformación institucional en que nos hemos comprometido y para el cual recibimos un

claro mandato de los electores el 11 de marzo y el 27 de mayo. Se trata de un punto de gran interés en lo referente al fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación y, en general, de todos los organismos de control.

En el temario de Reforma Constitucional, que fue acordado con las distintas fuerzas políticas y alrededor del cual se inicia en los próximos días un gigantesco proceso de recolección y sistematización de propuestas de todos los sectores políticos y sociales, están claramente establecidos los puntos relacionados con el Ministerio Público, tanto que ese tema conforma el solo uno de los diez capítulos del mencionado temario.

Se trata de la posibilidad de introducir significativas reformas al régimen de la Procuraduría, y dotarla de instrumentos que le permitan asegurar la transparencia en la administración pública y promover la sanción del enriquecimiento ilícito de funcionarios. También quedaría capacitada la Procuraduría para investigar a particulares y formular acusaciones ante las autoridades competentes por este delito. Además, el Ministerio Público podría asumir una gran responsabilidad en la protección de los derechos humanos, para lo cual la reforma podría fortalecerlo con nuevas atribuciones.

Espero que la honorable Cámara comparta conmigo las inquietudes expresadas en esta carta y la decisión que he tomado.

Me reuní en las últimas horas con el Procurador Alfonso Gómez Méndez, quien con sus actuaciones ha borrado cualquier preocupación que pudiera haber existido sobre su eventual gestión en el momento de su designación. He obtenido de él el compromiso de que permanecerá en el cargo hasta cuando culmine el proceso de Reforma Constitucional y, como puede suceder, se reestructure a la Procuraduría y se modifique el régimen de elección del Jefe del Ministerio Público.

Quiero finalmente agradecer a usted, señor Presidente, y a los miembros de la honorable Cámara, la atención que se sirva brindarle a este mensaje y a los propósitos contenidos en él, en la seguridad de que el primer mandatario está dispuesto, en cualquier momento y si así lo consideran necesario los representantes, a intercambiar ideas sobre este asunto y sobre la decisión tomada por el gobierno que presido.

Cordial saludo,

César Gaviria Trujillo
Presidente de la República.

Honorable Senador Carlos Martínez Simahan:

El Directorio Nacional Social Conservador de que formo parte, analizó la carta y haciendo abstracción de todo personalismo y sin tener en cuenta la circunstancia especial planteada por el señor Presidente en este curioso procedimiento, que creo que no tiene antecedentes en Colombia, queremos decir que no tenemos objeciones que hacer en este momento por la labor desarrollada por el señor Procurador Gómez Méndez, pero consideramos que la Constitución no le permite al señor Presidente de la República abstenerse de cumplir con su deber, como él mismo lo manifiesta en la carta. Que no es bueno tampoco para las instituciones, prorrogar curiosamente un período de su propio fiscalizador para que ejerza, por lo menos durante un año, a título precario, la Procuraduría, porque desde ahora hasta junio del año que viene, cuando pueda tomar las determinaciones de la Asamblea Constitucional, si la Corte lo permite, y mientras se implementan esas determinaciones, estamos por lo menos un año con un Procurador a título precario.

Por estas consideraciones me permito leer la declaración del Directorio Nacional Conservador para que se inserte en el acta.

Partido Social Conservador.

Declaración.

El Directorio Nacional Social Conservador luego de conocer la carta enviada por el señor Presidente de la República a la honorable Cámara de Representantes en la cual manifiesta su decisión de "abstenerse de presentar a la consideración de la Cámara una terna para que esa Corporación elija a un nuevo Procurador General", considera su deber con la democracia colombiana hacer conocer de la opinión pública y especialmente de la Cámara de Representantes, la siguiente declaración:

Es deber del Primer Mandatario enviar a la honorable Cámara como lo señala el artículo 102 de la Constitución Nacional una terna de nombres para que esta Corporación elija por cuatro años al Procurador General de la Nación.

Considera el Directorio Nacional que la Constitución Política no le permite al Presidente de la República abstenerse de cumplir con esa obligación. Por lo tanto, no compartimos las razones aducidas por el señor Presidente en la carta comentada para tomar la decisión de abstenerse de cumplir con su obligación y mucho menos el curioso procedimiento de prorrogar, por voluntad presidencial, el período de su propio fiscalizador.

El partido reitera su interés de que el Procurador cumpla a cabalidad sus funciones de defender los derechos humanos, velar por la efectividad de las garantías sociales, los intereses de la Nación, el patrimonio del Estado y supervigilar la administración pública

especialmente en la lucha contra el enriquecimiento ilícito. Ajenos a cualquier interés de carácter partidista estamos seguros de que nuestra posición frente al caso planteado, corresponde a los más altos intereses de la Nación.

Directorio Nacional Conservador.

Ruego al señor Presidente que ordene la inserción en el acta.

Muchas gracias, señor Ministro.

