

# El distrito federal y la disputa por Bogotá: controversia política entre actores locales y federación, 1858-1864

DOI: 10.15446/achsc.v46n1.75556

The Federal District and the Dispute over Bogotá: Political Controversy between Local Actors and Federation, 1858-1864

*O distrito federal e a disputa por Bogotá: controvérsia política entre atores locais e federação, 1858-1864*

**PAOLA RUÍZ\***

Investigadora independiente

Bogotá, Colombia

\* ruiz.paola@gmail.com

Artículo de investigación

Recepción: 15 de enero del 2018. Aprobación: 23 de mayo del 2018.

Cómo citar este artículo

Paola Ruíz, “El distrito federal y la disputa por Bogotá: controversia política entre actores locales y federación, 1858-1864”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46.1 (2019): 149-175.

[150]

**RESUMEN**

El presente artículo aborda la creación del distrito federal en la Nueva Granada, el contexto en el que se decretó y los debates que suscitó entre autoridades federales, estatales y municipales entre 1858 y 1864. A partir de la controversia jurídica y política que originó, se aproxima a la manera como se concibieron el federalismo, la jurisdicción federal y el balance de poder entre los diferentes niveles de gobierno a mediados del siglo XIX. La corta vida del distrito y la negativa a restablecerlo durante el periodo de vigencia de la Constitución de Rionegro evidenciarán el triunfo de las tendencias más radicales que proclamaron la preeminencia de los estados sobre la federación y dificultaron la construcción de una autoridad nacional.

**Palabras clave:** (Autor) distrito federal, territorialidad; (Thesaurus) federación, jurisdicción, soberanía.

**ABSTRACT**

The article addresses the creation of the Federal District in New Granada, the context in which it was mandated, and the debates it sparked among federal, state, and municipal authorities between 1858 and 1864. On the basis of the legal and political controversy that arose, the article discusses how federalism, federal jurisdiction, and the balance of power among the different government levels were conceived in the mid-nineteenth century. The brief existence of the district and the refusal to reestablish it during the time the Rionegro Constitution was in effect are proof of the victory of the more radical factions that proclaimed the precedence of states over federation, thus hindering the construction of a national authority.

[151]

**Keywords:** (Author) Federal District, territoriality; (Thesaurus) federation, jurisdiction, sovereignty.

**RESUMO**

O presente artigo aborda a criação do Distrito Federal na Nova Granada, o contexto no qual se decretou e os debates que suscitou entre autoridades federais, estaduais e municipais entre 1858 e 1864. A partir da controvérsia jurídica e política que gerou, faz uma aproximação à maneira como se conceberam o federalismo, a jurisdição federal e o balanço de poder entre os diferentes níveis de governo em meados do século XIX. A curta vida do distrito e a negativa para restabelecê-lo durante o período de vigência da Constituição de Rionegro evidenciarão o triunfo das tendências mais radicais que proclamaram a preeminência dos estados sobre a federação e dificultaram a construção de uma autoridade nacional.

**Palavras-chave:** (Autor) distrito federal, territorialidade; (Thesaurus) federação, jurisdição, soberania.

## Introducción

[152]

La controversia a propósito del federalismo durante el siglo XIX en la Nueva Granada pasó de una discusión general sobre si se debía o no adoptar esa forma de gobierno que caracterizó las décadas de los veinte, treinta y cuarenta, a un debate particular acerca de los principios sobre los cuales fundar una república federal en los años cincuenta. La creación de estados federales entre 1855 y 1857 y la constitución de la Confederación Granadina plantearon algunas ideas sobre la jurisdicción federal y el balance de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Ellas se condensaron en 1858 en la propuesta de creación de un distrito federal, cuyo establecimiento iba más allá de fijar una capital nacional. A diferencia de esta, que se limitaba a determinar el lugar de residencia de los poderes nacionales, la formación de un distrito suponía además la demarcación de un territorio que estaría bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal y que, por tanto, no haría parte de ninguno de los estados miembros de la federación.

Aunque el proyecto de crear un distrito en la Nueva Granada emergió en los años 50, solo se sancionaría en 1861. Su efímera existencia y la aparente renuncia del gobierno federal a reestablecerlo en los años posteriores dejan ver la escasa autoridad que se le concedió a la federación y la manera como los intereses regionales lograron imponerse en la política nacional. Más importante aún, la ausencia de un distrito a lo largo de todos los años de existencia de la república federal sancionada en Rionegro en 1863 puso en evidencia la particularidad de un federalismo que en la Nueva Granada adquirió un sentido de tipo más confederal. El presente artículo aborda el proceso de creación del distrito federal y las disputas que generó entre autoridades federales, estatales y municipales. Plantea, en primer lugar, la importancia de un distrito federal en un esquema federalista; aborda, en segunda instancia, la designación como tal de la ciudad de Bogotá; y finaliza con el análisis de las controversias que originó y sus implicaciones políticas.

### El distrito federal en el marco de un proyecto federalista

Como bien lo ha señalado Edwin Cruz, el federalismo ha sido un tema pendiente en la historiografía colombiana.<sup>1</sup> Pese a la amplia gama de

---

1. Edwin Cruz, “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia Crítica* 44 (2011): 104-127. Sobre el federalismo en Colombia ver, además del clásico libro de Robert Gilmore, *El federalismo en Colombia, 1810-1858* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia / Sociedad Santanderista de Colombia,

investigaciones centradas en el periodo de vigencia de la constitución de Rionegro (1863-1886),<sup>2</sup> subsisten varios interrogantes sobre el arreglo institucional que supuso la instauración de una república federal. La amplia historiografía regional, especialmente centrada en Antioquia,<sup>3</sup> ha permitido comprender mejor la manera como cada uno de los estados federales se estructuró internamente en lo político, social y económico. A pesar de que ella ha resaltado la relación conflictiva entre los espacios regionales y el gobierno nacional, falta indagar los principios y fundamentos políticos e ideológicos sobre los cuales se construyó el federalismo y que determinaron, entre otros aspectos, la articulación entre la federación y los estados federales. Por el contrario, en América Latina el federalismo ha sido un tema omnipresente tanto en la historiografía tradicional como en las nuevas perspectivas de investigación de la historia política. Los estudios recientes se han alejado de una tendencia que veía los federalismos latinoamericanos como una copia del modelo norteamericano, para indagar la particularidad de esas experiencias que combinaron diferentes tradiciones intelectuales, históricas y culturales. Abandonando todo tipo de prejuicio ideológico o partidista, han intentado ver la manera como en los diferentes espacios latinoamericanos se solucionaron y conceptualizaron problemas como la soberanía, la representación política, las potestades concedidas a cada uno de los niveles

[153]

- 
- 1995), las obras de Abel Cruz Santos, *Federalismo y centralismo* (Bogotá: Banco de la República, 1979); *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997); Antonio Pérez Aguirre, *25 años de historia colombiana, 1853 a 1878. Del centralismo a la federación* (Bogotá: Editorial Sucre, 1959); Richard Stoller, "Ironías del federalismo en la provincia del Socorro, 1810-1878", *Fronteras de la Historia* 2.2 (1998): 11-32.
2. Esta es quizás una de las épocas más trabajadas por la historiografía del siglo XIX que ha abordado temáticas como las relaciones Estado-Iglesia, los modelos educativos emprendidos por los radicales, la generación de jóvenes liberales que promovieron el establecimiento del modelo federal, las guerras civiles, entre otras.
  3. Ver Roger Brew, *Aspectos de la política en Antioquia, 1850-1865* (Medellín: Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales, 1984); Luis Javier Ortiz, *Aspectos políticos del federalismo en Antioquia, 1850-1880* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1985); Luis Javier Villegas, *Las vías de legitimación de un poder: la administración presidida por Pedro Justo Berrío en el estado soberano de Antioquia, 1864-1873* (Bogotá: Colcultura, 1996). Para el estado del Cauca, Alonso Valencia Llano, *Estado soberano del Cauca. Federalismo y Regeneración*, (Bogotá: Banco de la República, 1988) y "La experiencia federal en el estado soberano del Cauca", *Historia y Espacio* 30 (2008): 43-60.

