

# LOS RETOS ATEMPORALES DE LA GESTIÓN URBANA TENSIONES ENTRE LA ALCALDÍA Y EL CONCEJO MUNICIPAL EN TORNO AL DESARROLLO URBANO CAPITALINO. BOGOTÁ, 1890-1900

Adriana María Suárez Mayorga

Historiadora. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA)

“[S]e ha procurado poner en evidencia la necesidad de que se establezca entre nosotros el deslinde entre la Administración y la Política. En la mayor parte de las Repúblicas hispanoamericanas se está realizando, con fecundos resultados, aquella obra. Así, pueblos que por diversas causas, habían llegado a la bancarrota ó que pasaban, cuando menos, por crisis muy agudas, han podido levantarse de la postración y se encuentran ya en situación muy próspera. (...). [Ello se debe a que] se han preocupado de administrar bien, prácticamente, los intereses nacionales que les están confiados. Nada de disertaciones políticas, nada de odiosas recriminaciones de partido; nada de tesis filosóficas (...). Es necesario convencerse de que hoy á eso tiende y debe tender la acción de los gobernantes. Los que no lo comprenden así, y los que, comprendiéndolo, no lo ponen en práctica, lanzan á los pueblos a la desesperación, y labran la ruina del país por ellos regidos”.

Notas Editoriales. *La Opinión*. Bogotá, 20 de Octubre de 1900<sup>1</sup>.

El año de 1905 fue significativo para la historia de la gestión urbana bogotana porque simbolizó la consolidación del proceso de centralización impulsado por la *Regeneración*. El cierre de la Corporación Municipal por parte de Rafael Reyes y su consecuente sustitución por un «Consejo Administrativo» compuesto de diez miembros (cinco principales más cinco suplentes), *elegidos a dedo* por el presidente<sup>2</sup>, no sólo encarnó el triunfo del poder nacional sobre el local en la administración de la ciudad (ahora erigida en Distrito Capital), sino también develó la existencia de una cierta tendencia (estimulada sobre todo, pero no exclusivamente, desde el gobierno central) a priorizar los intereses privados sobre los públicos en la concepción e implementación de las acciones adoptadas frente al desarrollo capitalino<sup>3</sup>.

La consolidación de ese espíritu centralista puso paradójicamente en entredicho uno de los preceptos fundamentales del movimiento regenerador: a saber, el principio de *ciudadanía dual* que permitía que «los colombianos varones mayores de veintiún años» que no sabían leer ni escribir o que no poseían «una renta anual de quinientos pesos o propiedad inmueble de mil quinientos» tuvieran, *al menos en la norma*, la posibilidad de elegir mediante sufragio directo a los cabildantes que los iban a representar<sup>4</sup>. El escenario institucional que resultó de esta decisión propició que la legitimidad popular que acompañaba al cargo de concejal se disipara ante un tipo de autoridad, ciertamente impositiva, basada en la delegación<sup>5</sup>.

Las tensiones que se generaron entre ambos poderes en el marco de esa pérdida paulatina de la autonomía local no evidenciaron, sin embargo, un antagonismo tan nítido como en un primer momento se planteó<sup>6</sup>; de hecho, lo que demuestran las fuentes recopiladas –inéditas en su mayoría– es que el papel cumplido por las dos entidades que conformaban la columna vertebral del régimen municipal (tan claramente delimitado en la legislación de la época) expresó matices que impiden hablar de la

<sup>1</sup> *La Opinión*. Periódico Oficial. Bogotá, República de Colombia, sábado 20 de Octubre de 1900. Número 53, Año I, p. 210. A manera de introducción, vale la pena señalar dos cosas: la primera, que los dos pueblos a los que refiere el articulista son Argentina y a Perú; y la segunda, que de acuerdo con las restricciones de extensión asignadas a la ponencia la bibliografía citada en este escrito no será reseñada en un apartado final.

<sup>2</sup> La clausura del Concejo Municipal fue sancionada por medio del *Decreto 509 de 1905 (Mayo 25)*. El texto completo de esta norma se encuentra en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13467>, página consultada el 17 de Julio de 2009 a la 1 p.m.

<sup>3</sup> Al respecto, véase: SUÁREZ MAYORGA, Adriana María. *La ciudad de los elegidos. Crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá, 1910-1950*. Bogotá: Editorial Guadalupe, 2006.

<sup>4</sup> Las citas entre corchetes pertenecen a: *Artículos 172 y 173 del Título XVII (De las elecciones)* de la *Constitución de 1886*. Ver: REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Constitución Política de la República de Colombia, 1886*. Bogotá: Litografía Arco, 1985, p. 27. La expresión en cursiva se emplea para recalcar que si bien ese derecho se garantizaba en el papel, en la práctica las transgresiones a la normatividad fueron recurrentes; al respecto, ver: SUÁREZ MAYORGA, Adriana María. “La cultura política de la transgresión: un regard sur les élections municipales de Bogotá à la fin du XIXe siècle”. En DOMINGO, Paola et Hélène VIGNAUX. *Arts et sociétés en Amérique latine: la transgression dans tous ses états*. París: L’Harmattan, 2009, p. 115-129.

<sup>5</sup> En la Historia urbana argentina esta contraposición entre el «deliberante popular y un ejecutivo delegado» (la Intendencia) dio lugar a un fuerte «enfrentamiento institucional» que, además de hacer manifiesta la «disputa» de «diferentes criterios de legitimidad y representación», también sacó a la luz el debate entre «politiquería» y «visión global de la ciudad» del cual hace eco la crítica efectuada en *La Opinión*. En relación con este tema, ver: GORELIK, Adrián. *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 1998, p. 321.

<sup>6</sup> Frente a este punto, ver: SUÁREZ MAYORGA, Adriana María. *La escenificación del poder en el espacio urbano capitalino. Bogotá, 1870-1910*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Tesis de Maestría en Historia, 2006.

existencia, en el ámbito bogotano, de una férrea oposición (como sí sucedió en el caso porteño, por ejemplo) entre la Alcaldía y el Concejo Municipal<sup>7</sup>.

Es más, lo que realmente llama la atención de los legajos consultados es que el burgomaestre no siempre cumplió a cabalidad la función que le imponía el mandato constitucional; esto es, el actuar como defensor, en su carácter de «agente del Gobernador», de la «administración central»<sup>8</sup>. Tal como se verá en los pleitos que se van a examinar a continuación, lo que se puede inferir de los manuscritos es que los enfrentamientos producidos entre las mencionadas instituciones obedecieron a coyunturas específicas que en ocasiones llegaron incluso a propiciar el resultado contrario, o sea, el surgimiento de una cierta alianza (bajo distintos motivos, eso sí) con el fin de contrarrestar la injerencia del gobierno nacional en los asuntos de la administración distrital.

En esta línea de argumentación, es importante recalcar que fue precisamente este contexto el que hizo factible la gestación de dos procesos que *a la postre*, terminaron siendo cardinales para discernir el problema que se está indagando. El primero, fue el surgimiento, en el seno de los entes municipales, de una doble interpretación de lo *público*: a) la que apuntaba al buen cuidado de los intereses del pueblo; y b) la que aludía al término para hacer referencia al común de la población. El segundo, fue la aparición de una predisposición a la especulación inmobiliaria con los terrenos ubicados en Chapinero, situación que sacó a la luz toda una gama de dilemas que estaban ligados tanto al manejo político de la urbe como a su expansión física. Lo cierto es que la convergencia de esos postulados —y esta es la hipótesis que se propone en el presente escrito— puso sobre la mesa esa tensión entre lo público y lo privado de la que se habló con anterioridad, ocasionando con ello que en los albores de la centuria pasada se escucharan denuncias —particularmente animadas por la prensa— sobre el desinterés de los ciudadanos por los *negocios* concernientes al *progreso* de la capital<sup>9</sup>.

En procura de examinar los alcances de esta premisa, metodológicamente la exposición se dividirá en tres apartados: en el primero, se comentarán brevemente los antecedentes legislativos de la centralización, procurando hacer énfasis en los roles desempeñados, según la normatividad vigente, por el Consejo y la Alcaldía; en el segundo, se explicarán algunos incidentes ocurridos durante los años en estudio, haciendo especial hincapié —por las limitaciones de extensión que tiene este texto— en dos expedientes de comienzos del siglo XX: el de Antonio Izquierdo y el de los usufructuarios de la merced de agua concedida a Don Juan de Alvis. La preferencia por estos pleitos se debe a que ambos exteriorizaron, a partir de acontecimientos previos, lógicas del desarrollo urbano bogotano que se reforzaron posteriormente. Finalmente, en el tercero, se efectuarán algunas disquisiciones acerca de la atemporalidad de los desafíos que surgen en torno a la gestión político-administrativa de la ciudad.

