



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Gobierno urbano y urbanismo en Bogotá. Los barrios San Luis y El Campín (1938-1966)

Jhosef Eduardo Meza Cuesta

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes
Escuela de Arquitectura y Urbanismo
Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia
2019

Gobierno urbano y urbanismo en Bogotá. Los barrios San Luis y El Campín (1938-1966)

Jhosef Eduardo Meza Cuesta

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magíster en Urbanismo

Director: PhD en Geografía Urbana, Arq. Carlos Mario Yory

Línea de Investigación:

Ciudad Planeada

Grupo de Investigación:

Espacio Urbano y Territorio (EUT)

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes, Escuela de Arquitectura y Urbanismo

Bogotá, Colombia

2019

La victoria es el único camino...

*A Daniela, Jorge, Dayana y Daniel, por estos
dos años de maravillosa amistad.*

*A Jaime, Pedrito, Kevin y todos los demás,
porque siempre han estado ahí para mí.*

Agradecimientos

Contrariamente a algunos textos, esta lista de agradecimientos es realmente breve. Agradezco primeramente a la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, pues, a pesar de sus problemas, me ofreció la oportunidad de estar ahí. Así mismo siento una inmensa gratitud hacia el grupo de investigación “Espacio Urbano y Territorio”, hacia los profesores Luis Carlos Colón, José Alfonso y Camilo Salazar, de quienes he aprendido suficiente y espero seguir aprendiendo en años venideros. Sin duda la profesora Tatiana Urrea, de dicho grupo, merece una mención especial, pues su entrega, compromiso y calidad humana han sido fundamentales durante esta Maestría, y sin su valiosa ayuda este proyecto y el de mis compañeros no se habría logrado. Al conjunto de profesores de las Maestrías de la Facultad de Artes, incluyendo al gran José Miguel Alba, un cordial e inmenso saludo.

También quiero enviar un cordial saludo a mis directores de tesis, Fabio Zambrano y Carlos Mario Yory. El primero desistió prematuramente, pero sus trabajos académicos han sido fundamentales para esta investigación, por lo que también está dedicada a él. El profesor Yory ha sido importante en este proceso por sus ideas y orientaciones, y especialmente porque atendió mi llamado de ayuda de forma incondicional. Sin él, esta tesis no habría sido posible. Quisiera agradecer inmensamente al equipo del Archivo de Bogotá, sobre todo a Enrique Martínez, a Gloria, a Martha, a Daniel y a Sandra quienes me prestaron una inmensa colaboración en el desarrollo de esta investigación.

Sin ser menos importantes, sino todo lo contrario, envío un abrazo a mis padres Rocío y Luis Eduardo, y a mi hermana Gina Liceth, por su infinita paciencia y su cariño. A ellos también dedico especialmente este trabajo.

Resumen

A mediados del siglo XX, en particular entre 1938 y 1966, la ciudad de Bogotá experimentó un acelerado crecimiento urbano y poblacional que generó varias problemáticas, tales como la desarticulación de los barrios con el centro de la ciudad y la precarización de las urbanizaciones obreras, entre otras. Ante este escenario se planteó la conformación de un *gobierno urbano* que tendría la función de solucionar estos problemas y fortalecer administrativamente a la ciudad para responder a los retos futuros. A pesar de algunos logros en materia urbanística, no se cumplieron estos propósitos por factores la perpetuación de su incapacidad administrativa en relación a su crecimiento urbano, la relativa ausencia de escenarios de deliberación y de participación comunitaria que concluyeran con propuestas concretas de solución, y la falta de efectividad -o aprobación- en la aplicación de la norma urbana y de los diferentes planes urbanísticos propuestos. Los barrios San Luis y El Campín son solamente ejemplos de los procesos de urbanización de la época, así como intentos del urbanismo y la planeación para responder ante las dificultades del conjunto de la ciudad. Estos inconvenientes contribuyen en la definición de algunas lecciones que permitirían mejorar la planeación urbana de la actualidad.

Palabras clave: gobierno urbano, urbanismo, planeación, San Luis y El Campín, Bogotá.