[154]

de gobierno, la organización y jerarquía territorial entre otros.<sup>4</sup> Esto dio origen a variados arreglos institucionales que Annino y Ternavasio han caracterizado como un “laboratorio de experimentación constitucional”.<sup>5</sup> En este escenario se ubica la discusión y creación del distrito federal. Él hizo parte del diseño institucional de la república federal y de la estructuración de unas relaciones de poder entre actores nacionales, regionales y locales que dejaron ver el federalismo, no como un concepto abstracto, sino como un modelo de organización política que adquirió una forma histórica precisa en la Nueva Granada.

El distrito federal desempeñó un papel de enorme trascendencia en la estructuración de un régimen federal. En el caso de los Estados Unidos de América, este fue una pieza clave en el tránsito de un modelo confederal instituido por los Artículos de la Confederación en 1777, hacía una república federal delineada en la Constitución de 1787. Este tránsito, a la vez político e ideológico, se caracterizó por el fortalecimiento de la autoridad federal y el reconocimiento de una soberanía compartida entre diferentes niveles de gobierno.<sup>6</sup> Para quienes defendían la Constitución, ello suponía una progresiva centralización política que incluía la creación de un distrito exclusivo para asiento de los poderes nacionales. Antes de la fundación de Washington, los Estados Unidos no habían tenido una capital en sentido estricto: varias

- 
4. Dentro de la amplia lista de trabajos enfocados en el federalismo en América Latina vale la pena destacar Marcello Carmagnani, coord. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México: FCE, El Colegio de México, 1993); *Las formas del federalismo mexicano* (Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas / Conacyt, 2005); Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, coords., *Un nuevo orden político. Provincias y Estado nacional 1852-1880* (Buenos Aires: Biblos, 2010); Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano, coords., *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)* (México: El Colegio de México, 2012).
  5. Antonio Annino y Marcela Ternavasio, “Crisis ibéricas y derroteros constitucionales”, *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, comps. Antonio Annino y Marcela Ternavasio (Madrid: AHILA, 2012) 24. Por otro lado, Annick Lempérière ha llamado la atención sobre la manera como la historia política actual ha retomado el problema de las instituciones políticas y de la dimensión propiamente institucional del Estado, en “La historiografía del Estado en Hispanoamérica. Algunas reflexiones”, *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, coord. Guillermo Palacios (México: El Colegio de México, 2007) 45-62.
  6. Sobre este tema ver Alison LaCroix, *The Ideological Origins of American Federalism* (Cambridge-Londres: Harvard University Press, 2010).

ciudades, especialmente Filadelfia, habían fungido tan solo como lugares de reunión de un Congreso cuya itinerancia reflejaba un gobierno federal en vías de consolidación. Los federalistas encabezados por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay proponían cambiar esa situación a través de un distrito que sirviese de asiento permanente de los poderes federales, acabara con su dependencia respecto al gobierno de los estados y eliminara el peligro constante de que sus procedimientos fuesen impunemente interrumpidos.<sup>7</sup> A pesar de las críticas de los sectores antifederalistas, que veían el distrito como un potencial foco de corrupción política y una amenaza para sus habitantes que serían sometidos a una autoridad suprema en la cual no estarían representados, este finalmente fue establecido.<sup>8</sup> No obstante, no era claro el lugar exacto donde debería estar ubicado. Las discusiones en el Congreso, que se prolongaron hasta por lo menos 1790, derivaron en el acuerdo de establecerlo en un territorio cedido por alguno de los estados en el cual se construiría la nueva capital.<sup>9</sup> Aunque Washington fue durante mucho tiempo “una pequeña ciudad de aire provinciano, en permanente construcción y remodelación, fiel reflejo de un gobierno federal que carecía de preeminencia y que sólo se impondría como autoridad nacional tras la Guerra Civil”,<sup>10</sup> la creación del distrito planteó serios cuestionamientos políticos: ¿cuál sería su representación en el Congreso y cuáles los derechos políticos y las garantías individuales de que gozarían sus habitantes?, ¿qué tipo de administración municipal tendría y cómo se articularía con las autoridades generales o federales?<sup>11</sup> Estos puntos fueron objeto de un amplio debate no solo en los Estados Unidos sino también en otros espacios, como México o Argentina.

[155]

7. A. Hamilton J. Madison y J. Jay, “El Federalista, n. 43”, *El Federalista* (México: FCE, 2010) 182.

8. Kenneth Bowling, *The Creation of Washington D.C. The Idea and Location of the American Capital* (Fairfax: George Mason University Press, 1991) 82.

9. Para un recuento de las discusiones legislativas ver Constance McLaughlin Green, *Washington, a History of the Capital, 1800-1950* (Princeton: Princeton University Press, 1962) 7.

10. Erika Pani, *Historia mínima de los Estados Unidos de América* (México: El Colegio de México, 2016) 89.

11. Sobre estos problemas, en una perspectiva a largo plazo, ver Valerie Fifer, “Washington D.C.: The Political Geography of a Federal Capital”, *Journal of American Studies* 15.1 (1981): 5-26.

[156]

A diferencia de los Estados Unidos, en México y los demás países de América Latina donde se implementó el federalismo, el distrito federal no se creó desde cero, sino a partir de la designación de una ciudad ya constituida que se encontraba bajo la jurisdicción de uno de los estados federales, procedimiento que se convirtió en un foco de permanente disputa entre la federación y las autoridades locales. En México el distrito federal surgió en paralelo a la proclamación de la república federal en 1824. Pese a diferentes propuestas que circularon en el Congreso y la prensa, la ciudad de México fue escogida para ser erigida en distrito, en atención a su infraestructura, capitales, comunicaciones y tradición que desde tiempos coloniales la habían convertido en el centro político, religioso y cultural. A ello se agregó la inconveniencia fiscal de trasladar la capital a otro lugar y el peligro a que dicha acción fuese utilizada como excusa para trastornar el orden público. Pero ello supuso la desmembración de un territorio perteneciente al estado de México, el cual alegó la violación de uno de los principios básicos de la federación como lo era la integridad territorial de un estado “libre y soberano”.<sup>12</sup> En la lógica de las autoridades federales, por el contrario, ello se justificaba “en virtud del beneficio que aporta *a posteiori* a la nación entera”.<sup>13</sup> Siendo la ciudad la principal fuente de ingresos del estado, sus autoridades protestaron en repetidas ocasiones su federalización, declarando al Congreso estar dispuestas a “resistir hasta morir” y amenazando con la guerra civil.<sup>14</sup> Cuestionaron la autoridad de las cámaras legislativas para realizar dicha designación, el que la decisión no fuese consultada con la población que se iba a ver afectada y que se violara el principio de igualdad ante la ley, al privar a sus más de 160.000 habitantes del derecho de representación.<sup>15</sup> Las protestas no tuvieron efecto y el distrito federal sobrevivió a lo largo del siglo XIX junto con las disputas jurisdiccionales al respecto.

A pesar de la diferencia que supuso la creación de distritos federales en México y Estados Unidos, en ambos casos ellos se convirtieron en pieza clave de negociación política. Con la creación del distrito, la federación logró asegurar su predominio y autonomía con respecto a los estados y fortalecer

---

12. Gerald L. McGowan, “Cómo el estado de México perdió su capital”, *A la sombra de la primera república federal. El estado de México, 1824-1835*, comps. María del Pilar Iracheta y Diana Birrichaga (Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1999) 104.