La cronología escogida para dar curso a la investigación, es decir, los años que van de 1890 hasta 1900, es particularmente útil para esclarecer tales supuestos porque en el transcurso de este decenio se originaron diferentes sucesos que marcaron tanto la historia de la capital como la del país; en efecto, durante esos diez años no sólo se discutieron proyectos vinculados a dotar a la ciudad de los servicios públicos domiciliarios básicos (léase, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfono), a brindar a la población las condiciones de higiene propias de todo pueblo civilizado, o a iniciar la construcción de una infraestructura acorde con la incipiente urbanización de ciertas áreas de la grilla, sino también se desencadenaron contingencias tan importantes como el estallido de la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

En términos historiográficos, es importante indicar que el campo de conocimiento en que se inscribe esta pesquisa, el de la gestión urbana, ha sido centro de las reflexiones de los científicos sociales latinoamericanos principalmente desde hace tres décadas; en tales estudios —o al menos en buena parte de ellos— el foco de atención recae en las implicaciones de dicha gestión tanto en la relación dicotómica gobierno municipal-gobierno nacional como en el plano de las intervenciones concretas que

<sup>7</sup> Luciano de Privitellio examina esta relación, discrepando a veces con el análisis de Gorelik, en: PRIVITELLIO, Luciano de. *Vecinos y Ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Argentina: Siglo XXI Editores, 2003. Tanto alcance tuvo esa incompatibilidad que en la actualidad Buenos Aires no tiene Concejo y la Intendencia, en cabeza de Macrí, es quien gobierna (en pugna constante con el gobierno central) la metrópoli.

<sup>8</sup> Artículo 200 y 193, respectivamente del Título XVIII (De la administración departamental y municipal) de la Constitución de 1886. Véase: REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Constitución de 1886 (5 de Agosto de 1886)*, En [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/68062733439359617422202/p0000001.htm#l\\_19](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/68062733439359617422202/p0000001.htm#l_19), página consultada el 2 de Septiembre de 2009 a las 11.10 a.m. Recuérdese que a su vez, el Gobernador era descrito como el agente de la administración central que estaba encargado de ejercer «las funciones del Poder Ejecutivo» en el Departamento. Ver: *Ibid.*

<sup>9</sup> Las palabras en cursiva son empleadas en los manuscritos del período.

a raíz de esta dinámica se han llevado a cabo en la trama (implementación de políticas públicas de vivienda, estímulos al surgimiento de procesos de *gentrificación*, etc.); cuestiones que indudablemente no pueden ser entendidas por fuera de la crítica al neoliberalismo o de la lucha por fomentar la descentralización.

La inclinación de estos trabajos es, no obstante, remarcar de manera sistemática la incompatibilidad histórica, estructural, de ambos poderes, directriz que a veces ha actuado como una suerte de *camisa de fuerza* del análisis. En tal dirección, por lo que se aboga en esta ponencia es porque las nuevas generaciones de historiadores se concienticen de que la comprensión adecuada del nexo entre lo local y lo central exige que se moderen, tanto en el discurso como en la forma de pensar el problema, los signos de esa rivalidad. Tomar esta posición no implica negar la existencia de los enfrentamientos ni desestimar los casos en los que esa dicotomía adquirió proporciones verdaderamente considerables; supone, en esencia, asumir, por un lado, que las tensiones entre aquellos no siempre alcanzaron esos niveles de combatividad; y por el otro, que los pensadores sociales tienen la responsabilidad de cuidar que sus pesquisas no alimenten deliberadamente –a través de la sobredimensión de los aspectos más conflictivos del objeto de estudio- la confrontación. Mientras esta matización no sea posible parece difícil que, al menos en el futuro próximo, los actores que actualmente se desenvuelven en los escenarios de discusión política logren abrir espacios de concertación que los habiliten para encontrar soluciones a las dificultades que presenta el mundo contemporáneo.

### El punto de inflexión

El régimen municipal que emanó de la Constitución de 1886 estipulaba que la «Nación Colombiana, «reconstituida en forma de República Unitaria», estaba dividida en «Departamentos», circunscripciones territoriales que a su vez se fragmentaban, «para el servicio administrativo», en «Provincias» y «distritos municipales». En particular, estos últimos debían poseer una Corporación popular (el Concejo) que, siendo elegida por la voluntad de la ciudadanía, contaba con cuatro atribuciones principales: a) «ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores», a la gestión distrital; b) «votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas» por la Asamblea departamental, las «contribuciones y gastos locales»; c) «llevar el movimiento anual de la población»; y d) «formar el censo civil cuando lo dictaminara la ley». La «acción administrativa en el distrito» recaía en el burgomaestre, funcionario que siendo designado por la voluntad del presidente, tenía la misión de ser al mismo tiempo, «mandatario del pueblo» y emisario de la gobernación<sup>10</sup>.

La distinción fundamental entre ambas entidades, es decir, que la primera requería para su instalación de la celebración de comicios mientras que la segunda no, fue justamente el eje alrededor del que empezaron a instituirse los mecanismos de coacción propios de la centralización; no es producto de la casualidad, por ende, que los primeros síntomas de este proceso se sintieran en la reglamentación electoral, testimonio de lo cual es que desde la promulgación del *Acuerdo de 1º de Octubre de 1874*, que creaba los «Jurados de calificación», hasta el final del período aquí estudiado, tanto el gobierno nacional como el departamental se convirtieron en las instituciones encargadas de establecer las reglas que regirían a la urbe en materia de elecciones<sup>11</sup>. No en vano tampoco, el último edicto que expidió el Concejo sobre esta cuestión se limitó únicamente a confirmar el acatamiento del *artículo 5º de la Ley 10 de 1880*, cláusula en donde se expresaba que luego de concluido el acto de votación, la totalidad de los documentos producidos en la jornada tenían que ser remitidos a “la Comisión de La Mesa de la Municipalidad”, con miras a que fueran depositados «en una caja triclave» que sólo se abriría a las doce del día siguiente, cuando iniciara el escrutinio<sup>12</sup>.

Lo que al respecto se quiere recalcar es que esta ratificación marcó el comienzo de una serie de disposiciones orientadas a constreñir la acción de los cabildantes; es más, aunque este devenir alcanzó su punto más álgido con el movimiento regenerador, la normatividad examinada permite trazar

<sup>10</sup> Artículo 198, 199 y 200 del Título XVIII (De la administración departamental y municipal) de la Constitución de 1886. Véase: REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución de 1886 (5 de Agosto de 1886), Op. Cit.

<sup>11</sup> Acuerdo de 1º de Octubre de 1874, Capítulo II, En MUNICIPALIDAD DE BOGOTÁ. *Acuerdos expedidos por la Municipalidad de Bogotá, 1860 a 1886*. Bogotá: Imprenta de La Luz, 1887, p. 328. Ver igualmente: SUÁREZ MAYORGA, Adriana María. *La escenificación del poder ...*, Op. Cit.

<sup>12</sup> Acuerdo Número 3º, sobre elecciones municipales (10 de Febrero de 1881), En MUNICIPALIDAD DE BOGOTÁ, Op. Cit., p. 524.

otros dos momentos de inflexión: el primero, fue el año de 1883, fecha en la que se promulgó la *Ley 29 de 11 de Diciembre*, en donde se declaraba que la actividad de la corporación en las elecciones tenía que restringirse a la constitución de las Juntas de calificación, diligencia que debía realizarse respetando el calendario fijado por la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Cundinamarca. El segundo, fue el año de 1888, fecha en la que se decretó la *Ordenanza número 35*, que reformaba el régimen político y municipal; este estatuto fue ciertamente relevante dentro del ámbito que se está estudiando debido a que, aparte de especificar más detalladamente los deberes consignados al alcalde, también ordenó (en un esfuerzo por generar instancias de fiscalización) que las resoluciones aprobadas por los concejales tenían que gozar de la aquiescencia de la autoridad municipal y de la departamental<sup>13</sup>.