Abstract

In the middle of twentieth century, especially among 1938 and 1966, the city of Bogota experienced an accelerated urban and demographic growing, generating some problems like disarticulation between neighbourhoods and the downtown of the city, precariousness in labour housing developments, and others. Facing this scene, the creation of an *urban government* structure, that would have given a solution for these problems and strengthen administratively the city for respond to future challenges, was contemplated. Despite some achievements, these proposals were not fulfilled because of factors like a prolongation of its administrative inefficacy related to urban growing, a relative absence of deliberating and community participation spaces that conclude in specific solution proposals, and a lack of effectiveness -or approbation- in application of urban norms and different urban plans. The neighbourhoods San Luis and El Campín were just examples of the urbanization processes in this epoch and attempts of the urbanism and urban planning to respond them. These inconveniences help to the definition of some lessons for learning that enable improving the current urban planning.

Keywords: urban government, urbanism, urban planning, San Luis and El Campín, Bogota.

Contenido

Agradecimientos	VII
Resumen	IX
Abstract.....	X
Lista de figuras.....	XII
Lista de tablas	XIV
Lista de siglas.....	XV
Introducción	2
<i>¿Cómo se está desarrollando el proyecto el proyecto “San Luis y El Campín, memorias de barrio. Una historia desde el habitar?”.....</i>	6
1. Marco científico.....	9
1.1. Gobierno y desarrollo urbano en Bogotá	9
1.2. Hipótesis y objetivos.....	11
1.3. Cómo se llevó a cabo esta investigación	13
1.4. Estado del arte: la política en la historia urbana	14
1.5. Historia y gobierno urbano, hacia una propuesta metodológica.....	23
2. Marco teórico: Urbanismo y política, una relación para discutir.	30
2.1 Una relación recíproca.....	31
2.2. <i>¿Qué es el gobierno urbano?.....</i>	44
3. Gobierno urbano y urbanismo en los barrios San Luis y El Campín	53
3.1. Gobierno, urbanismo y modernización de una ciudad en transformación.....	54
3.2. La norma y la planeación urbana. Ejercicios del gobierno urbano en Bogotá... ..	89
3.2.1. Los planes urbanos y sus problemas administrativos	97
3.2.2. Los acuerdos municipales y la apuesta por el ordenamiento urbano	127
3.2.3. El Distrito Especial: <i>¿una panacea para Bogotá?</i>	146
4. San Luis y El Campín, una historia... ..	162
5. Conclusiones.....	186
<i>¿Qué lecciones nos deja el pasado para la planeación urbana en la actualidad? ..</i>	191
Anexo 1: Alcaldes de Bogotá (1938-1966).	196
Anexo 2: principales normas urbanas vigentes en Bogotá (1934-1961).	197
Referencias.....	199

Lista de figuras

Figura 1-1: retrato final del taller de línea del tiempo, realizado el 20 de febrero de 2020.....	pág. 8.
Figura 1-2: Elementos de investigación sobre la relación entre el sistema político y el gobierno urbano.....	pág. 24.
Figura 1-3.: Investigación en historia urbana con perspectiva desde la ciencia política.....	pág. 28.
Figura 3-1: publicidad para la venta de lotes por Antonio Izquierdo.....	pág. 57.
Figura 3-2: trazados de los Barrios Unidos del Norte, Gutt y Las Granjas, La Constructora, Quinta Camacho, Ricaurte, San Cristobal y Santa Ana.....	pág. 58.
Figura 3-3: barrios en proceso de urbanización al sur de Bogotá (1932).....	pág. 68.
Figura 3-4: Departamento de Urbanismo en 1934.....	pág. 71.
Figura 3-5: Estructura administrativa de la ciudad de Bogotá en 1943.....	pág. 74.
Figura 3-6: Barrios excluidos del perímetro urbano establecido en 1940.....	pág. 78.
Figura 3-7: Estructura administrativa del Departamento Administrativo de Planificación Distrital en 1964 (DAPD).....	pág. 83.
Figura 3-8: trazados de barrios en desarrollo en 1954.....	pág. 84.
Figura 3-9: Estructura administrativa del Distrito Especial de Bogotá (1964).....	pág. 88.
Figura 3-10: Propuesta de ensanche al sur de la ciudad por Karl Brunner.....	pág. 100.
Figura 3-11: Resumen de los proyectos urbanos en Bogotá atribuidos a Karl Brunner.....	pág. 102.
Figura 3-12: Plan Vial Soto-Bateman (1944).....	pág. 104.
Figura 3-13: Plan Vial de la Sociedad Colombia de Arquitectos (1945).....	pág. 105.
Figura 3-14: Plan Vial de la Revista PROA (1946).....	pág. 105.
Figura 3-15: Zonificación residencial, industrial, para artesanado y mercado central en el Plan Piloto elaborado por Le Corbusier.....	pág. 110.