13. McGowan, “Cómo el estado” 104.

14. McGowan, “Cómo el estado” 117.

15. McGowan, “Cómo el estado” 118-119.

su posición dentro del pacto federal. La jurisdicción que se le reconoció sobre un territorio delimitado y la población residente en él, que para el caso de México era la más importante de la república, le permitió ejercer ciertas potestades como las fiscales de las que carecía en el resto del país. Esto hizo posible el establecimiento de contribuciones sobre los bienes y personas del distrito que fueron una importante fuente de financiación para un gobierno general carente de ingresos.

[157]

### El debate por el distrito federal en la Nueva Granada

La Confederación Granadina, establecida en 1858 como un pacto entre estados federales preexistentes<sup>16</sup> que delegaban en el gobierno federal funciones limitadas, entre otras, a la conservación del orden público, las relaciones exteriores y el comercio internacional, fue el punto de partida para la creación de un distrito federal que sirviese de asiento a los poderes generales. Este no era un tema nuevo por entonces. Los diversos proyectos de constitución que empezaron a circular desde finales de los años cuarenta en el marco de una creciente presión a favor de la reforma de la carta política de 1843 introdujeron la propuesta de crear un distrito o territorio exclusivo como capital de la República.<sup>17</sup> El afianzamiento del proceso de descentralización política que derivaría en la aprobación de una nueva constitución en 1853 permitió articular más claramente una propuesta federal. Fue así como ese mismo año Florentino González retomó la idea de crear un distrito independiente que se constituiría en la residencia oficial del gobierno federal, ubicado en un territorio que no excedería las nueve leguas cuadradas de extensión<sup>18</sup> y

16. El estado de Panamá fue creado por la Ley de 27 de febrero de 1855, el de Antioquia por la Ley de 11 de junio de 1856, el de Santander por la Ley de 13 de mayo de 1857 y los de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Magdalena por la Ley de 15 de junio 1857. El estado del Tolima se crearía por el Decreto de 12 de abril de 1861.

17. Cerbeleón Pinzón, *Proyecto de reforma a la constitución política de la Nueva Granada* (Bogotá: s.e., 1849) 3.

18. A diferencia de la ubicación, la extensión no pareció ser un tema de debate en la Nueva Granada como tampoco lo fue en México o los Estados Unidos. Mientras en México el distrito tendría una extensión no mayor a 2 leguas cuadradas, en Estados Unidos no sería superior a diez millas cuadradas: McGowan, *El distrito federal de dos leguas o cómo el estado de México perdió su capital* (Toluca: El Colegio Mexiquense, 1991) 11; "Act for establishing the temporary and permanent seat of the Government of The United States", *The Library of Congress*. Web. Disponible en: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=001/llsloo1.db&recNum=253>.

que sería cedido por cualquiera de los estados a la Confederación, quien ejercería su administración y gobierno.<sup>19</sup>

[158]

Una comisión del Congreso nombrada en 1855 para presentar un nuevo proyecto de constitución federal estableció por primera vez que la ciudad de Bogotá sería erigida en distrito federal, aunque abrió la posibilidad de que esta designación fuese provisional, si así lo consideraban las cámaras legislativas.<sup>20</sup> Uno de los miembros de la comisión, Manuel Murillo Toro, expresó su rechazo a varios de los principios consignados en el proyecto, dentro de los cuales estaba la creación del distrito, que sustituyó por una capital federal.<sup>21</sup> Siendo escasas las facultades delegadas a la federación creía inútiles la delimitación de un territorio exclusivo de jurisdicción federal, la división de poderes o la dualidad de las cámaras. Siempre receloso de la usurpación y tiranía a la que tendía naturalmente el poder nacional, rechazó el distrito como una medida consecuente con su convicción de restringir ese poder para salvaguardar la soberanía de los estados. Al parecer, ideas similares habrían llevado a José María Samper y Manuel Ancízar a respaldar la designación de una capital en vez de un distrito federal.<sup>22</sup> Tres años más tarde, en calidad de Procurador General de la Nación, Florentino González presentó un nuevo proyecto que derivaría ese mismo año en la adopción de la Constitución para la Confederación Granadina. Esta recogió en su artículo 69 la formulación propuesta por González, según la cual

en el caso de que el Congreso juzgue conveniente designar un distrito para asiento del Gobierno de la Confederación, se determinará por una ley los límites de ese distrito. En él estará la capital de la Confederación y los habitantes de dicha capital y de todo el territorio comprendido en

---

19. Florentino González, *Proyecto de constitución para la Confederación Colombiana formada de las provincias que actualmente componen la República* (Bogotá: Imprenta de El Neo-granadino, 1853) 31.

20. Manuel Murillo Toro, Salvador Camacho Roldán, Antonio Olano, Tomás Cipriano de Mosquera y Rafael Núñez, *Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855). Ver artículos 2 y 6.

21. Manuel Murillo Toro, *Informe y proyecto de constitución federal presentados a la Cámara de Representantes por un miembro de la Comisión nombrada con tal objeto* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855).

22. Manuel Ancízar y José María Samper, *Proyecto de Constitución para la Federación Neo-granadina* (Bogotá: Imprenta del Estado, 1856).

los límites del distrito, serán gobernados exclusivamente según las leyes de la Confederación.<sup>23</sup>

Atendiendo a esa disposición, el senador por el estado de Bolívar, Tomás Cipriano de Mosquera, presentó un proyecto de ley para establecer un distrito federal cuya idea se remontaba al menos a dos años atrás.<sup>24</sup> Para Mosquera no había duda de que Bogotá era la ciudad destinada a erigirse en tal, por su centralidad geográfica, ser el eje natural de comercio, haber sido desde los tiempos coloniales el lugar señalado para capital y contar con los edificios y centros educativos y científicos más importantes de la república. Otro punto a su favor eran los costos que supondría el traslado de la capital a cualquier otro lugar del país. Anticipando los reparos que pudiera expresar el estado de Cundinamarca, a quien pertenecía la ciudad, Mosquera recordaba que no era una gracia la que se pedía (la cesión de la ciudad a la Confederación), sino una exigencia que hacía la nación para que esta continuase siendo su centro político.<sup>25</sup> Asimismo, rechazaba la situación actual de Bogotá que, en su calidad de capital dual del estado y la federación, hacía a los poderes federales meros huéspedes de las autoridades cundinamarquesas. No obstante, dejaba claro que, en caso de que se decidiese la traslación del distrito a otro lugar del territorio nacional, Bogotá sería reincorporada al estado de Cundinamarca.

[159]

Los habitantes del distrito, como ciudadanos de la Confederación, estarían sujetos a las leyes generales y las que estableciese la municipalidad para su servicio especial y exclusivo. Dicha corporación se conformaría por el voto directo de sus ciudadanos y tendría a su cargo el arreglo de los mercados y ferias; el aseo, salubridad, policía y ornato; la inspección y vigilancia de los establecimientos de educación, así como la seguridad de los bienes y personas del distrito. No obstante, la autoridad sería ejercida por un gobernador —nombrado por el poder ejecutivo, con el visto bueno del Senado— quien tendría la facultad de objetar los acuerdos y ordenanzas de la municipalidad. Habría un Consejo Supremo Administrativo con la

23. *Constitución política para la Confederación Granadina sancionada el día 22 de mayo de 1858* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1858).

24. Tomás Cipriano de Mosquera, “Proyecto de ley de división territorial y organización de los estados de la Confederación Colombiana”, *Gaceta Oficial* 1963 [Bogotá] may. 2, 1856.