La norma dispuso, en concreto, que todo proyecto de acuerdo presentado en la Municipalidad precisaba atravesar, en aras de su implementación, por el trámite que se describe a seguir: a) inicialmente debía ser debatido en dos deliberaciones diferentes para asegurar que la inasistencia a una de las reuniones, no fuera impedimento para obtener el beneplácito de los distintos miembros de la entidad; b) tras ser aprobado por la mayoría absoluta de los regidores presentes en cada sesión, pasaba al alcalde, quien se encargaba de revisarlo y devolverlo, si era necesario, con correcciones. En las oportunidades en que esto sucedía, el texto era enviado nuevamente al Concejo con el propósito de que el pleno de la corporación sometiera a discusión las modificaciones propuestas; y c) tan pronto como el burgomaestre lo sancionara, el documento era enviado al Prefecto para que él lo despachara, con las anotaciones que considerara pertinentes, al Gobernador, funcionario que basándose en tales apreciaciones tenía la facultad de decretar su «aprobación o improbación»<sup>14</sup>.

Finalmente, en esta ordenanza también se contemplaba la posibilidad de que cualquier «individuo» pudiera solicitar la suspensión de un acuerdo, petición que sólo podía ser admitida siempre y cuando el ciudadano interesado en la anulación realizara la gestión correspondiente ante la gobernación durante los quince días siguientes a su expedición, pues una vez vencido este plazo, la reclamación tenía que ser presentada ante el «Juez del Circuito respectivo»<sup>15</sup>.

### Las tensiones se desatan

La consecuencia más tangible de esa *lógica* de coartación que permeó la legislación emitida en el transcurso de la década de 1880 es que permitió que fuera precisamente en la relación Concejo-Alcaldía donde se manifestaran las tensiones inherentes al afianzamiento de la centralización. Uno de los episodios que inauguró dicha dinámica se produjo en torno a la ratificación del que sería, *a posteriori*, el *Acuerdo número 9 de 1890*, disposición por medio de la cual se creaba una «Junta encargada de las obras públicas del Municipio»<sup>16</sup>.

El enfrentamiento entre las dos instituciones se estructuró básicamente alrededor del artículo 12 del mencionado decreto, pues en él se proponía el nombramiento, por parte de los concejales, de un «Inspector ingeniero» que asumiría «la vigilancia, inspección y dirección» de las «vías públicas» y las «obras del Municipio»<sup>17</sup>. El meollo de la cuestión residió en que tras ser aprobado en segundo debate el proyecto –introduciendo las reformas formuladas luego de la primera sesión–, el alcalde continuó objetando que los cabildantes fueran quienes designaran a dicho especialista; las razones que daba para sustentar su postura se condensan en la cita que se transcribe a continuación:

<sup>13</sup> Artículo 40, numeral 2 de la Ordenanza 35 de 1888. Ver: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Ordenanzas del Departamento de Cundinamarca expedidas por la Asamblea de 1888 y Códigos, de Policía y Político Municipal seguidos de algunas Leyes Nacionales y Decretos del Poder Ejecutivo*. Bogotá: Imprenta de «La Luz», 1889, p.45. Esta reglamentación estipulaba que las atribuciones del Alcalde eran, entre otras: a) cuidar que el «Consejo Municipal» se reuniera en las «épocas fijadas por la ley» y ejerciera «oportunamente los deberes de su cargo»; b) convocarlo a sesiones extraordinarias cuando fuera necesario; c) presentar el proyecto de «Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio»; y d) cumplir y hacer cumplir «las leyes, ordenanzas y disposiciones superiores». Véase: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA., *Op. Cit.*, p. 43-44.

<sup>14</sup> Artículo 50 de la Ordenanza 35 de 1888. Ver: *Ibid.*, p. 48. Este procedimiento también estaba consignado en el Código Político y Municipal (*Ley 149 de 1888*), Capítulo V, *Acuerdos*. Ver: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA., *Op. Cit.*, p. 219.

<sup>15</sup> Artículo 55 y 56 de la Ordenanza 35 de 1888. Ver: *Ibid.*

<sup>16</sup> *Acuerdo número 9 de 1890*, En CONSEJO DE BOGOTÁ. *Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá, 1889 a 1890*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1891, p. 182-184.

<sup>17</sup> *Ibid* Cabe agregar que Higinio Cualla se declaraba, abiertamente, «enemigo» de este decreto, motivo por el cual afirmaba que, en vista de que los concejales insistían en su expedición, su «deseo» era que saliera «lo más perfecto posible». Ver: *Observaciones el proyecto de Acuerdo*, En *Ibid.*, p. 186.

“(…) es indudable que sobre los individuos que han de componer la Junta, personas bien conocidas de vosotros por su patriotismo, actividad y aptitudes necesarias para depositar en ellos vuestra entera confianza, pesa una gran responsabilidad por lo importante y delicado del cargo que van a desempeñar. Todas las miradas del público y las de la prensa están suspendidas sobre ellos para encomiarlos ó censurarlos en vista del buen ó mal desempeño de sus funciones. (...) Es por esto por lo que creo que en vez de nombrar vosotros a [aquél agente], debéis dejar a la Junta [esa] elección, porque ella (...) tendrá más cuidado en que tal nombramiento, recaiga en una persona de reconocidas aptitudes”<sup>18</sup>.

El argumento central de aquél mandatario era que si la Municipalidad habilitaba a la Junta para designar a dicho empleado, los regidores podían librarse de las quejas que tanto los particulares como la prensa pudieran expresar con respecto al mal estado de las vías de la ciudad. Este razonamiento encubría, sin embargo, críticas mordaces al funcionamiento de la entidad: sugerencias tales como que era indispensable que la Junta estuviera compuesta por tres titulares más sus reemplazos, o que se eliminara el parágrafo en donde se convenía que la asamblea estaría supervisada por «el elemento oficial», o que era recomendable que la norma entrara en vigencia desde el 1º de Julio del año en curso, estaban en realidad orientadas a sacar a flote tres prácticas que comúnmente se percibían al interior de la administración local: la primera, consistía en las constantes ausencias de los concejales en las plenarias, situación que Higinio Cualla denunciaba cuando exponía que «sin la designación de los respectivos suplentes» podía correrse el riesgo de que las mejoras requeridas por la urbe quedaran paralizadas, pues lo más frecuente era -tal como lo corroboraba la propia experiencia de la corporación- que «para constituir *quórum*» fuera necesario recurrir, «si no todas, la mayor parte» de las ocasiones, a ellos<sup>19</sup>.

La segunda, radicaba en el desinterés de los funcionarios municipales que tenían a su cargo el cuidado de las obras públicas de la capital, acaecer que el burgomaestre registraba cuando aseguraba que era preferible otorgarle «independencia absoluta» a la comisión para así demostrarle a «los críticos» y a «la sociedad en general» que «si muchas veces» dejaba de atenderse este ramo no era «por desidia de la autoridad ni de la Junta» que lo gestionaba, sino por la «falta del elemento indispensable»: el «dinero»<sup>20</sup>. La tercera, por último, era la apatía con la que la ciudadanía asumía la administración urbana, circunstancia que él recalca cuando explicaba que era preciso posponer por unos meses la aplicación del acuerdo para tener tiempo de solucionar los inconvenientes correlativos a la organización de la asociación. El raciocinio que respaldaba su alegato era que probablemente los sujetos escogidos para integrarla no «aceptaran el cargo» o se «excusaran de servirlo», devenir que podía ocurrir indefinidamente («diez, quince, veinte días y hasta un mes») mientras en la ciudad surgían daños en «las calles», «en los puentes», «en los edificios de propiedad del Municipio», que no podían repararse porque todavía no estaba constituido el ente encargado de arreglarlos<sup>21</sup>.

La sanción de la Alcaldía, el 4 de Junio de 1890, del mencionado acuerdo (con las enmiendas sugeridas), no sólo cerró la disputa sino que también dejó una lección; a saber, que era imperioso que la Municipalidad hallara la forma de aminorar la influencia del poder ejecutivo en las decisiones que afectaban al desarrollo urbano bogotano.