Figura 3-16: Nuevas zonas urbanas incorporadas por el Decreto 185 de 1951.....	pág. 116.
Figura 3-17: Perímetro urbano y zonificación definidos en el Decreto 185 de 1951.....	pág. 116.
Figura 3-18: barrio Centenario en 1938.....	pág. 129.
Figura 3-19: barrios Rueda, El Retiro, La Soledad y San Luis en 1944.....	pág. 132.
Figura 3-20: Plano de Bogotá según acuerdo 15 de 1940.....	pág. 134.
Figura 3-21: Algunas parcelaciones clandestinas en los alrededores de Bogotá.....	pág. 138.
Figura 3-22: Plano de Bogotá de 1960 elaborado por el IGAC.....	pág. 142.
Figura 3-23: Retrato de los “autores del Distrito” en su reunión de Villa de Leiva.....	pág. 157.
Figura 3-24: Límites previstos del Distrito Capital junto con sus alcaldías menores.....	pág. 158.
Figura 4-1: Barrios San Luis y El Campín.....	pág. 163.
Figura 4-2: imagen de la inauguración del Estadio <i>El Campín</i>	pág. 170.
Figura 4-3: perímetro urbano en el sector El Campín según el acuerdo 15 de 1940.....	pág. 172.
Figura 4-4: publicidad barrio San Luis.....	pág. 174.
Figura 4-5: declaración de valor comercial de dos “fincas” ubicados en El Campín.....	pág. 176.
Figura 4-6: San Luis y El Campín en 1944 y 1954.....	pág. 177.
Figura 4-7: Barrios San Luis y El Campín según el Plan Piloto de Le Corbusier.....	pág. 178.
Figura 4-8: Algunas viviendas de los barrios San Luis y El Campín en la actualidad.....	pág. 180.
Figura 4-9: proyectos inmobiliarios y predios de interés cultural en San Luis y El Campín (2018).....	pág. 183-
Figura 4-10: licencias de construcción solicitadas en los barrios San Luis y El Campín (2019).....	pag. 183.

Lista de tablas

- Tabla 2-1:** Actores involucrados en temas de urbanismo y planeación urbana.....**pág. 38.**
- Tabla 2-2:** Acciones y ámbitos de intervención generales del gobierno urbano.....**pág. 49.**
- Tabla 3-1:** Presupuesto del sector obras públicas (1938-1944).....**pág. 72.**
- Tabla 3-2:** presupuesto de la Caja de Vivienda Popular en relación con el presupuesto municipal (1943-1953).....**pág. 75.**
- Tabla 3-3:** Relación entre proposiciones del Plan Director (Piloto) de Le Corbusier, en comparación con el Decreto 185 de 1951.....**pág. 112.**

Lista de siglas

SOP: Secretaría de Obras Públicas Municipales

OPRB: Oficina del Plan Regulador de Bogotá

OPDB: Oficina de Planificación Distrital de Bogotá

DAPD: Departamento Administrativo de Planeación Distrital

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

CNP: Consejo Nacional de Planificación

DNP: Departamento Nacional de Planeación

D.E.: Distrito Especial de Bogotá

IGAC: Instituto Geográfico *Agustín Codazzi*

JAC: Juntas de Acción Comunal

CAO: Centro Administrativo Oficial

CAN: Centro Administrativo Nacional

EDIS: Empresa Distrital de Servicios Públicos

IDECA: Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital.