25. Tomás Cipriano de Mosquera, “Informe de comisión”, *Gaceta Oficial* 2447 [Bogotá] abr. 7, 1858: 187.

[160]

facultad de revocar o reformar los acuerdos municipales, e integrado por el Procurador General de la Nación, los secretarios de Estado y el gobernador. El Congreso determinaría las leyes civiles y criminales del distrito y a él concurrirían dos comisionados, nombrados por la municipalidad como diputados a la Cámara de Representantes, mientras que el gobernador tendría asiento en el Senado. En ambos casos, los delegados del distrito tendrían voz, pero no voto. Aunque el proyecto no fue aprobado, sentó las bases de la organización futura del distrito, al delinear, como ya se había hecho en México y los Estados Unidos, dos ámbitos claramente diferenciados: el administrativo y el político. Mientras el primero era ejercido por la municipalidad, el segundo quedaba en manos del gobierno federal a través del gobernador. Esta separación de esferas generó la superposición de jurisdicciones y la negativa de las autoridades locales a ser despojadas de su naturaleza política. No es claro por qué el proyecto fue rechazado por la legislatura de ese año, de manera que en 1859 el representante panameño Demetrio Porras insistía en su creación.<sup>26</sup> Para el diputado M. Buitrago, encargado de evaluar la propuesta,

la erección del Distrito federal, dándole al gobierno general el territorio que debe tener para el desempeño de los intereses comunes, y del libre ejercicio de sus atribuciones constitucionales, consulta la independencia y libertad de los altos funcionarios de la Confederación, y viene a ser el complemento del sistema federativo consagrado en la constitución.<sup>27</sup>

Al acordarse la adopción del federalismo, implícitamente se había convenido también en la creación del distrito federal,

y no podría ser de otro modo, porque no se concibe cómo podría adoptarse la federación con la creación de estados, confiriéndoles las facultades indispensables para su gobierno propio, y que no se hubiere convenido en lo más crucial de la misma federación, en lo que vendría a asegurar la vida misma del gobierno general cuyo primer deber, y el más imperioso es el de conservar la unión.<sup>28</sup>

26. "Proyecto de ley creado el distrito federal, presentado por el infrascrito representante por el Estado de Panamá, Demetrio Porras", abr. 2, 1859. Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, Archivo Histórico Legislativo, Cámara, Proyectos pendientes, III, 1859, ff. 28 y ss.

27. "Informe de comisión", abr. 9, 1859. AGN, Bogotá, Archivo Histórico Legislativo, Cámara, Proyectos pendientes, III, 1859, f. 33

28. "Informe de comisión" f. 33v.

En el dictamen de Buitrago quedaba claramente definida la vinculación del distrito federal con una concepción particular del federalismo, como lo habían hecho los proyectos constitucionales previos. Mosquera y Florentino González compartían una visión de la república federal que, si bien partía de la soberanía de los estados, reconocía la autoridad de la federación para regular las relaciones políticas: no solo era la garante de la unión, sino también el árbitro principal, a través de la Corte Suprema, de las disputas que se suscitaban entre los estados. Ello implicaba que no podía estar sometida a ninguna autoridad estatal y que debía asegurarse su autonomía por medio de un distrito federal. Por el contrario, Murillo Toro, Ancizar y Samper delinearon una federación más cercana a una confederación, en la medida en que concibieron un mínimo poder federal.<sup>29</sup> Murillo concebía la república federal como una asociación política formada no por ciudadanos, sino por cuerpos políticos (estados) en quienes residía la soberanía. Siendo escasas las facultades concedidas al gobierno general, no era necesario un distrito federal, tan solo un punto que sirviese para la reunión de los poderes federales. Mientras en Mosquera y González sobresale una noción de soberanía compartida, en Murillo esta residía exclusivamente en los estados que convenían en ceder algunas funciones al gobierno general. Esta diferencia es importante, no solo en términos conceptuales, sino también políticos, pues permite diferenciar y matizar algunas doctrinas dentro del partido liberal. La historiografía tradicional ha presentado a las dos agrupaciones políticas (liberales y conservadores) como grupos homogéneos, dogmáticos y con proyectos políticos estructurados.<sup>30</sup> A través de la discusión del distrito federal, es posible entender que algunos problemas, como el federalismo, fueron abordados y formulados desde diversas perspectivas, que no obstante encontraron puntos en común.

[161]

El estallido de la guerra civil aplazará la creación del distrito hasta 1861, decretada por Mosquera como presidente provisional de los Estados Unidos de Nueva Granda. Aunque dejaba su reglamentación en manos de una ley

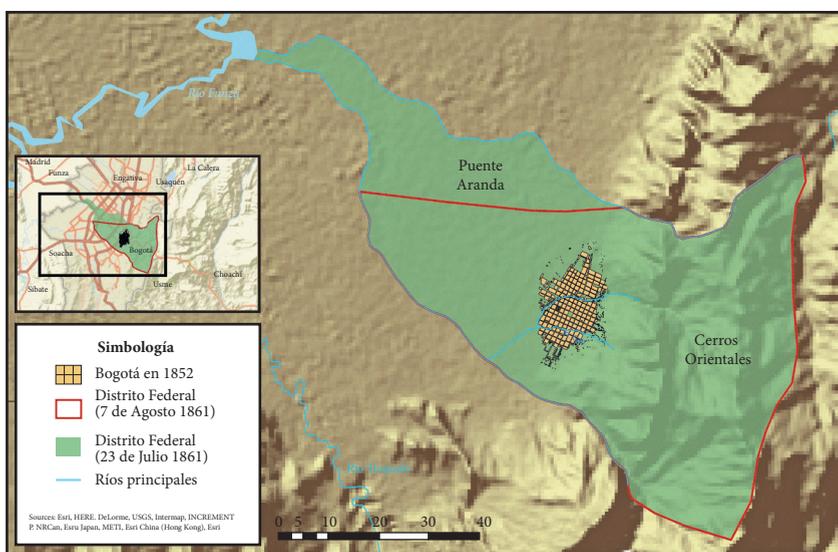
29. No obstante, hay que recordar, como lo hace José Carlos Chiaramonte, que en el lenguaje político de la época aún no existía una clara diferenciación entre nociones federales y confederales, por lo que los actores políticos del periodo tendieron a conjugar elementos de ambas. "Estudio preliminar", *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la nación Argentina (1800-1846)* (Buenos Aires: Ariel, 1997) 119.

30. Esta lectura se fundó en el trabajo clásico de José María Henao y Gerardo Arrubla, *Historia de Colombia para la enseñanza secundaria* (Bogotá: Escuela Tipográfica Salesiana, 1912).

[162]

posterior, el Decreto de 23 de julio de ese año cesaba toda autoridad del estado de Cundinamarca sobre Bogotá, debiendo proceder su legislatura a la inmediata designación de una nueva capital estatal.<sup>31</sup> El territorio del distrito estaba limitado al oriente por los cerros orientales, al norte por el río Arzobispo, al sur por el río Fucha y al occidente por el río Funza. Unos días más tarde, y a petición del gobernador del estado de Cundinamarca, se expidió el Decreto de 7 de agosto que modificó su límite occidental, como lo muestra la figura 1.

Figura 1. Delimitación del distrito federal.



Fuente: Elaboración de Mauricio Arango Puerta a partir de *Actos oficiales del gobierno provisorio de los Estados Unidos de Colombia recopilados conforme a lo dispuesto por el decreto de 7 de abril de 1862* (Bogotá: Imprenta de Echevarría Hermanos, 1862); y *Plano de Bogotá levantado por el General de ingenieros Agustín Codazzi en 1852* (París: M.M. Paz, 1890).

El Pacto de Unión suscrito el 20 de septiembre de 1861 por los estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima,

31. “Decreto de 23 de julio de 1861, creando un distrito federal”, *Actos oficiales del gobierno provisorio de los Estados Unidos de Colombia recopilados conforme a lo dispuesto por el decreto de 7 de abril de 1862* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1862).

que creaba los Estados Unidos de Colombia y que reemplazaba de manera provisional la caduca Constitución de 1858, ratificó el distrito federal. No obstante, al término de la guerra fue necesario convocar una convención nacional encargada de redactar la nueva carta política y fijar los principios federales que habrían de regir a la república. Reunida en la ciudad de Rio-negro en 1863, abordó en algunas sesiones el problema del distrito.