Señor Presidente, honorable Senador
Alberto Santofimio Botero:

Con mucho se insertará en el acta la comunicación del Directorio Social Conservador.

Señor Ministro de Justicia, doctor
Jaime Giraldo Angel:

Señor Presidente y señor Vicepresidente de la Comisión, señor Ministro de Gobierno, honorables Senadores:

En primer lugar quiero dar mi sincero saludo a la Comisión y agradecer esta oportunidad que me han dado para plantear o presentar el programa del Gobierno en lo que hace referencia al campo de la justicia. Yo creo que todos somos conscientes de que la justicia está en este momento congestionada. Y lo está por un proceso que se ha venido desarrollando de jurisdiccionalización en la solución de todos los conflictos.

Desde hace tal vez unas tres o cuatro décadas se ha venido considerando que cualquier conflicto que se suscite en la comunidad debe ser resuelto por los jueces, y que cualquier delegación o asignación de funciones en este sentido a cualquiera otro órgano del Estado, sobre todo la Rama Ejecutiva del Poder Público, implica una violación al artículo 55 de la Carta, al principio de separación de los poderes públicos. Tal vez una expresión que pone de relieve este proceso de jurisdiccionalización se dio en la sentencia de 1985, en que se declaró la inexequibilidad de los numerales 1 y 2 del artículo primero de la Ley 2ª de 1984, que aumentaba la cuantía de unos delitos menores que venía conociendo la Policía, los funcionarios de Policía, desde hacía por lo menos un siglo, delitos de lesiones personales y de hurtos menores. Esa decisión, pues se hizo en aras de la filosofía de la separación de las Ramas del Poder Público, pero con tal desconocimiento de la realidad social que implicó que en Bogotá tuvieran que transferirse de las Inspecciones de Policía, a cada despacho judicial municipal, a cada Juzgado Penal Municipal, diez mil expedientes. Es de tal magnitud el volumen de procesos que adelantaban estos funcionarios de Policía, que la labor nunca se pudo cumplir. La consecuencia concreta en este momento es la congestión del aparato judicial es de tal magnitud que es imposible que pueda funcionar.

En el campo del Derecho Penal se reciben aproximadamente 350 mil procesos al año y se tramitan aproximadamente unos 75 mil; es decir, más del 72% de los procesos se quedan retenidos en los despachos judiciales. Actualmente hay unos tres millones de expedientes acumulados.

En el campo del Derecho Civil hay más de dos millones quinientos mil procesos acumulados. En el campo del Derecho Laboral no hay estadísticas sobre volumen de procesos, pero el promedio de un proceso en el campo laboral en primera y segunda instancia, es de tres años y medio. Se ha buscado siempre las tradicionales reformas de modificar los Códigos de Procedimiento o de incrementar el número de jueces. La Ley 30 de 1987, que pretendió hacer unos cambios sustanciales en la transferencia de competencia a otras autoridades, pasar de los jueces a autoridades administrativas o pasar a las notarias, fue un poco lo que hizo en ese campo de desjudicialización. Por el contrario, fue muy rica en la modificación de normas procesales; se crearon la jurisdicción agraria, la jurisdicción de familia, la jurisdicción comercial; se modificaron el 50% de los artículos del Código de Procedimiento Penal; se modificaron bastantes artículos: el 50% de los artículos del Código de Procedimiento Civil; se modificaron muchos artículos de un Código de Procedimiento Penal, que apenas tenía expedido dos años, del 87; se crearon más de nueve mil cargos para la reforma jurisdiccional. Y eso, pues, se piensa que a través de esos mecanismos se puede resolver el problema de la justicia, y eso es una falacia, es una equivocación. Colombia tiene, si dividimos el número de ciudadanos por el número de jueces, un juez y medio por cada juez que tienen los Estados Unidos, y todo el mundo sabe que el norteamericano es querulante por naturaleza; se tropieza contra un andén y demanda al señor que tiene el almacén al frente, y que allá se manejan simultáneamente por el juez los delitos y las contraversiones. Nosotros tenemos más jueces que ellos y pensamos que creando más jueces podemos resolver el conflicto. Yo hice unos cálculos, y si fuéramos a evacuar el acumulado que está en los juzgados penales en general, nos gastaríamos quince años, multiplicando por 4 el número de jueces actuales y sin recibir un solo proceso más. Eso no tiene sentido, buscar una solución cuantitativa a estos conflictos. Por esa razón es necesario hacer un replanteamiento cualitativo de todo lo que es el problema a la justicia.

El problema de la justicia no son códigos; el problema de la justicia no es número de jueces. Yo creo que ya estamos todos convencidos de ese problema.

Me puse a contar las reformas penales que se han hecho desde 1936 a la fecha: van 84; creo que podemos seguir otras tantas y no vamos a resolver el problema de la justicia.

Entonces ¿cuál es la solución? La solución tiene que enfocarse desde varias perspectivas diferentes.