### La búsqueda de la autonomía

La manera de lograrlo hizo su aparición un lustro más tarde, fecha en la que aquella entidad expidió un estatuto, el *Acuerdo número 19 de 1895*, en el que se especificaba que cualquier proyecto que el burgomaestre «devolviera con observaciones» iba a ser estudiado por una comisión creada al interior de la corporación con el fin de que ésta emitiera un concepto –que posteriormente sería debatido en otra u otras sesiones- sobre si tales objeciones «eran o no infundadas». En los casos en los que el

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 184-185.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 184.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>21</sup> Según Cualla, eso que acababa de manifestar, había ocurrido «en la calle 1ª de Florián», sitio en el que se había «hundido la alcantarilla en un lugar cercano á donde tienen sus almacenes dos Honorables Regidores» pero, gracias a que el acuerdo aún no había entrado en vigencia, él mismo había podido ordenar su arreglo. Véase: *Ibid.*, p. 186.

documento fuera devuelto por «ilegal o inconsistente en su totalidad, el Presidente del Concejo tenía la obligación de someter a discusión cada una de las refutaciones formuladas, moción que de ser aprobada en la plenaria, forzaría a archivar la minuta impidiendo que las disposiciones en ella contenidas fueran consideradas en otra instancia; sin embargo, cuando ocurriera lo contrario, es decir, que los regidores no avalaran las anotaciones efectuadas por el alcalde, el texto sería remitido nuevamente a éste para que, sin derecho a protestar, firmara su ratificación»<sup>22</sup>.

Las repercusiones de esta disposición no tardaron en exteriorizarse: a mediados del año de 1896, el Personero, en representación del Municipio, celebró con Tadeo Cabrera un contrato de cesión de un «área de terreno» que iba a ser destinada a la construcción de una «vía pública en el barrio de Chapinero». El compromiso del segundo era entregar la calle «cercada convenientemente de tapia y teja á su costa», a cambio de lo cual podía avanzar «sobre el camellón del tranvía» y sobre el camino que conducía de éste «a la carretera nueva», «el espacio» que fuera necesario para rectificar la línea del sendero; metros de tierra que dicho *vecino* aprovecharía para urbanizar los predios que poseía en la zona<sup>23</sup>. Tan pronto como el burgomaestre recibió el documento lo declaró nulo arguyendo que, según el artículo 370 del Código de Policía, la transacción era improcedente porque:

“[cualquier persona que construyera] edificio ó pared en la acera de calle ó plaza de una población, deb[ía] alinear su frente por la línea de los demás edificios de la misma acera. Esta línea sólo pod[ría] variarse, con acuerdo del Prefecto, cuando se trat[ara] de dar mayor anchura ó mejor dirección á la acera de la calle o plaza”<sup>24</sup>.

Higinio Cualla agregaba que cuando esto último era lo que se pretendía, debía enajenarse cierta parte de la senda, lo cual era imposible porque, de acuerdo con el «artículo 223» de ese mismo reglamento y con «el 250 del Código Político y Municipal», «las vías públicas eran bienes de uso común, inajenables é imprescriptibles» que no se podían ni reducir ni permutar, ya que la permuta «era una doble venta recíproca» que implicaba que «cada permutante» fuera considerado como «vendedor de la cosa que daba»<sup>25</sup>.

Una semana más tarde, la comisión designada para estudiar los reparos de la Alcaldía los declaraba infundados argumentando que la normatividad sí facultaba a la Municipalidad a vender terrenos que estuvieran relacionados con aquella cláusula, motivo por el cual de ser necesaria una alineación, «los propietarios colindantes de las vías públicas» quedaban obligados, «ó bien a retroceder», sufriendo una «pérdida que si» era de consideración tenía que ser indemnizada por la corporación; o bien a avanzar, adquiriendo de esta manera un lote que, según su dimensión, debían pagar a la administración distrital. Los cabildantes declaraban que, en vista de que el negocio en cuestión correspondía al segundo caso, el Concejo podía e incluso, estaba forzado a «adquirir el valor del terreno» que perdía «haciendo que un individuo» avanzara «su parte, vendiéndolo o permutándolo», pues si la permuta implicaba una venta y la entidad tenía derecho a vender, también tenía derecho a permutar<sup>26</sup>.

La aprobación del informe presentado por los regidores Alejandro Osorio y José M. Cordobez en la plenaria, habilitó al presidente de la institución para ordenar que el documento fuera devuelto al burgomaestre con el objeto de que él, en conformidad con la ley, «se sirviera sancionarlo», corroboración que efectivamente se produjo dos días después. La sensación de triunfo entre los concejales no duró, sin embargo, mucho, pues un mes más tarde el Prefecto de la Provincia le envió un oficio al alcalde en donde le comunicaba que el Gobernador de Cundinamarca, tras revisar nuevamente el contrato de cesión, había resuelto lo siguiente:

<sup>22</sup> Acuerdo número 19 de 1895, Capítulo VIII. De los proyectos devueltos por el Alcalde, En CONSEJO DE BOGOTÁ. *Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá, 1891 a 1896*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1897, p. 329-330.

<sup>23</sup> Acuerdo número 12 de 1896, En *Ibid.* p. 377-383. El término *vecino* aparece en la documentación original.

<sup>24</sup> Código de Policía. Capítulo IV. Comodidad y ornato de las vías públicas. Artículo 370, En DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, *Op. Cit.*, 142.

<sup>25</sup> Pliego de Observaciones. República de Colombia, Departamento de Cundinamarca, *Alcaldía Municipal, No. 894. Bogotá, 13 de Agosto de 1896*, En CONSEJO DE BOGOTÁ. *Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá, 1891 a 1896, Op. Cit.*, p. 381.

<sup>26</sup> Informe de la comisión. *Personería Municipal. Bogotá, veintiuno de Agosto de 1896*, En *Ibid.*, p. 383.

“[Teniendo en cuenta que el] artículo 250 del Código Político y Municipal expresa terminantemente que las vías, puentes y acueductos públicos como bienes de uso común, no podrán *enajenarse* ni *reducirse* en ningún caso, el contrato celebrado con el señor Personero municipal es una verdadera permuta que está comprendida en la denominación general de enajenaciones; luego cobija la disposición legal citada y, en consecuencia, no puede llevarse á efecto sin contrariarla expresamente. En virtud de lo expuesto, suspéndese el Acuerdo número 12 de 1896, por el cual se aprueba un contrato, expedido por el Consejo Municipal de esta ciudad, por juzgarlo este Despacho contrario á la ley”<sup>27</sup>.

La suspensión del decreto, así como su traslado a la magistratura para que fuera la corte judicial la que decidiera la suerte final de la transacción, fue una prueba tangible de las tensiones entre poder local-poder central que se desencadenaron durante el decenio en estudio. Los razonamientos proferidos por cada uno de los entes involucrados en la disputa sirvieron además para hacer explícitos cuáles eran los puntos críticos de la gestión urbana bogotana, de lo que resultó que preceptos tales como el desinterés de las entidades municipales por la consecución del bien común, la falta de compromiso de la ciudadanía frente a la capital o la primacía de los intereses privados sobre los públicos se convirtieron en los *caballos de batalla* de la prensa.

Las desavenencias examinadas hasta aquí podrían hacer pensar que la dinámica del enfrentamiento se restringió básicamente al choque entre lo que el alcalde estimaba que le convenía a Bogotá y lo que los concejales legislaban en esta materia, pero, tal como se verá de inmediato, la realidad demuestra que existieron ocasiones en las que ambos actores aunaron fuerzas para alcanzar determinada solución que, por intervención del gobierno nacional, nunca se llegó a concretar.

### Entrando en los matices

En pro de corroborar la idea anterior, el presente apartado se centrará en el análisis de dos expedientes que son representativos del período en la medida en que evidencian la pugna ya indicada entre lo público y lo privado a partir de procesos divergentes; en tal sentido, si bien en ambos se denota la acción mancomunada de la Alcaldía y la Municipalidad (allende las intenciones particulares que impulsaran esa unión) para defender los derechos del Distrito, lo cierto es que en la superficie se caracterizaron más por las diferencias que por las similitudes, pues no sólo se desarrollaron en zonas contrapuestas de la ciudad –el primero en Chapinero y el segundo en Las Cruces-, sino también en circunstancias dispares: uno en el marco de las mejoras programadas en aquél barrio y el otro para intentar remediar la escasez de agua que vivía la capital.

El inicio de las comunicaciones entre Antonio Izquierdo y la «Honorable Corporación Municipal» data de finales de 1897, año en el que este ciudadano le había dirigido una misiva al presidente de la institución ofreciéndole la cesión de un lote de terreno en Chapinero con el fin de ensanchar una vía pública; la estrategia –igual que en el ejemplo de Tadeo Cabrera- era utilizar esa transacción como *moneda de cambio* para su beneficio personal (léase, fundamentalmente, para comenzar a urbanizar sus predios)<sup>28</sup>.