Las discusiones giraron alrededor de dos puntos: la conveniencia misma del distrito y la ciudad que sería designada como tal. Como se ha visto, aunque todas las propuestas de creación del distrito señalaban que este podría ser erigido en cualquiera de los estados federales, fueron pocas las voces que disputaron este nombramiento a la ciudad de Bogotá. Pero en el seno de la Convención surgió la propuesta de los diputados Aquileo Parra, Felipe Zapata, Estanislao Silva, Alejandro Gómez y Camilo Antonio Echeverri de designar a la ciudad de Panamá. Las razones expuestas iban desde la conveniencia para la política internacional hasta las ventajas domésticas que suponía. Siendo una de las principales facultades delegadas a la federación el mantenimiento de las relaciones exteriores, ningún lugar en la Nueva Granada presentaba mayores ventajas para el contacto con los agentes extranjeros. Su posición geográfica permitiría una rápida y fluida comunicación con la mayoría de naciones, especialmente con las europeas y los Estados Unidos. A ello habría que agregar que la garantía de neutralidad del Istmo dejaría el asiento del gobierno en una condición de inviolabilidad.<sup>32</sup> El control de las aduanas y el ferrocarril que constituían los dos principales ingresos del tesoro nacional sería más fácil desde Panamá que desde la lejana Bogotá. Un argumento importante a favor de la primera era que la reunión anual del Congreso y el consecuente traslado de los representantes de los demás estados a ella estrecharía “los lazos entre los pueblos del interior y los de la costa, desapareciendo el aislamiento recíproco que tanta desconfianza genera”. Por otro lado, había que tener en cuenta que la única federación que había logrado mantener una paz duradera era la norteamericana, cuyo distrito federal era una población que no había sido numerosa ni influyente. Por el contrario, todas las federaciones hispanoamericanas —México, Centroamérica y Argentina— habían optado por designar como distrito las antiguas capitales coloniales que, siendo ciudades populosas, tendían a

[163]

---

32. Garantizada por el tratado Clayton-Bulwer firmado el 19 de abril de 1850 entre los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña.

ejercer un dominio sobre las demás localidades y a generar una especie de coacción sobre los encargados de los negocios públicos.<sup>33</sup>

[164]

Mosquera, elegido para dictaminar el proyecto, respaldó la designación de Panamá. Coincidió en que con ello se sentaban las bases para una buena relación con el extranjero y se favorecía la acción del gobierno nacional, que había sido imperfecta, por estar situado, como hasta entonces, en el interior del país, lo cual contrastaba con su insistencia previa de establecerlo en Bogotá. Aunque respaldaba la constitución de Panamá en distrito federal, proponía que Bogotá se mantuviese como ciudad federal con administración municipal propia, de modo que, mientras la primera se constituiría en el centro político del país, la segunda sería el polo cultural y de las artes.<sup>34</sup>

Durante las sesiones en que se discutió el proyecto resultó evidente la falta de un acuerdo dentro de la Convención sobre el lugar preciso donde debería estar ubicado el distrito federal. Entre otras, fueron sugeridas ciudades como Barranquilla, Zipaquirá, Ciénaga, Ocaña y la aldea de Ricaurte. Manuel Ancízar desestimó cualquier posibilidad que no fuese Bogotá, ya que el traslado de la capital a otra ciudad resultaría inoportuno, precipitado, impolítico y perjudicial.<sup>35</sup> La dificultad para acordar el lugar donde se ubicaría benefició la tendencia a favor de la designación de una capital, que se impuso por mayoría en la Convención. La eliminación del distrito federal se decretó a través de tres actos legislativos: el Acto Constitucional Transitorio del 8 de mayo, la Constitución nacional y la Ley de 16 de mayo. En ellos se estableció que los altos poderes federales residirían en una capital federal ubicada en la ciudad de Bogotá y que el territorio que había servido de distrito federal debía ser reincorporado al estado de Cundinamarca. La experiencia del distrito federal en la Nueva Granada concluía así con el triunfo de un federalismo que supeditaba los poderes federales a la autoridad de los estados. El gobierno general no solo quedaba limitado por las escasas facultades concedidas, sino también por la negativa a otorgarle un territorio exclusivo para el ejercicio de sus funciones.

33. “Proyecto de decreto designando la capital de la Unión Colombiana”, *Anales de la Convención* 9 [Rionegro] mar. 13, 1863: 47

34. “Capital de los EU de Colombia. Informe de la comisión de revisión para el segundo debate del proyecto”, *Anales de la Convención* 10 [Rionegro] mar. 18, 1863.

35. “Actas de la sesión del 25 de abril de 1863”, *Anales de la Convención* 20 [Rionegro] may. 4, 1863: 125-126.

### ¿Quién gobierna Bogotá? Actores locales contra la federación

Tan pronto se dio a conocer el proyecto de creación del distrito presentado por Mosquera en 1858, el procurador del estado de Cundinamarca, Liborio Escallón, protestó la desmembración que se pretendía hacer de la ciudad de Bogotá para erigirla en distrito federal. Como cabeza del ministerio público y voz del estado en las controversias que se suscitaban con las autoridades federales, Escallón cuestionó la conveniencia de un proyecto, desde su punto de vista, inconstitucional que implicaba la desmembración de un estado federal soberano, cuyo territorio estaba legalmente deslindado y demarcado,<sup>36</sup> argumento que recordaba los expuestos por el estado de México a propósito de la segregación de su capital. Para Escallón la designación de Bogotá resultaría altamente perjudicial para Cundinamarca y provocaría su ruina, postración, paralización y fraccionamiento, “por falta de un centro administrativo que reuniera los recursos y demás condiciones indispensables para mantener en él la unidad de interés y de acción gubernativa”.<sup>37</sup> Escallón recordaba que Cundinamarca era uno de los más fieles aliados del poder federal; que, aun cuando sus habitantes habían rechazado la adopción del federalismo, lo habían apoyado con enorme patriotismo desde que la nación entera se pronunció a favor de él; y que, en vista de sus circunstancias actuales, atacarlo era una forma de debilitar el escaso respaldo político con el que contaba la federación. Pero el procurador también dejó en evidencia las dudas que pesaban sobre el tipo de régimen político y administrativo que se proyectaba establecer sobre el distrito. No era claro quién ejercería la autoridad en él, toda vez que, junto con el gobernador y la municipalidad, tendrían jurisdicción sobre Bogotá el Senado y un consejo administrativo. La dificultad para delinear con claridad su régimen municipal manifestaba la inconveniencia de crear un distrito para el deslinde de las soberanías federal y estatal, en tanto que Bogotá siempre había reconocido la primacía, preeminencia y precedencia del gobierno general.

Escallón se declaraba a favor de establecer un distrito federal, para lo cual era necesario designar un territorio que no podía ser “una población que es la capital de un estado ya constituido, no la parte más valiosa de sus

[165]

36. “Protesta que el procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre el proyecto de creación del distrito federal”, Bogotá, abr. 6, 1858. AGN, Bogotá, Archivo Histórico Legislativo, Cámara, Proyectos pendientes, III, 1859, f. 47v.