Introducción

A menudo la historia urbana y el urbanismo se presentan como disciplinas diferenciadas con sus propios debates internos. En particular, al interior de la historia urbana ha estado en discusión si esta debe de ser una historia del urbanismo, es decir, de las teorías y las ideas sobre la ciudad, o construye un relato de la historia de las ciudades en sí mismas, analizando las causales sociales y económicas de su formación (Almandoz, 2008, García, 2016). Sin embargo estas discusiones olvidan que el componente político no se puede obviar porque las ciudades -así como el urbanismo, también son hechos políticos (Zambrano, 2002). Así mismo, el ejercicio de la política también tiene su influjo en su devenir histórico y puede contribuir al debate en torno al conocimiento del fenómeno urbano. Si bien varios autores reconocen el papel que la política ejerce sobre el desarrollo de las ciudades, y viceversa (véase capítulo 2), la comprensión de la historia urbana en clave *politológica* debe escudriñarse a mayor profundidad ya que estos estudios dan mayor relevancia a los fenómenos sociales, económicos y urbanísticos alrededor de este tema.

Entre otros, uno de los aspectos que reviste de dificultad en la historia urbana es sobre la manera en la que eran gobernadas las ciudades en determinado periodo de tiempo. Se ha conocido lo suficiente sobre las clases sociales, las dinámicas económicas en su interior, los trazados y las formas de expansión urbana que, a la vez, reflejan las características de la época. Sin embargo, no se reconoce específicamente la forma en la que las ciudades eran gobernadas, de qué manera sus instituciones influyeron en diferentes dinámicas urbanísticas ocurridas en su interior, cómo se tomaban las decisiones sobre ciertos asuntos y como era la relación entre el gobernante y sus gobernados a nivel urbano.

Si el urbanismo ha incluido a disciplinas como la geografía, la economía, la sociología y la lingüística, como lo reconoce Inés Sánchez de Madariaga (1999), entonces ¿Por qué ha de ser importante entender el urbanismo y la historia urbana desde la ciencia política? Además de ser hechos políticos con sus propias implicaciones, la relación entre la ciudad y los Estados es simbiótica, es decir, que mientras aquellas se han desarrollado y empoderado bajo la “salvaguardia” del Estado durante los últimos siglos, estos las han necesitado para la acumulación de recursos y como mecanismos de control tanto territorial como ideológico (Silva, 2014). Igualmente existen otras razones, principalmente porque también han sido zonas de conflicto en la que diferentes tipos de actores luchan, de determinada manera, por el acceso a recursos como suelo, finanzas, e incluso poder político y representatividad (véase capítulo 2).

Pese a que cada caso particular puede presentar variaciones, en Bogotá aparecen algunas de estas razones expuestas; al ser capital de un Estado, haber pasado por un proceso de urbanización iniciado hace más de un siglo, estar enmarcado en un sistema político profundamente centralizado y no contar con suficientes recursos para solucionar sus problemas urbanísticos, se convierte en un escenario propicio para la estructuración de un *gobierno urbano* cuyas finalidades fueron la solución definitiva de sus dificultades urbanas, sociales, administrativas y financieras, y de paso la modernización de la ciudad para convertirla en un modelo urbanístico a nivel nacional e incluso global. En este caso cabe preguntarse ¿De qué manera la formación del este tipo de gobierno, que planteó determinada manera de resolver las problemáticas de la ciudad, influyó en el desarrollo urbano de Bogotá a principios del siglo XX?

Las autoridades bogotanas adoptaron una serie de medidas y políticas que condujeron a la introducción del urbanismo en Colombia, además de algunas normas urbanísticas para la regulación del crecimiento urbano. Así mismo se crearon instituciones dedicadas al urbanismo y se delegaron funciones para fortalecer administrativa y financieramente la ciudad con el fin de que fuera capaz de responder a los retos de su proceso de urbanización. Pese a la presencia de antecedentes normativos e institucionales que se remiten a los primeras décadas del siglo XX, en el periodo comprendido entre 1938, año de conmemoración del IV centenario de la Bogotá, y 1966, al concluir la administración del alcalde Jorge Gaitán Cortes, fue el más prolífico en cuanto a la formación de este

gobierno urbano se refiere, y esto se debió a que se hizo como respuesta al más intenso momento de crecimiento urbano experimentado en su historia.