Transcurridos casi tres años, otra comunicación, enviada directamente a la Alcaldía, agregaba un capítulo más a la operación: en ella le pedía a Higinio Cualla que lo autorizara para «construir las verjas» de sus «quintas, “El Prado” y “La Graciela”» (ubicadas sobre el lado derecho de la ruta del tranvía que conectaba a la ciudad con el mencionado barrio), «ocupando dos metros y diez centímetros fuera de su lindero», labor que permitiría «guarecer los jardines» embelleciendo de esta manera «la finca» tal como se había hecho con varias propiedades «situadas en la misma línea»<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Nota del Prefecto de la ciudad. Departamento de Cundinamarca, Prefecto de la Provincia de Bogotá, No. 1853. Bogotá, 7 de Octubre de 1896, En *Ibíd.*, p. 379-380.

<sup>28</sup> ARCHIVO DE BOGOTÁ. Fondo documental del Concejo. Fondo histórico del siglo XX. Registro Municipal. No. 784, Bogotá, 31 de Diciembre de 1897. (En adelante, el Archivo de Bogotá se denominará ADB).

<sup>29</sup> ADB. Fondo documental del Concejo. Fondo histórico del siglo XX. Correspondencia, Acuerdos varios. Folio 452. República de Colombia. Departamento de Cundinamarca. Alcaldía de Bogotá. Bogotá 18 de Abril de 1900.





Plano de la ciudad de Bogotá, 1911

■ Zona del litigio de Antonio Izquierdo ■ Zona del litigio de la merced de D. Juan de Alvis

La negativa del burgomaestre a «dictar un fallo favorable» a la petición –la cual fundamentaba citando lo dispuesto en los «artículos 320, inciso 1º, 323 y 326 del Código de Policía»-, lo llevó a transferir el memorial a los regidores capitalinos para que en la plenaria del organismo fuera «considerada y resuelta»<sup>30</sup>. Una vez recibido el texto, la presidencia decidió comisionar al «Concejero Sr. Lombana» para que examinara la viabilidad del requerimiento, funcionario que luego de transcurridos cinco meses propuso a sus colegas que no se otorgara dicho permiso porque había observado que «para con el porvenir» era preciso hacer «un boulevard» en esa zona (lo que él llamaba una «avenida de Chapinero á Bogotá») y los jardines que proponía Izquierdo iban a obstruir «el paso á los andenes» que tenían que quedar entre los lotes y la «alameda de árboles» planeada. Las recomendaciones finales del cabildante eran dos: a) que el interesado hermoseara sus dominios «de la pared» que dividía sus quintas hacia adentro; y b) que se procediera a destruir los cerramientos que ya existían sobre ese camino<sup>31</sup>.

Unos días más tarde, Izquierdo mandaba una carta a la Municipalidad en donde confirmaba que su táctica, a pesar del rechazo anterior, había sido un éxito; allí decía:

“Tengo el honor de acompañaros tres planos de terreno situados sobre la carrilera del tranvía de Chapinero, sobre la del Ferrocarril del Norte y sobre la carretera que conduce de esta Ciudad á Chapinero, y un folleto en donde encontrareis la descripción de dichos terrenos. Me he permitido abrir «diez y siete calles y dos plazas» y darles nombres provisionales, con el objeto de demarcar para la venta, los lotes (...).La extensión que [éstas] alcanzan es de 66.525 varas cuadradas.

M[e] es satisfactorio poderos comunicar que en los lotes vendidos hay treinta y seis casas construidas y en construcción, y, que las **rentas municipales** han aumentado con la división de terrenos, en más de mil por ciento (1.000%), á partir del avalúo del Catastro que tenían esos terrenos [en el] año de 1895 y el que tienen hoy. Deseando ceder á la Ciudad las calles y plazas de

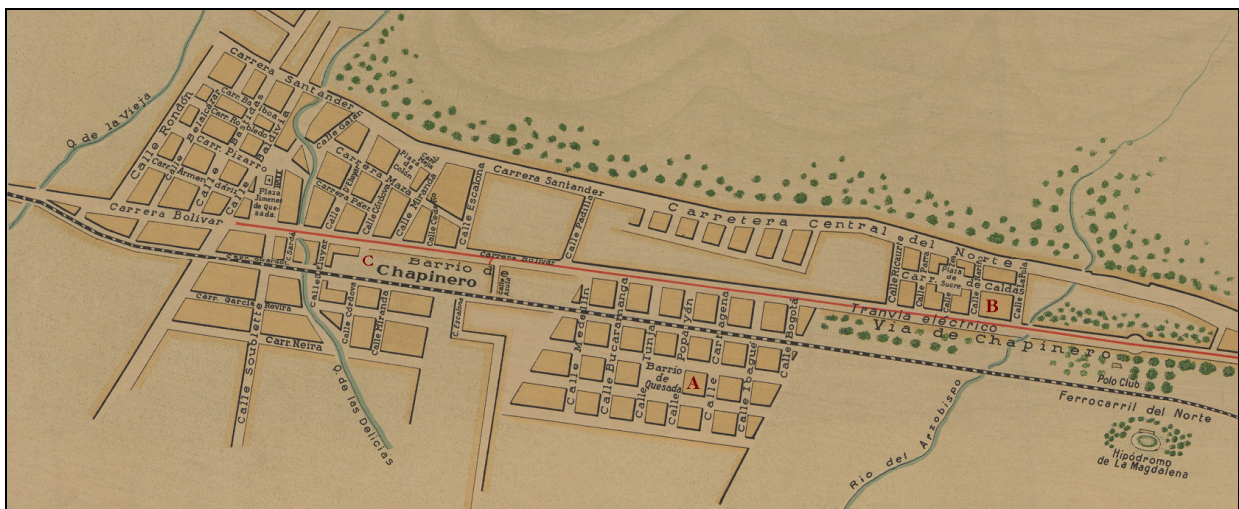
<sup>30</sup> *Ibid.* El documento original fue enviado a la Municipalidad el día 26 de Abril de 1900. Ver: ADB., *Ibid.* Folio 451. *República de Colombia. Departamento de Cundinamarca. Alcaldía de Bogotá.* Bogotá 18 de Abril de 1900. La reglamentación referida por Cualla explicaba lo siguiente: “Art. 320. Las vías públicas son de cargo exclusivo de la Administración pública, la cual se ocupa: 1º. En la conservación de su uso público, impidiendo toda usurpación que pueda hacerse y todo daño que pueda causarse en ellas. (...) Art. 323. Las vías públicas son bienes de uso común, inajenables é imprescriptibles. Toda porción usurpada sobre una vía pública se restituirá luego que sea reconocida, quedando á favor del público los edificios ú obras de cualquier clase que sobre ella se hubieren construido. (...) Art. 326. Ninguno puede hacer sobre vía pública obra alguna de uso particular, y el que la haga incurrirá en una multa de uno á cinco pesos. Los daños causados por obras particulares en los caminos, serán reparados á costa de los que hayan hecho tales obras. La obra se demolerá por la Policía á costa del culpable, si éste no lo hiciere en el plazo que se le fije, y los materiales quedarán á favor de la vía pública”. Ver: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA., *Op. Cit.*, p. 136-137.

<sup>31</sup> ADB. *Fondo documental del Concejo. Fondo histórico del siglo XX. Correspondencia, Acuerdos varios.* Folio 453. Bogotá, 10 de Septiembre de 1900.



que he hablado, espero que esa honorable Municipalidad se servirá indicarme la manera de efectuarlo”<sup>32</sup>.

Los tres planos de terreno a los que aquél hacía referencia correspondían a los barrios de “Quesada”, “Mariscal Sucre” y “Chapinero”, urbanizaciones que además de abarcar una extensión considerable del espacio físico bogotano, o de estar asentadas —como se subrayaba en el párrafo- en cercanías a las tres arterias que conectaban al corazón de la urbe con el norte, también simbolizan una *especie de frontera* en el extremo septentrional de la ciudad. La magnitud de la operación urbana llevada a cabo por este vecino no era para nada despreciable, motivo por el cual el Concejo prontamente le encomendó al Personero iniciar la tramitación legal requerida para concretar la cesión<sup>33</sup>; este procedimiento lo efectuó, no obstante, advirtiendo que la nomenclatura dada por Izquierdo se mantendría de forma provisional hasta que los «proyectados barrios» estuvieran poblados, ya que a partir de ese momento, la calles que se reseñaban en el escrito tendrían que ser designadas «con los números» que les correspondieran «conforme á lo establecido en el centro de la ciudad»<sup>34</sup>.