37. “Protesta que el procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del senado” f. 48v.

recursos de todo género, no su único centro de acción administrativa”. Si se insistía en la designación de Bogotá, era necesario que “se probase que la expropiación que, de su capital se trata de hacer al estado de Cundinamarca, era el único medio de realizar la idea, o lo que es lo mismo, que sólo la ciudad de Bogotá podía erigirse en distrito federal”.<sup>38</sup>

[166]

Las protestas del procurador no fueron secundadas por la gobernación del estado. Emigdio Briceño, en el cargo en 1859, se limitó a solicitar a la legislatura estatal medidas que previeran la posible federalización de Bogotá, en atención a que esta por sí sola aportaba alrededor de un tercio de los ingresos totales del estado.<sup>39</sup> Dos años más tarde el gobernador Justo Briceño veía la segregación, ya hecha efectiva, de una manera positiva. Con la separación de Bogotá, que hasta entonces había demandado toda la atención de la gobernación, esta podía enfocar su acción en promover el adelanto material de las poblaciones del estado.<sup>40</sup> Su único reparo fue la delimitación occidental del distrito, solicitando al poder ejecutivo que se lo fijara en Puente Aranda, lo que fue concedido por Mosquera.<sup>41</sup>

Desde un punto de vista comparativo, llama la atención el escaso rechazo que generó entre las autoridades de Cundinamarca la desmembración de Bogotá. En México, por ejemplo, la federalización de la ciudad de México promovió fuertes protestas por parte de las autoridades del estado.<sup>42</sup> ¿Cómo explicar entonces la aparente indiferencia de las autoridades cundinamarquesas hacia la medida? Ante la situación de guerra civil en que se hallaba sumido el país, es posible que algunos sectores hubiesen considerado las medidas tomadas por Mosquera como la creación del distrito federal de carácter provisional ante la esperada victoria de las fuerzas constitucionales, que finalmente no se produjo. Otra posible explicación en vista del triunfo

38. “Protesta que el procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del senado” f. 49v.

39. *Mensaje del gobernador de Cundinamarca a la legislatura constitucional del Estado en 1859* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1859) 2.

40. “Alocución. El gobernador del estado a sus habitantes”, *El cundinamarqués* 1 [Funza] ago. 7, 1861.

41. “Nota del gobernador de Cundinamarca al presidente de los Estados Unidos de Nueva Granada sobre el distrito federal”, Funza, ago. 5, 1861. AGN, Bogotá, Sección República, Fondo Gobernaciones Varias, t. 22, f. 170.

42. Al respecto ver el amplio anexo documental incluido en McGowan, *El distrito federal de dos leguas*. También valdría la pena revisar, para el caso argentino, Isidoro Ruiz, *La federalización de Buenos Aires. Debates y documentos* (Buenos Aires: Emecé, 1980).

de Mosquera y de la desconfianza que producía es que ciertos sectores políticos prefiriesen aceptar la cesión de Bogotá a cambio de conservar su poder dentro del estado. La apatía de Cundinamarca evidenciaba, por otro lado, una élite política regional que carecía de un discurso identitario y de un proyecto político en el que Bogotá pudiese ocupar un papel central.

Por el contrario, la eliminación del distrito federal provocó una disputa en la que intervinieron una amplia gama de actores nacionales, regionales y locales. Como se recordará, la Convención de Rionegro no solo determinó su supresión, sino también la reincorporación de Bogotá al estado de Cundinamarca. No obstante, esta solo se haría efectiva una vez la aprobase la legislatura estatal. Mientras esto ocurría, la ciudad sería gobernada por su municipalidad. El problema surgió ante la inesperada negativa de la legislatura a aprobar la reincorporación, lo que dejó a Bogotá en un limbo jurídico y sin claridad sobre su estatus político dentro de la federación. Ante esa negativa, y con el ánimo de contrarrestar cualquier posible alteración del orden público, el poder ejecutivo expidió un decreto organizando provisionalmente su régimen político que estaría encabezado por un prefecto de su libre nombramiento,<sup>43</sup> acto que fue enfáticamente rechazado por la municipalidad, que se reclamó como la única autoridad legítima de la ciudad, ya que, al eliminarse el distrito federal, había cesado toda jurisdicción de la federación sobre Bogotá. Por otro lado, con el nombramiento de un prefecto Mosquera asimilaba la ciudad al estatus de territorio y rebajaba su categoría política, desconociendo su derecho a poseer un gobierno propio.<sup>44</sup> La municipalidad exigió su derogación, la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen intervenido en su expedición<sup>45</sup> y la intervención del procurador general de la nación para que determinase su constitucionalidad. Para el procurador, que declaró inconstitucional el acto, si bien la Constitución solo reconocía como entidades políticas a los estados, también había admitido la autonomía de Bogotá asimilándola a

[167]

43. “Decreto organizando provisionalmente el régimen político de la ciudad de Bogotá de 29 de julio de 1863”, *El municipal 5* [Bogotá] ago. 15, 1863.

44. Según el artículo 78 de la Constitución, los territorios eran regiones poco pobladas u ocupadas por tribus de indígenas que los estados cedían a la federación para fomentar su colonización. No contaban con un gobierno propio, aunque sí con diputados a la cámara de representantes.

45. Carlos Martín y Juan Salgar, “Informe presentado a la Municipalidad de Bogotá por la comisión que examinó el decreto anterior”, *El municipal 5* [Bogotá] ago. 15, 1863.

[168]

ellos, “por cuanto que no recibe la ley sino de su municipalidad”.<sup>46</sup> El recién nombrado prefecto demandó entonces la intervención de la Corte Suprema ante el desconocimiento de su autoridad por parte de la municipalidad. Mientras dos de los magistrados señalaron no tener competencia para ello, por cuanto su acción se limitaba a los actos de las legislaturas estatales, el tercero, Cerbeleón Pinzón, se declaraba a favor de intervenir, con lo cual equiparaba la municipalidad a las legislaturas de los estados y reconocía no haber cesado la autoridad federal sobre la ciudad.<sup>47</sup>

Las diferentes posiciones asumidas por las autoridades nacionales y municipales exhibían la ambigüedad de la situación en que había quedado Bogotá. Como una solución al problema que se fundaba en la negativa de Cundinamarca a reincorporar el otrora distrito federal, surgió la propuesta de declarar a Bogotá como ciudad libre con un estatus político semejante al de los estados federales. Quienes la apoyaban destacaban su número de población, riqueza, ilustración, cultura y derecho al *self-government*.<sup>48</sup> Esta propuesta fue respaldada por la municipalidad tomando en consideración que la Constitución de Rionegro había sido ratificada por las legislaturas de cada uno de los estados federales, pero no por Bogotá, que para entonces ni era distrito federal ni parte integrante de alguno de ellos. Quedando excluida de la reconstitución del país, se privaba a sus habitantes de los derechos otorgados a los demás miembros de la asociación colombiana, y

las instituciones que desconocen los derechos de un pueblo, no se le pueden imponer en justicia; y ese pueblo no las puede aceptar sin renunciar a toda idea de soberanía, a todo sentimiento de dignidad, a toda representación social. Bogotá repudiada en la patria, abandonada por su país, excluida de la asociación colombiana, no está sometida a la constitución de esta república, ni la puede aceptar. Bogotá es una ciudad libre. Cuna de la revolución de la independencia, se la desecha y desconoce.<sup>49</sup>

---

46. “Notas del procurador nacional sobre organización política de Bogotá”, *El Municipal* 6 [Bogotá] ago. 29, 1863.

47. “Votos de los señores Magistrados”, *Registro Oficial* 137 [Bogotá] nov. 10, 1863: 333. Al equiparar la municipalidad con las legislaturas estatales, Pinzón le reconocía una autoridad política más allá del carácter meramente administrativo con que había sido dotada.

48. “Cundinamarca”, *El Colombiano* 76 [Bogotá] jul. 10, 1863.

49. “Informe de una comisión. Adoptado y mandado publicar por la municipalidad”, *El Municipal* 3 [Bogotá] jul. 25, 1863.