Primero. Reestructurar el aparato administrativo de la justicia.

Uno se horroriza que se diga que el promedio de sentencias de un juez penal en el país es de seis sentencias por año, que en una ciudad es de 27 y que en otra es de dos. Yo miré en un juzgado que tenía fama de ser bueno aquí en Bogotá y en ese año dictó 101 sentencias. Si hubiera un sistema de control de gestión en la Rama Jurisdiccional, multiplicaríamos por diez automáticamente el rendimiento de los jueces; pero nadie controla a los jueces, nadie los vigila, nadie mira qué están haciendo, y no lo hacen porque la Rama Jurisdiccional no tiene un aparato administrativo, no tiene sino jueces. Y se crean jueces pero no un aparato administrativo que los gobierne, un aparato administrativo que los administre. Apenas ahora comenzamos a crear, gracias a la declaratoria de inexequibilidad que hizo la Corte Suprema de Justicia de la participación del Ministerio de Justicia en el manejo de la carrera judicial, creamos la dirección nacional y las direcciones seccionales de la carrera judicial y comenzamos a hacer concursos y comenzamos a hacer calificación de servicios. Estoy absolutamente seguro de que vamos a mejorar mucho el rendimiento.

Ahora la ley orgánica de presupuesto nos entregó el manejo de nuestros recursos. Nuestros recursos son escasos, son deficientes sin lugar a dudas; pero más que eso, son mal administrados. En los años que estuve revisando, nunca se ejecutó el presupuesto de inversión por encima del 50%. Es decir, no sólo nos dan muy poco sino que hay una pésima ejecución y además una inversión con orientación política inadecuada. Me choca poner ejemplos, pero cuando Pasto no tenía adónde alojar a sus jueces, se estaban haciendo cuatro palacios de justicia en el Chocó, uno de ellos en una ciudad donde había un solo juez, porque había alguien del Chocó en el Ministerio de Justicia que le interesaba esa región.

Entonces, no solamente son escasos los recursos sino aplicados con criterio político y por eso la Rama, primero que todo necesita una estructura administrativa adecuada. Ese es un proyecto de ley que se ha elaborado ya con participación de la Rama Jurisdiccional, que ya está listo, que voy a traer a esta comisión para presentarlo y ponerlo a consideración del Congreso. La mayoría de ese proyecto de ley ya tiene su desarrollo normativo y se piden algunas facultades, porque es necesario pedir algunas facultades. Por ejemplo, en la ley orgánica de presupuesto se le dio al Congreso y se le dio a la Rama Jurisdiccional la capacidad para manejar sus recursos, pero no podemos utilizar el Decreto 222 porque la estructura de la contratación de estos órganos es distinto a la de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Entonces, hay que pedir facultades para tener también un estatuto de contratación propio. Y así hay algunas pequeñas peticiones de facultades extraordinarias dentro de ellas, pero la idea fundamental es traer todo el estatuto normativo hasta donde se pueda desarrollar para que sea el Congreso el que lo juzgue y que lo apruebe en toda su extensión.

El segundo punto hace referencia a la justicia civil, a la laboral, a la contencioso administrativa. Yo creo que quienes hayan litigado en estos campos saben que el promedio de un pleito laboral es de tres años y medio, y si va a casación llega a cinco o seis años. En materia civil la congestión es de tal magnitud, que está por los dos millones y medio de procesos y la mayoría de los procesos terminan por prescripción, porque las partes no vuelven a actuar, las partes se desesperan y acaban abandonando los pleitos.

En materia contencioso administrativa un juicio laboral dura más de cinco años, es decir, es una verdadera negación de la justicia; no por deficiencia de los jueces; es que los mecanismos son absolutamente inadecuados. En todas partes del mundo se utilizan mecanismos de conciliación para resolver los conflictos. La justicia debe ser el último instrumento de solución de conflictos después de que hayan fracasado todos los mecanismos que una sociedad tiene para resolver conflictos. Pero es que aquí no lo tenemos. Es más, los poquitos que aparecen los aniquilamos. Todos conocen la legislación anglosajona que antes del juicio hay una conciliación en donde las partes tienen que discutir sus pretensiones y poner sobre la mesa el material probatorio. Ese enfrentamiento entre las partes antes del juicio, esa discusión de la prueba antes del juicio, hace que en los Estados Unidos solamente el 5% de las demandas llegan al juicio. Esos son mecanismos eficaces de descongestionar la justicia y restituirla a la comunidad la solución de sus propios conflictos. Hay una situación bellísima en el Perú: los jueces de paz. Hay una fundación, que le da asistencia técnica desde hace unos 15 años. Yo estuve conociendo la institución y mirando los récords que lleva esta fundación. El 80% de los jueces del Perú son jueces de paz y son jueces ad-honorem, que resumen el 15% de los conflictos que tiene la justicia peruana en un promedio de ocho semanas.

CONTINUA EN PROXIMA EDICION