A. Barrio de “Quesada”. B. Barrio de “Mariscal Sucre”. C. Barrio de “Chapinero”.

Esta última aclaración con respecto al ordenamiento catastral tuvo consecuencias interesantes en el seno del despacho al que le competía este ramo: en las postrimerías del mes de Octubre, el Director de la oficina, Rafael Portocarrero, mandó un oficio al «Presidente de la H. Municipalidad de Bogotá» para recordarle que llevaba un buen tiempo manifestándole a la corporación que era preciso dictar «alguna resolución ó acuerdo para el arreglo de la numeración de aquellas fincas que, por ser nuevas», se hallaban «sin número» o tenían uno que no era correlativo con la posición que ocupaban<sup>35</sup>. La postura de los concejeros fue informarle que un año atrás se había celebrado un contrato con el Sr. Enrique Garcés tendiente a zanjar dicha situación, pero que el «contratista» no había podido cumplirlo por causa de la guerra, así que su potestad se limitaba a remitir el asunto al alcalde para que éste dictaminara «las providencias» convenientes para su resolución<sup>36</sup>.

El segundo pleito que se quiere mencionar, el concerniente a la disputa por la gracia otorgada a D. Juan de Alvis, ocurre en un ámbito específico que es oportuno reseñar; a saber, el de las constantes notas enviadas por el gerente del Acueducto a la Municipalidad, a la Alcaldía, e inclusive, al Ministro de

<sup>32</sup> ADB., *Ibid.* Folio 449. Bogotá, 14 de Septiembre de 1900. (Subrayado en un recuadro en el original). Es importante indicar que ni el folleto ni los planos a lo que alude el documento se encuentran anexados a éste.

<sup>33</sup> La frase en cursiva se emplea para indicar que los terrenos urbanizados prácticamente marcaban el límite norte de la expansión física de Bogotá. El informe que elaboró el Concejo sobre esta cuestión se encuentra en: ADB., *Ibid.* Folio 449-450. Bogotá, 1 de Octubre de 1900. Antonio Izquierdo envió otra comunicación a la corporación en la que adjuntaba las muestras de las placas que había «pedido al extranjero», con los nombres de las calles que había abierto, con el objetivo de que le confirmaran si las aceptaban para hacerlas fijar. Ver: *Ibid.* Folio 334. Bogotá, 24 de Septiembre de 1900.

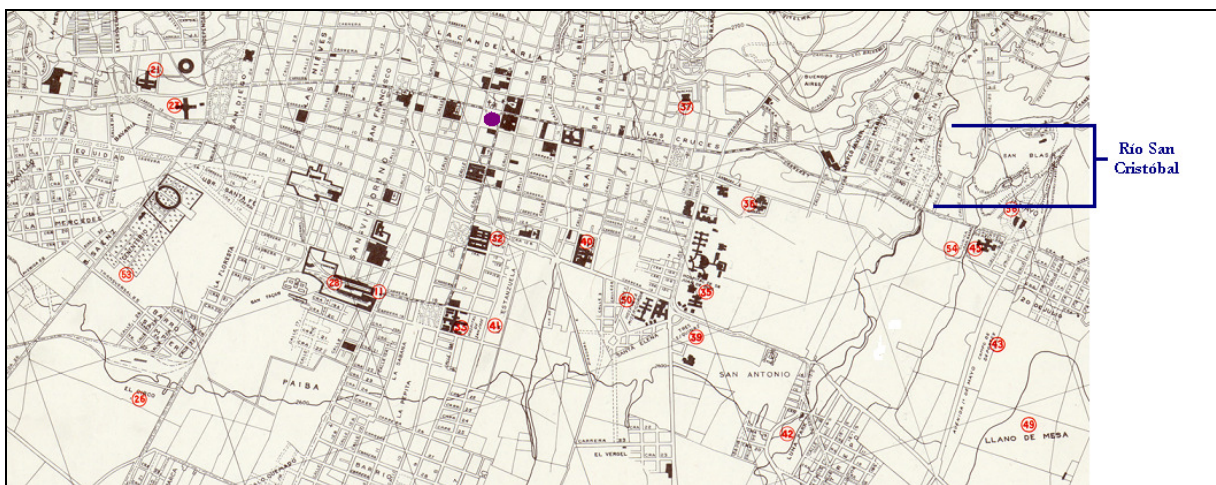
<sup>34</sup> ADB., *Ibid.* Folio 335. Bogotá, 15 de Octubre de 1900.

<sup>35</sup> ADB., *Ibid.* Folio 337. *Departamento de Cundinamarca. Dirección de Catastro. No. 3119.* Bogotá, 25 de Octubre de 1900.

<sup>36</sup> ADB., *Ibid.* Folio 338. Bogotá, 9 de Noviembre de 1900.

Hacienda, anunciando «el peligro» que «continu[aban] corriendo» buena «parte de los habitantes de Bogotá de carecer del agua suficiente» para «cubrir las principales necesidades de la vida», acaecer que él explicaba por «la gran escasez» de líquido que presentaban «los ríos “San Francisco” y “Arzobispo”» de cuyas corrientes se proveía su empresa<sup>37</sup>.

Lo que en el fondo Ramón B. Jimeno pretendía conseguir con la presentación de tales memoriales era que cualquiera de las entidades que tenían injerencia sobre la gestión urbana capitalina (pertenecieran a la esfera local o a la nacional) lo autorizaran a tomar del río «San Cristóbal ó Fucha», localizado al sur de la grilla, «una cantidad de agua que no exceder[ía] de diez y seis pulgadas (16”）」, para abastecer «los Barrios de Santa Bárbara y Las Cruces y reforzar el de los cuarteles, hospitales y demás casas de Beneficencia de la Ciudad»<sup>38</sup>. Las razones que daba para justificar dicha carencia eran primordialmente dos: a) que «en cada estación de verano el caudal» de los afluentes descendía a niveles inferiores a los que se habían registrado en el año anterior; y b) que, paralelamente, las reclamaciones de la ciudadanía para acceder a la prestación del servicio eran cada vez mayores debido al crecimiento ascendente de la población capitalina<sup>39</sup>.



● Plaza de Bolívar — Localización del río San Cristóbal o Fucha

Un día después de redactaba aquella misiva, la plenaria del Concejo aprobó en primer debate un proyecto de acuerdo mediante el cual se revocaba la concesión efectuada por el «Cabildo de Santa Fé, el 13 de Octubre de 1589, de una merced de agua limpia a favor de Don Juan de Alvis», consentimiento que suscitó de inmediato la reacción de los señores José Domingo Ospina Camacho y Gonzalo Arboleda, dueños del molino de Tres Esquinas (antes llamado de la Hortúa), que era precisamente el que se alimentaba de la corriente causante de la querrela<sup>40</sup>.

Ellos, haciendo uso del derecho que tenía todo ciudadano a impugnar la legislación expedida por la Municipalidad, remitieron al Prefecto de la Provincia una petición de anulación que fue rápidamente aceptada, prueba de lo cual es que -tal como lo expresaba el burgomaestre en el oficio que de inmediato remitió a los regidores-, el día 9 de Octubre de 1900 esa oficina había invalidado la providencia que tan sólo tres días atrás él había decretado en relación con «hacer uso de la propiedad que el Distrito t[enía] en las aguas del Fucha» para «satisfacer una urgente necesidad pública»<sup>41</sup> basándose en que, de acuerdo con «la doctrina del parágrafo 3º del artículo 893 del Código Civil, que

<sup>37</sup> ADB., *Ibid.* Folio 26-27. *Compañía del Acueducto de Bogotá*. Bogotá, 4 de Octubre de 1900. Don Juan de Alvis, era el Secretario de Cámara de la Real Audiencia; su pretexto «para obtener la merced era la de estar la ciudad “escasa de sustento» por no arribar a ella «las harinas que anda[ba]n de Tunja á Mariquita”». Esta explicación fue suficiente, pues poco después construyó su molino «en tierras que [él] mismo [le] había comprado al Encomendero D. Alonso Gutiérrez Pimentel». Ver: *Ibid.* Folio 18. Bogotá 4 de Octubre de 1900

<sup>38</sup> ADB., *Ibid.* Folio 26-27. *Compañía del Acueducto de Bogotá*. Bogotá, 4 de Octubre de 1900.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Véase, respectivamente: ADB., *Ibid.* Folio 15. Bogotá, 5 de Octubre de 1900; y Folio 16. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900.