Esta posición fue ratificada ante Santos Acosta, el presidente del estado de Cundinamarca, quien requirió la opinión de la municipalidad en el asunto de la reincorporación. Lorenzo María Lleras, miembro de esa corporación, sostenía que la condición actual de Bogotá era sumamente apetecible, por gozar “de las ventajas de la capitalidad [...] y sin el inconveniente de depender en su gobierno propio del Gobierno General”.<sup>50</sup> Camilo Carrizosa, por su parte, recordaba que la incorporación no había sido consultada con los pueblos de Bogotá o Cundinamarca, quienes no la habían solicitado o se habían declarado abiertamente contrarios a ella.<sup>51</sup> El que la legislatura del estado en dos oportunidades la hubiese negado manifestaba “que los pueblos de Cundinamarca la rechazan, que no la creen conveniente para su felicidad y que pueden subsistir separados”. Había que considerar, por otro lado, que Bogotá había “tenido fama de ser una ciudad absorbente de la felicidad de otros pueblos; y no pocas veces se ha oído el cargo de dirigirlo todo, influenciarlo todo, y ser causante del malestar ajeno”, por lo que no se debía “permitir que aquel cargo reviva incorporándose la ciudad a Cundinamarca”. Siendo una medida altamente impopular tanto en Bogotá como en el estado, la reincorporación sería perjudicial a ambas entidades políticas.<sup>52</sup> De esta manera la municipalidad se sumaba a la legislatura en el rechazo a la reincorporación. Según Gutiérrez Cely<sup>53</sup> y publicaciones de la época como *El Colombiano* y *La Opinión*,<sup>54</sup> la negativa de la legislatura se fundaba en el temor del grupo político liderado por el gamonal Ramón Gómez a perder su predominio político en el estado.

[169]

La incorporación de Bogotá fue finalmente decretada por la Ley de 11 de mayo de 1864 dictada por una legislatura estatal cada vez más presionada por las autoridades federales que a través del Congreso declaró inconstitucional la carta política del estado en lo relativo a sus límites, los cuales excluían al territorio que había sido distrito federal. A esta presión se sumó la del

---

50. Lorenzo María Lleras, “Señor presidente de la Municipalidad. ene. 10, 1864”, *El Municipal* 16 [Bogotá] ene. 23, 1864.

51. Según Carrizosa, recientemente había sido dirigida a la municipalidad una representación firmada por más de mil habitantes de la ciudad rechazando la reincorporación.

52. Camilo Carrizosa, “Señores vocales de la Corporación. ene. 14, 1864”, *El Municipal* 16 [Bogotá] ene. 23, 1864.

53. Eugenio Gutiérrez Cely, dir., *Historia de Bogotá*, t. 2 (Bogotá: Villegas, 2007) 272.

54. “Remitido. Cundinamarca”, *El Colombiano* 76 [Bogotá] jul 10, 1863; “Incorporación de Bogotá a Cundinamarca”, *La Opinión* 55 [Bogotá] mar. 16, 1864.

[170]

presidente del estado, Santos Gutiérrez, quien le recordaba a la legislatura que Cundinamarca no podía vivir sin Bogotá y que, al agregarla, el estado se hacía más rico, poblado, civilizado, fuerte, pacífico y respetable. Señalaba no haberse visto nunca “estados que hayan dejado de mirar como un gran don de la fortuna el ensanche de su territorio y de su población con ciudades como la de Bogotá” y proponía reincorporarla o solicitar “del Congreso, conforme al art. 5 de la constitución nacional, la creación de un nuevo estado, desmembrando del de Cundinamarca la población y el territorio suficientes para formarlos con Bogotá”.<sup>55</sup>

Ahora bien, una de las principales preocupaciones a propósito de la creación de un distrito federal en México, la Nueva Granada y los Estados Unidos radicaba en la representación política de que gozarían sus habitantes. La Constitución norteamericana de 1787 y la mexicana de 1824 solo reconocieron como entidades políticas a los estados, únicos que podían ser representados en el Congreso federal. Aunque se permitió que el distrito enviara diputados a la cámara de representantes, no contaba con delegados en el Senado, es decir, no era admitido como cuerpo político constituyente. Paradójicamente, en la Nueva Granada el problema surgió de la peculiar situación legal en que había quedado Bogotá ante el rechazo a su reincorporación. La ciudad, que para entonces no era distrito federal ni parte integrante de alguno de los estados, se vio en la imposibilidad de participar en las elecciones celebradas a principios de 1864 para elegir Congreso y presidente de la república. Para asegurar los derechos políticos de sus habitantes, la municipalidad decidió, no obstante, elegir un diputado a la cámara de representantes que fue rechazado por esta. Andrés Cenón y Benjamín Núñez, de las comisiones de elecciones encargadas de admitir o negar la presencia del diputado, abordaron la cuestión a partir de una pregunta central: ¿qué era Bogotá después de que dejó de ser Distrito federal? La respuesta a este interrogante permitiría despejar cualquier duda respecto a quién era la autoridad legítima de la ciudad, su estatus político y los derechos de sus habitantes. Para ambos era clara: ni estado ni parte integrante de alguno de ellos. El problema radicaba en que la Constitución de Rionegro solo reconocía dos entidades políticas: los estados y los territorios. Pero si Bogotá no era lo primero, ¿podía ser equiparada a lo segundo? Aunque no cumplía la condición de ser terreno despoblado y habitado por tribus salvajes, compartía con ellos la circunstancia de tener

---

55. “Mensaje del poder ejecutivo a la asamblea legislativa”, *El Cundinamarqués* 120 [Zipaquirá] ene. 22, 1864: 497.

un régimen especial, por lo que proponían reconocer al diputado elegido por la municipalidad.<sup>56</sup> José María Samper, por el contrario, rechazaba esta admisión. Coincidió en que Bogotá no era un estado, pero tampoco podía ser equiparada al estatus de territorio. Era una entidad *sui generis*, al menos de modo transitorio. Como tal, la ciudad no era “una entidad constitucionalmente habilitada para hacerse representar en el Congreso federal”.<sup>57</sup> Fue así como los bogotanos solo recuperarían sus derechos políticos al reintegrarse al estado de Cundinamarca.

[171]

### Conclusiones

En los años posteriores a la expedición de la Constitución de Rionegro hubo algunos llamados a restablecer el distrito federal.<sup>58</sup> Paradójicamente este solo se decretó a finales de 1885, meses antes de la expedición de una nueva carta política que sustituyó el federalismo por un acentuado régimen central.<sup>59</sup> A pesar de la corta vida del distrito, este fue una pieza clave en la definición de un régimen político particular entre 1853 y 1863. Durante este periodo el debate político en la Nueva Granada se centró en diferentes modelos de organización estatal sustentados en nociones diversas sobre el federalismo. El distrito federal ayudó a definir un marco institucional en el que se regularon las relaciones entre los estados y la federación, se definió la jurisdicción federal y la preeminencia de las fuerzas regionales sobre la autoridad nacional. Así mismo, dejó en claro que el federalismo no era una ideología fija, sino un conjunto de ideas continuamente revisadas, adaptadas, formuladas y entendidas por los actores históricos a partir de condiciones específicas. El distrito revelaba así la complejidad de un pensamiento político que la historiografía tradicional tendió a simplificar

56. “Informes de las comisiones de elecciones, sobre el nombramiento de un representante por la Municipalidad de Bogotá. feb. 22, 1864”, *Registro Oficial* 151 [Bogotá] mar. 12, 1864.

57. José María Samper, “Informe de la comisión tercera de elecciones. feb. 22, 1864”, *Registro Oficial* 151 [Bogotá] mar. 12, 1864.

58. *Documentos referentes a las solicitudes de las asambleas legislativas de los estados, sobre reformas a la constitución nacional* (Bogotá: Imprenta de Zalamea Hermanos, 1880).