Los planes urbanísticos también hicieron parte de esta historia ya que fueron algunas propuestas de desarrollo urbano en el futuro -de entonces- que, lamentablemente, no fueron implementados o no pasaron de ser meras propuestas académicas. A pesar de eso, Bogotá se ofreció como laboratorio para la puesta en práctica de dos corrientes urbanísticas altamente influyentes en su periodo: el *City Planning*, a partir del cual se definió buena parte de la norma urbana desde los años veinte, y por el que se dio vida al primer plano urbanístico de la ciudad -el plano *Bogotá Futuro*-; y el *Movimiento Moderno*, liderado por los arquitectos Le Corbusier y José Luis Sert, que tuvo como manifiesto la famosa *Carta de Atenas*, la cual estaba en contra de la expansión y propugnaba por una configuración de las ciudades basada en cuatro funciones urbanas. A partir de sus principios se aprobó un *Plan Piloto* y se elaboró un *Plan Regulador* a principios de los años cincuenta.

La hipótesis que se propone para esta investigación es que, a pesar de algunos logros que, inclusive, se perciben aun en la actualidad a través de avenidas, parques entre otros espacios, la influencia del gobierno urbano en el desarrollo de la ciudad a principios del siglo XX, y en especial entre 1938 y 1966, fue limitada porque, a pesar de que crearon varias instituciones, se promulgaron algunas normativas, y se intentó la aprobación de planes urbanísticos, los objetivos que se habían planteado no se lograron. No obstante la constancia en estos inconvenientes, existen algunas excepciones a la norma, pues en ciertos sectores, la actuación conjunta de entidades del gobierno urbano permitió el logro de objetivos, por ejemplo la construcción de barrios que ocuparon terrenos baldíos, consiguiendo así una mayor articulación y una mayor consolidación del ambiente construido en la ciudad.

El crecimiento urbano en Bogotá había sido inicialmente poco intenso, pero alcanzó en pocas décadas un gran nivel de profundidad, especialmente en los años cincuenta y sesenta, que debilitó a la ciudad administrativa y políticamente para evitar la profundización de los problemas que venían acumulándose desde hacía varios decenios. Entre otras, una de las problemáticas a resolver eran los terrenos baldíos, que quedaban

como rezagos del surgimiento de sectores en diferentes puntos, casi sin articulación con el resto de la ciudad, y que obedeció a las dinámicas del mercado inmobiliario imperantes a mediados del siglo XX, por los cuales aparecían loteamientos en diversos sitios casi sin regulación por parte de la administración municipal.

Pese a las constantes limitaciones administrativas y financieras padecidas en el proceso de formación del gobierno urbano en Bogotá, los barrios San Luis y El Campín hacen parte de las excepciones mencionadas. En su momento, es decir, en los años 30 y 40 del siglo XX, contribuyeron a la urbanización de terrenos baldíos, con la participación. Surgidos a partir de la presunta donación de unos terrenos que hacían parte de una antigua hacienda para la construcción del Estadio Nemesio Camacho *El Campín*, estuvieron sujetos a la norma y la planeación urbanas vigentes en los años cuarenta y cincuenta, y se desarrollaron gracias a la presencia de este equipamiento, constituyéndose en un sector tradicional de la ciudad. En gran parte gracias a su posición estratégica, que también se debió a su cercanía al barrio Chapinero, y por haber sido propiedad de uno de los magnates más importantes de la ciudad, cumplió con las expectativas que urbanistas, urbanizadores y miembros del gobierno se habían generado sobre este sector. Sin embargo también fue un barrio que se desarrolló como otros, pues no hay certeza de que haya sido parte de un plan urbano en específico.

El sistema político imperante en aquel entonces y la poca articulación entre normas, instituciones y planes urbanísticos también explican en gran medida el incumplimiento de los propósitos que se habían esbozado para la ciudad. Por esta razón es que el objetivo que plantea este trabajo es analizar los factores urbanísticos y político-institucionales que explican el desarrollo de los barrios San Luis y El Campín en el marco de la configuración del gobierno urbano en Bogotá entre 1938 y 1966.

En el primer capítulo se explicará sobre la forma en que se llevó a cabo esta investigación, proponiendo una mayor explicación sobre la perspectiva política en los estudios de historia urbana. Para el siguiente se profundizará teóricamente sobre la relación entre urbanismo y política en diferentes autores que tratan este tema. A pesar de que la investigación tendrá como enfoque la historiografía urbana (Almandoz, 2008) y parcialmente el análisis urbano (Panerai, 1983), en dicha parte se realizará una

propuesta metodológica sobre la investigación histórico-urbana desde la ciencia política (véase apartado 2.2.). El tercer capítulo profundiza sobre la configuración del gobierno urbano en Bogotá desde las instituciones de urbanismo, la norma urbana y los planes urbanísticos, analizando si estas alcanzaron los objetivos por los que fueron establecidos. Ahí también se explicarán cuáles fueron las principales problemáticas que afrontó la ciudad durante el periodo de estudio, así como algunas de sus causas.