<sup>41</sup> ADB., *Ibid.* Folio 29. Bogotá, 10 de Octubre de 1900.



trata[ba] de Servidumbres», el «dominio pleno de las aguas» del río era de los demandantes y no del Municipio<sup>42</sup>.



Plano de la ciudad de Bogotá, 1913

● Tres Esquinas

Lo sorprendente de la notificación de Cipriano Cárdenas era que en ella se alentaba a los cabildantes a que reclamaran contra esa decisión, exhortación que él efectuaba cimentándose en la observación que se cita a seguir:

“Yo sé que hay una sentencia definitiva en que se establece que el dueño del molino de Tresesquinas tiene derecho preferente á 250 pulgadas de agua del Fucha. Pero, (fuera de que 250 pulgadas no son todo el río ni la mitad siquiera), un derecho preferente no es un título de propiedad ó derecho in re, sino un derecho ad rem, es decir, para practicar las diligencias conducentes á la adquisición del dominio. Ese derecho de los señores Ospina Camacho y Arboleda es preferente sobre el de los señores Portocarrero y demás dueños de tierras que baña el Fucha; pero no sobre el del Distrito que no fue parte en el juicio que terminó con la referida sentencia”<sup>43</sup>.

El estudio de esta proposición fue encomendado al concejero Manuel José Barón quien, cimentándose en una exposición detallada del régimen legal instituido en territorio americano por el Imperio hispánico, estableció que «en virtud de las leyes españolas» que habían regido el país hasta hacía «poco tiempo», «los bienes de uso común, como los ríos, los caminos y los puertos no se podían enajenar, ni tampoco adquirir por prescripción»<sup>44</sup>; constatación que implicaba que la administración municipal era en realidad la propietaria del río pues era consabido que las mercedes otorgadas en el período colonial «por las autoridades que tenían la facultad de hacerlas no [eran] donaciones irrevocables y perpetuas», sino por el contrario, eran «concesiones revocables y temporales» que podían y debían «cesar» una vez dejaran «de existir las circunstancias» que las habían motivado «ó cuando se present[ar]n otras» que exigieran «imperiosamente disposiciones diferentes»<sup>45</sup>.

La reflexión del cabildante estaba encaminada a demostrar que, encontrándose el pleito en litigio dentro de la primera opción, en las épocas remotas de «D. Juan de Alvis la merced hecha a éste» había sido «beneficiosa para la ciudad» no sólo porque gracias a ella se había logrado satisfacer la

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.* (Subrayado así en el original). El *ius in re*, es el derecho “en o sobre la cosa” mientras que el *ius ad rem* es el “derecho a la cosa”. Frente a este punto ver: <http://www.significadolegal.com/2009/07/concepto-de-ius-ad-rem.html>, página consultada el 7 de Septiembre de 2009 a las 7.00 pm.

<sup>44</sup> Las citas entre corchetes pertenecen a: ADB., *Ibid.* Folio 18. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900.

<sup>45</sup> *Ibid.* Folio 21. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900.

«necesidad de proveer de harina á los habitantes», sino también porque el otorgamiento de ese privilegio no había tenido una incidencia negativa en el caudal del río, ya que en ese entonces «las aguas eran mas abundantes, la población pequeñísima, y los trabajos industriales» que ahora «consumían enorme cantidad de dicho elemento, casi no existían»<sup>46</sup>.

La médula de su análisis era, por ende, que las condiciones históricas habían «variado completamente» desde que se había hecho entrega de la concesión, premisa que además le servía para afirmar que la capital «no sufriría con la supresión de la corriente del Fucha como fuerza para mover máquinas ó aparatos de establecimientos industriales, porque otros [artefactos] vendr[ían] á reemplazar» esa labor, pero «en cambio los habitantes de la urbe» sí seguirían muri[endo] por la falta de agua»<sup>47</sup>.

La solidez de los raciocinios efectuados por el regidor propició la aprobación unánime en segundo debate del proyecto, el cual salió a la luz pública bajo el nombre de *Acuerdo número 15 de 1900*; su impugnación, ocurrida cinco días después, fue acometida esta vez por el Gobernador de Cundinamarca, quién fundamentó su rechazo en los conceptos emitidos por los dos abogados –los señores Antonio José Cadavid y Santiago Ospina– que había escogido para examinar la legalidad de la resolución<sup>48</sup>. La inferencia que articulaba esa negación apuntaba, básicamente, a que:

«eran los Virreyes ó los presidentes de las Reales Audiencias, y no los Cabildos de los comunes, quienes tenían en las Indias Occidentales (América) la representación de la soberanía del monarca español. Y como, por otra parte, se trataba de la disposición de bienes de la Nación, y no de bienes de un Municipio, puesto que el río Fucha era bien nacional ó bien público del Estado, al tenor de lo dispuesto en la Ley VI, Título XXVIII, Partida III, pare[cía] manifiesto que el representante del Rey y no del común interv[iniera] en la concesión ó merced (...) hecha a favor de Juan de Alvis»<sup>49</sup>.

La esencia del problema, o sea, sobre quién recaía la responsabilidad de tomar tal decisión quedaba finiquitada, según lo estipulado por los asesores legales, una vez se esclarecía que la autoridad de establecer a quién concernía la jurisdicción del río no era del gobierno local sino del central. Es de anotar, además, que la administración nacional ya había intentando, por otros cauces, incidir en el fallo de la Municipalidad, pues de seis meses para acá habían sido recurrentes las comunicaciones tanto del burgomaestre como del Ministro de Hacienda que le recordaban a la corporación que el «Poder Legislativo de la República, haciendo uso de la autorización que le confería la Ley 43 de 1896», había tomado «á bien auxiliar al Municipio de Bogotá para la provisión de aguas» por la «suma de doscientos mil pesos (\$200.000)», monto con el cual se podía *coadyuvar* a comprar este líquido a los señores José Domino Ospina Camacho y Gonzalo Arboleda<sup>50</sup>.

En cualquier caso, en las diferentes oportunidades en las que dicho ente recibió los mencionados memoriales la respuesta de los regidores fue la misma: esto es, que la institución agradecía «debidamente el interés» manifestado en lo tocante al «asunto del agua» para la capital, pero que los regidores consideraban «innecesario» que el presidente de la nación empleara la potestad que le otorgaba aquella norma en vista de que el Concejo ya había acordado que «las aguas del río San Cristóbal» le pertenecían «al Municipio»<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> *Ibíd.* Folio 22. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900. José Manuel Barón agregaba que no había «exageración» en sus palabras porque la mortalidad «verdaderamente aterradora» en la ciudad, «acusa[ba] como una de sus causas principales la insuficiencia de agua para los menesteres de la vida». Ver: *Ibíd.*, Folio 22-23. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

<sup>48</sup> Véase, respectivamente: *Acuerdo número 15 de 1900* y *Concepto de los señores abogados Antonio José Cadavid y Santiago Ospina*. En CONSEJO MUNICIPAL DE BOGOTÁ. *Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá, 1897 a 1901*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1902, p. 117-119. En el ABD se encuentra el documento remitido por el Jefe Civil y Militar de Cundinamarca al secretario del Concejo pidiéndole que ponga «á disposición del Sr. Dr. D. Antonio José Cadavid y del abogado que lo acompañe, todos los documentos que versen sobre tal asunto». Ver: ABD., *Ibíd.* Folio 36. Bogotá, 4 de Diciembre de 1900.

<sup>49</sup> *Concepto de los señores abogados Antonio José Cadavid y Santiago Ospina*, En CONSEJO MUNICIPAL DE BOGOTÁ. *Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá, 1897 a 1901, Op. Cit.*, p. 119.

<sup>50</sup> Ver, respectivamente: ADB., *Ibíd.* Folio 32. *República de Colombia. Departamento de Cundinamarca. Alcaldía Municipal. Núm. 621*. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900; y Folio 33. *República de Colombia. Ministerio de Hacienda. Sección 5ª. Ramo de obras públicas. Número 399*. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900. El término en cursiva (en ocasiones deletreado como «coadyubar») se usa frecuentemente en los manuscritos consultados. En concreto, el oficio enviado por el alcalde (cargo ahora desempeñado por Ricardo Morales Tobar) decía que desde el 16 de Noviembre de 1900 se había dirigido a la «Corporación» pidiéndole que le reclamara al Ministro de Hacienda la ejecución de dicha suma, pero que la entidad todavía no había hecho nada al respecto. Ver: *Ibíd.* Folio 32. Bogotá, 3 de Diciembre de 1900.