59. Estados Unidos de Colombia, “Decreto número 769 de 1885 por el cual se erige a Cundinamarca en Distrito federal y se nombra Gobernador”, *Diario Oficial* [Bogotá] nov. 11, 1885. Aunque para entonces ya había un acuerdo para eliminar el federalismo, llama la atención que en el deseo de fortalecer la autoridad general ya no fuese una ciudad, sino todo un estado, el designado como distrito federal.

en la dicotomía liberal-federalista y conservador-centralista, que poco ha ayudado a entender el escenario político neogranadino.

[172]

La ausencia de un distrito federal le dio un cariz particular a la experiencia neogranadina, en comparación con la de otras repúblicas federales, como Estados Unidos, México o Argentina. Ello planteó un desafío político que no ha sido bien estudiado: la coexistencia en Bogotá de autoridades federales, estatales y municipales. Sin un deslinde claro de jurisdicciones que impidiese el choque y continua controversia entre ellas, ¿cómo se articularon las diferentes esferas de autoridad? ¿Cómo fue gobernada la ciudad, en lo político y lo municipal? Ello convierte a Bogotá en un escenario privilegiado para estudiar las negociaciones, acuerdos, alcances y limitaciones del pacto federal.

Por otro lado, la disputa jurídica sobre el distrito federal resalta el papel que adquirieron a mediados del siglo XIX las corporaciones municipales. Alentadas por un proceso de descentralización de la autoridad, estas asumieron no solo un carácter administrativo, sino también político, como representantes de los intereses de la localidad. De ahí que la municipalidad de Bogotá en diferentes momentos se negase a ser un simple ejecutor de actos administrativos y se reclamase como la autoridad legítima, pese a la jurisdicción política de la federación sobre el distrito federal. Como actores centrales de la lucha política, las corporaciones municipales se convirtieron en espacios de tensión y disputa en una sociedad altamente politizada, como la neogranadina del siglo XIX.

## OBRAS CITADAS

### I. Fuentes primarias

#### Archivos

Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, Colombia

Sección República

Archivo Histórico Legislativo y Fondo Gobernaciones Varias

#### Publicaciones periódicas

*Anales de la Convención* [Rionegro] 1863.

*Diario Oficial* [Bogotá] 1885.

- El Colombiano* [Bogotá] 1863.  
*El Cundinamarqués* [Funza] 1861-1863.  
*El Municipal* [Bogotá] 1863-1864.  
*Gaceta Oficial* [Bogotá] 1858, 1863.  
*La Opinión* [Bogotá] 1863-1864.  
*Registro Oficial* [Bogotá] 1861-1864.

[173]

#### Documentos impresos y manuscritos

- “Act for establishing the temporary and permanent seat of the Government of The United States”. *The Library of Congress*. Web. Disponible en: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=001/llslo01.db&recNum=253>.
- Actos oficiales del gobierno provisorio de los Estados Unidos de Colombia recopilados conforme a lo dispuesto por el decreto de 7 de abril de 1862*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1862.
- Ancizar, Manuel y José María Samper. *Proyecto de Constitución para la Federación Neo-granadina*. Bogotá: Imprenta del Estado, 1856.
- Constitución política para la Confederación Granadina sancionada el día 22 de mayo de 1858*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1858.
- Documentos referentes a las solicitudes de las asambleas legislativas de los estados, sobre reformas a la constitución nacional*. Bogotá: Imprenta de Zalamea Hermanos, 1880.
- González, Florentino. *Proyecto de constitución para la Confederación Colombiana formada de las provincias que actualmente componen la República*. Bogotá: Imprenta de El Neo-granadino, 1853.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. *El federalista*. México: FCE, 2010
- Henaó, José María y Gerardo Arrubla. *Historia de Colombia para la enseñanza secundaria*. Bogotá: Escuela Tipográfica Salesiana, 1912.
- Mensaje del gobernador de Cundinamarca a la Legislatura Constitucional del Estado en 1859*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1859.
- Murillo Toro, Manuel. *Informe y proyecto de constitución federal presentados a la Cámara de Representantes por un miembro de la Comisión nombrada con tal objeto*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855.
- Murillo Toro, Manuel, Salvador Camacho Roldán, Antonio Olano, Tomás Cipriano de Mosquera, Rafael Núñez. *Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana*. Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855.
- Pinzón, Cerbeleón. *Proyecto de reforma a la constitución política de la Nueva Granada*. Bogotá: s.e., 1849.

## II. Fuentes secundarias

- [174] Annino, Antonio y Marcela Ternavasio. “Crisis ibéricas y derroteros constitucionales”. *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*. Coords. Antonio Annino y Marcela Ternavasio. Madrid: AHILA, 2012. 15-33.
- Bowling, Kenneth. *The Creation of Washington D.C. The Idea and Location of the American Capital*. Fairfax: George Mason University Press, 1991.
- Bragoni, Beatriz y Eduardo Míguez, coords. *Un nuevo orden político. Provincias y Estado nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos, 2010.
- Brew, Roger. *Aspectos de la política en Antioquia, 1850-1865*. Medellín: Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales, 1984.
- Carmagnani, Marcelo, coord. *Federalismos latinoamericanos. México/Brasil/Argentina*. México: FCE / El Colegio de México, 2011.
- Carmagnani, Marcelo. *Las formas del federalismo mexicano*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas / Conacyt, 2005.
- Chiaromonte, José Carlos. *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel, 1997.
- Cruz Santos, Abel. *Federalismo y centralismo*. Bogotá: Banco de la República, 1979.
- Cruz, Edwin. “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”. *Historia Crítica* 44 (2011): 104.
- El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.
- Fifer, Valerie. “Washington D.C.: The Political Geography of a Federal Capital”. *Journal of American Studies* 15.1 (1981): 5-26.
- Gilmore, Robert. *El federalismo en Colombia, 1810-1858*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / Sociedad Santanderista de Colombia, 1995.
- Historia de Bogotá*. T. 2. Dir. Eugenio Gutiérrez Cely. Bogotá: Villegas, 2007.
- LaCroix, Alison. *The Ideological Origins of American Federalism*. Cambridge-Londres: Harvard University Press, 2010.
- McGowan, Gerald L. *El distrito federal de dos leguas o cómo el estado de México perdió su capital*. Toluca: El Colegio Mexiquense, 1991.
- McGowan, Gerald L. “Cómo el estado de México perdió su capital”. *A la sombra de la primera república federal. El estado de México, 1824-1835*. Comps. María del Pilar Iracheta y Diana Birrichaga. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1999. 103-127.
- McLaughlin Green, Constance. *Washington, a History of the Capital, 1800-1950*. Princeton: Princeton University Press, 1962.

- Ortiz, Luis Javier. *Aspectos políticos del federalismo en Antioquia, 1850-1880*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1985.
- Pani, Erika. *Historia mínima de los Estados Unidos de América*. México: El Colegio de México, 2016.
- Pérez Aguirre, Antonio. *25 años de historia colombiana, 1853 a 1878. Del centralismo a la federación*. Bogotá: Editorial Sucre, 1959.
- Ruiz, Isidoro. *La federalización de Buenos Aires. Debates y documentos*. Buenos Aires: Emecé, 1980.
- Stoller, Richard. "Ironías del federalismo en la provincia del Socorro, 1810-1878". *Fronteras de la Historia* 2.2 (1998): 11-32.
- Valencia Llano, Alonso. *Estado soberano del Cauca. Federalismo y Regeneración*. Bogotá: Banco de la República, 1988.
- Valencia Llano, Alonso. "La experiencia federal en el estado soberano del Cauca". *Historia y Espacio* 30 (2008): 43-60.
- Vázquez, Josefina Zoraida y José Antonio Serrano, coords. *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*. México: El Colegio de México, 2012.
- Villegas, Luis Javier. *Las vías de legitimación de un poder: la administración pre-sidida por Pedro Justo Berrío en el estado soberano de Antioquia, 1864-1873*. Bogotá: Colcultura, 1996.

[175]