En el cuarto capítulo se centrará en el surgimiento y desarrollo de los barrios San Luis y El Campín, explicando algunos antecedentes y decisiones que determinaron su aparición, así como las razones por las que confluyeron diferentes actores e instituciones en su proceso de urbanización. Al final, en el quinto capítulo, se presentarán las conclusiones pertinentes.

Esta investigación hace parte del proyecto *San Luis y El Campín, memorias de barrio. Una historia desde el habitar*, propuesto por el grupo de investigación “Espacio Urbano y Territorio”, ganador en la Convocatoria para la Financiación de Proyectos de Investigación e Investigación-Creación, llevada a cabo por la Vicedecanatura de Investigación y Extensión de la Facultad de Artes en el segundo semestre de 2019. La finalidad de este proyecto no es solamente el fortalecimiento de este grupo de investigación, sino que, al igual que este texto, busca dar sentido a un sector de la ciudad relativamente olvidado y reconocer su rol en el desarrollo urbano de Bogotá a mediados del siglo XX. Esta tesis solamente es una etapa, pues algo que se lograría con la consecución de este proyecto es acercar la Universidad a la sociedad, una de las deudas pendientes que no se ha resuelto desde hace varias décadas y que lograría aumentar su prestigio y legitimidad en la sociedad colombiana como “proyecto cultural y colectivo de nación”.

¿Cómo se está desarrollando el proyecto el proyecto “San Luis y El Campín, memorias de barrio. Una historia desde el habitar”?

El proyecto “San Luis y El Campín, memorias de barrio. Una historia desde el habitar”, surgió como iniciativa de la docente de la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia Tatiana Urrea, quien sugirió trabajar la historia de una pieza

urbana en Bogotá de la que casi no se tenían registros, por lo que fueron elegidos estos barrios. Varios compañeros conformamos este grupo, de los cuales dos se retiraron. Iniciamos las labores investigativas en febrero de 2018 en una fase exploratoria en la que indagamos la información disponible en diversas instituciones como el Archivo de Bogotá, el Archivo General de la Nación, la planoteca de la Secretaría Distrital de Planeación y el Museo de Bogotá. El objetivo que nos habíamos planteado era construir la historia de estos barrios y analizar cómo su desarrollo contribuye a un mayor entendimiento sobre la historia de la ciudad en el siglo XX, pero se está logrando más que eso.

En vez de realizar un trabajo meramente académico con resultados que podrían ser socializados exclusivamente en un ambiente comunitario, optamos por involucrar a las comunidades de estos barrios en la construcción colectiva de la historia del sector en el que habían vivido gran parte de sus vidas. Mientras que iba estructurando el proyecto investigativo, algunos compañeros, profesionales en sociología, contactaron a las Juntas de Acción Comunal para conseguir algunos vecinos a quienes se les realizaron unas primeras entrevistas sobre sus recuerdos, vivencias y conocimientos en sus barrios. A partir de esto las personas empezaron a mostrar su interés en participar de este proyecto.

A mediados de 2019, ya estando acreditados como miembros del Grupo de Investigación “Espacio Urbano y Territorio” (EUT), nos presentamos a la Convocatoria para el Apoyo a Proyectos de Investigación e Investigación-Creación de la Facultad de Artes de la Facultad de Artes de ese año, de la cual resultamos ganadores. Eso nos permitió contar con financiación para su realización. Después de varias reuniones, en la que algunos de los compañeros lo presentaron a los vecinos, se decidió articular un poco más la actividad académica con las comunidades. En octubre de 2019 se intentó hacer una socialización de los avances del proyecto con más presencia vecinal, pero no resultó como se esperaba. Luego de una indagación un poco más exhaustiva sobre las dinámicas urbanas ocurridas en el barrio, se planeó realizar tres talleres de cartografía social, en los que conoceríamos mejor los imaginarios y la memoria de los vecinos acerca de sus barrios.