<sup>51</sup> ADB., *Ibíd.* Folio 34-35. Bogotá, 10 de Diciembre de 1900.

La querrela alrededor de la cesión no se terminó con la anulación de la norma por parte de la gobernación sino que en cambio, adoptó tintes más específicos; en conformidad con lo dispuesto por la legislación, el expediente llegó hasta el poder judicial, que era la última instancia a la que se podía recurrir. Lo interesante de este escaño final es que no fue fácil encontrar abogados que aceptaran estudiar el asunto pues, de acuerdo a lo que expresaba uno de los que se había excusado de hacerlo, el sumario en cuestión estaba mediado por los intereses de gente *poderosa* que impedían que la resolución que tomara fuera efectuada con completa libertad; en sus propios términos:

“Manifiesto al Concejo (...) mis agradecimientos por la designación hecha en mí (...) por ser prueba de que se tiene fe en mis conocimientos y honradez; pero creyendo yo que los tiempos que corren no son tiempos propicios para la reclamación de la justicia y para obtener el reconocimiento y efectividad del derecho, y no juzgándome, por propia experiencia, con la libertad que se necesita para emitir opiniones relacionadas con intereses de personas poderosas actualmente, ruego á U. que se sirva excusarme de aceptar el mencionado empleo ó cargo. (...)

Jesús Rozo Ospina”<sup>52</sup>.

La sentencia del Tribunal Superior de Cundinamarca -ente acreditado para revisar el dictamen del «Juez 6º Civil del Circuito», que era quien había asumido el proceso en acatamiento del «artículo 220 de la *Ley 147 de 1888*»- tardó dos años más en producirse; en ella se proclamaba que era «válido el *Acuerdo número 15 de 1900*» (el cual revocaba «la merced de aguas» concedida a Don Juan de Alvis que estaba siendo usufructuada en ese momento por los «propietarios del molino de Tres Esquinas») porque, aunque dicha magistratura no podía definir con exactitud qué estamento de la administración española había otorgado la gracia (es decir, si había sido el «Presidente de la Nueva Granada ó el Cabildo de Santa Fé»), lo que sí podía establecer era que la medida adoptada ni era ilegal (no iba, en consecuencia, en contra de la Constitución o de la reglamentación vigente) ni superaba las atribuciones consignadas a la Municipalidad puesto que, como esta corporación tenía dentro de sus funciones «acordar lo conveniente á la prosperidad del Distrito», era «claro que al dictar el acuerdo referido» había obrado «dentro de la órbita de sus facultades»<sup>53</sup>. El respaldo de la corte a la gestión de los cabildantes marcaba un precedente decisivo en la historia de la gestión urbana capitalina porque en cierta forma iba ser una suerte de *pedra de toque* para los acontecimientos posteriores.

Empero, en contravía con lo que consignaba la norma, la contienda no terminó ahí: el 23 de Abril de 1902, es decir, casi dos meses después de que se hubiera dictado dicho veredicto, llegó al despacho del burgomaestre una carta de carácter privado -como se remarcaba explícitamente en el manuscrito correspondiente- redactada por el vicepresidente de la nación, Dr. José Manuel Marroquín. La misiva, lejos de ser una mera formalidad, tenía como propósito exigirle al alcalde que se abstuviera de «dar cumplimiento» a la disposición aprobada por la Municipalidad que le ordenaba tomar sin demora las aguas «de la acequia de los molinos» con el fin de entregarla «a la Compañía del Acueducto», mandato que aquél justificaba arguyendo que era evidente que dicha proposición había sido decretada con el único propósito de «burlar y dejar sin efecto una del Gobierno Nacional»<sup>54</sup>.

Lo que ponía de manifiesto esta última afirmación era que el choque poder central-poder local era un hecho consumado cuyos límites, fijados claramente por la normatividad, podían ser fácilmente transgredidos. Los acontecimientos ulteriores demostraron que quienes en realidad habían salido beneficiados de este enfrentamiento habían sido los dos ciudadanos responsables de la impugnación, pues en los legajos examinados se puede percibir que en lo sucesivo, la acción de los cabildantes se orientó a iniciar el trámite correspondiente al pago de su indemnización<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> ADB., *Ibid.* Folio 43. Bogotá, 28 de Diciembre de 1900. Hago énfasis en que no fue el único abogado que se excusó ya que, como consta en otro folio, Pedro Barreto también rechazó el encargo diciendo que tenía «que gestionar asuntos de importancia» que le «absorver[ía]n» mucho tiempo. Véase: *Ibid.* Folio 44. Bogotá, 14 de Mayo de 1901.

<sup>53</sup> Ver, en el mismo orden en que se hallan las citas: ADB., *Ibid.* Folio 64; Folio 63; Folio 65; y Folio 66. Bogotá, 26 de Febrero de 1902. (Todos los folios son de la misma fecha).

<sup>54</sup> ADB., *Ibid.* Folio 70. Bogotá, 24 de Abril de 1902. Actualmente no se sabe cómo llegó el original de esta carta a la Secretaría del Concejo, pero lo cierto es que su contenido fue conocido por los regidores e incluso se comisionó a los concejales Posada, Castro Amado y Madero, para que estudiaran los antecedentes.

<sup>55</sup> Ver, por ejemplo: ADB., *Ibid.* Folio 71. Bogotá, 5 de Mayo de 1902.

Los interrogantes que quedan en el aire a la luz de lo expuesto hasta aquí, no son sin embargo pocos: ¿es que acaso no era lo mismo, para efectos de los derechos inherentes a la ciudadanía, apellidarse Izquierdo que Ospina Camacho o Arboleda?, ¿las fuentes de agua de la ciudad no eran, al igual que sus vías públicas, un bien municipal?, ¿a qué obedecía tanta insistencia del gobierno central por impedir la sanción del acuerdo? Tales son algunas de las cuestiones que restan por ser analizadas -en el marco de esta misma investigación- en profundidad<sup>56</sup>.

### El planteamiento final

La prensa de comienzos del siglo XX aseguraba que los males que azotaban al país se debían primordialmente a que en nuestras instituciones todavía no se había logrado el deslinde entre la administración y la política; ello significaba que mientras los representantes del pueblo (fueran distritales o nacionales) no se dedicaran a gobernar de forma práctica, eficiente, sin atender a disertaciones ideológicas, camarerías de partido, ni a clientelismos decimonónicos, no se podría alcanzar el «progreso material» que ya estaban disfrutando otras repúblicas hispanoamericanas. La fórmula que daban para arribar a ese estadio residía en una sola condición: que los individuos que hacían parte de los entes de poder atendieran, «como es debido, a los intereses y negocios de la comunidad», poniendo por encima de los demás principios, la noción del bien común<sup>57</sup>.

Indudablemente, la puesta en práctica de este axioma en el mundo actual supone empezar por comprender que en realidad toda gestión (urbana o no) entraña una cierta tensión, que no hay administración perfecta e incluso, que es sana la crítica mutua entre los distintos entes de decisión hasta tanto esos reproches no deriven en conflicto; supone también admitir que es imposible llevar a buen término las metas trazadas si no se consiguen establecer acciones conjuntas, coordinadas, tanto entre los diferentes organismos que conforman la esfera municipal como entre aquellos que articulan lo local con lo central.

En mi concepto lograrlo implica, antes que nada, *voluntad civil*, porque más allá de las instituciones, más allá del modelo, más allá del régimen, están los ciudadanos. La apuesta de este escrito es por tanto -y de ahí la atemporalidad del reto- a reforzar esa condición, a que cada cual, cada uno de nosotros, se concientice del rol que cumple en la sociedad, en el sistema democrático, para que así descubramos que somos, en primera y en última instancia, en quienes verdaderamente recae la capacidad de decidir.

---

<sup>56</sup> Téngase en cuenta que este escrito hace parte de los resultados parciales de mi tesis doctoral, motivo por el cual lo que se busca con estas palabras es dejar planteado el camino a seguir dentro de ese contexto.

<sup>57</sup> *La Opinión. Periódico Oficial., Op. Cit.*