A causa de la pandemia causada por el Covid-19, solamente se alcanzó a realizar el primer taller en febrero de 2020 que, en vez de ser una cartografía social, fue la construcción colectiva de una línea del tiempo con la que se armaría un relato histórico de los barrios San Luis y El Campín. Tuvo dos variantes: la primera, construida por nosotros desde la academia, reunía gran parte de la información que habíamos recolectado hasta el momento; y la segunda, que se hizo en el taller, reunió la historia de los vecinos, quienes a diferencia de nosotros vivieron el fenómeno que nosotros solamente nos dedicamos a analizar.

El resultado final de este proyecto iba a ser una exposición sobre la historia de los barrios que llevamos tiempo estudiando, pero la coyuntura sanitaria global lo ha impedido. En los meses que llevamos participando de estas actividades hemos comprendido que el urbanismo no es una disciplina exclusivamente académica, sino que es un ejercicio en el que los profesionales de diferentes disciplinas son capaces de hacer grandes contribuciones para un mayor conocimiento del fenómeno urbano. Así mismo está en el deber de abogar por la inclusión con las comunidades ya que ellas, a partir de sus experiencias y conocimientos, comprenden e imaginan mejor sus territorios que los más expertos. Este ejercicio también representa la búsqueda de una mayor vinculación entre la universidad y la sociedad, una deuda que ha estado lejos de resolverse y que, al menos con esta investigación, se puede zanjar un poco.

Figura 1-1: retrato final del taller de línea del tiempo, realizado el 20 de febrero de 2020.



Fuente: elaboración propia.

1. Marco científico

El marco científico amplía un poco la discusión sobre la manera en la que se realiza este texto, señalando la vinculación entre la política y la ciudad, y explicando el problema que se plantea trabajar. La hipótesis y los objetivos son presentados de tal manera que se relacionan con la problemática expuesta. También se profundizará en la manera cómo se llevó a cabo esta investigación.

1.1. Gobierno y desarrollo urbano en Bogotá

La vinculación entre la política y la ciudad ha sido tratada por diferentes autores, pero no es lo suficientemente clara porque el fenómeno urbano ha sido analizado más desde otras disciplinas como la economía y la sociología. En el caso de Bogotá también se han evidenciado los factores sociales y económicos de su desarrollo, por lo que no suele diferenciarse de otras capitales latinoamericanas por su urbanización en el siglo XX. Sin embargo, es entendible que a lo largo de sus primeros siglos había tenido un desarrollo modesto en comparación, empezando a experimentar una significativa transformación por cuenta del crecimiento de la población, la incipiente industrialización de la economía y las mejoras en las vías de comunicación (de Urbina & Zambrano, 2019). Aunque estas transformaciones le dieron cierta vitalidad a una ciudad tradicionalmente aletargada, el desarrollo urbano se concentraba en el antiguo casco colonial, haciendo que el sector urbano existente a finales del siglo XIX empezara a densificarse. Ya en ese momento era necesaria una expansión hacia alguna parte para aliviar el aumento de la alta densidad poblacional.

Efectivamente la ciudad empezó a expandirse, proceso que se intensificó en las primeras décadas del siglo XX mediante la venta de lotes para urbanización en los extramuros de la ciudad. Varias personalidades, hacendados de terrenos de los alrededores, y vinculados con los altos círculos sociales y económicos de la época, fragmentaban los terrenos, los dividían en lotes y los vendían a trabajadores (Colón, 2019), pero esta dinámica empezó a presentar algunas problemáticas; las urbanizaciones que se construirán estaban casi siempre alejadas del centro de la ciudad, donde se concentraban la mayoría de las actividades, bienes y servicios ofrecidos en aquel entonces, y estaban escasamente comunicadas entre sí por la ausencia de vías de comunicación.

Las redes de servicios públicos, acueducto y alcantarillado especialmente, se convirtieron en una seria problemática, pues a su ineficacia en su provisión a las zonas centrales de la capital, se añadía la precariedad en su extensión hacia los nuevos sectores urbanos, haciendo que los llamados *barrios obreros* pasaran a volverse un asunto preocupante en la ciudad (Gutiérrez, 2017). La administración municipal, la cual ejercía el poder político y gobernaba la ciudad, no contaba con los instrumentos administrativos y financieros tanto para resolver los problemas de hacinamiento y crecimiento de la población, así como para regular el desarrollo urbano, el cual estaba tendiendo hacia la especulación.

Como alternativas de solución, y también con el propósito de modernizar la ciudad de acuerdo con las novedades propuestas por el *urbanismo*, provenientes del exterior, la administración municipal formuló y adoptó algunos instrumentos de *gobierno urbano* que se dirigieron a la regularización de los procesos de urbanización a través de reglamentaciones a las urbanizaciones, planos y planes urbanísticos y otras normas urbanas, al igual que al fortalecimiento del aparato administrativo del municipio con la creación de entidades encargadas, en general, de la gestión de la ciudad y la mejora de las finanzas municipales. Existen antecedentes de decisiones tomadas a principios de siglo, pero la exacerbación del crecimiento urbano que se experimentó desde finales de los años 30 condujo a que el gobierno de la ciudad se conformara más intensivamente, especialmente desde 1938, con la conmemoración del IV centenario de la fundación de Bogotá, y 1966, con la finalización de la alcaldía de Jorge Gaitán Cortes.

A pesar de ciertos logros, como la construcción de proyectos viales o de vivienda que incentivaron parte del desarrollo urbano posterior y paliaron un poco las problemáticas de la ciudad, en general el gobierno urbano no fue eficaz en el cumplimiento de los propósitos por lo que se fue constituyendo a mediados de siglo. La intensificación del crecimiento urbano impidió la consolidación administrativa de las instituciones del gobierno urbano y la superación de la precariedad de sus finanzas, por lo que a mediano plazo los problemas que habían iniciado en décadas anteriores se volvieron más difíciles de solucionar.

Las causas fueron variadas. En primer lugar, a menudo las actuaciones institucionales eran más paliativas que estructurales, y se caracterizaron no tanto por su carácter preventivo sino reactivo, que casi siempre ocurría cuando la problemática a solucionar ya se estaba desbordando; segundo, la ciudad no contaba con suficiente capacidad financiera y administrativa en la gestión urbana, pues gran parte de las decisiones estaban supeditadas a la voluntad del Departamento de Cundinamarca -con la creación del Distrito Especial en 1994 esta dependencia pasó hacia el gobierno colombiano- y no podía hacer usufructo de sus ingresos al ser dados en parte al departamento; y tercero, el sistema político limitaba la participación comunitaria en las discusiones de ciudad, por lo que muchas decisiones -entre ellos los mismos planes urbanos- iban en contravía de los intereses de comunidades en los barrios.

1.2. Hipótesis y objetivos

A pesar de que el gobierno urbano en Bogotá alcanzó algunos logros que siguen haciendo parte de la ciudad en la actualidad, su influencia en el desarrollo urbano ocurrido a mediados del siglo XX fue escasa, pues no consiguió, por un lado, resolver de forma definitiva los problemas que la intensificación de su proceso de urbanización estaba ocasionando, así la regulación de este mismo. En la década de los sesenta estaban presentes las mismas dificultades urbanísticas existentes anteriormente, pero ya se habían dispersado junto con los intensivos procesos de expansión urbana experimentados entonces.

Esto contrajo algunos efectos colaterales. La urbanización, que en las primeras décadas de la centuria tenía ciertos visos de legalidad, había dado paso a una situación de informalidad en la que las viviendas, mucho más alejadas de las zonas consolidadas, eran construidas por los propios habitantes. La finanzas resultaron ser insuficientes ante la magnitud de las circunstancias, así que la administración de la ciudad hizo lo que pudo. Algunos logros fueron la conformación de un aparato político-administrativo que se convertiría en el germen de la administración distrital de la actualidad, y una mayor participación comunitaria que no ha estado exenta de polémicas en torno a su funcionamiento.

En este contexto los barrios San Luis y El Campín aparecen como una excepción a la norma gracias a su origen y desarrollo. Urbanistas, funcionarios, urbanizadores y los miembros de una de las familias más prestantes de la ciudad intervinieron para que los terrenos de una antigua hacienda fueran urbanizados de tal manera que, con el paso del tiempo, se han convertido en un barrio tradicional de Bogotá. El éxito de este barrio se debió a su posición estratégica -cerca al Estadio El Campín y a los barrios Teusaquillo y Chapinero- y es un reflejo de que, en ciertas excepciones, el gobierno urbano puede actuar con efectividad.

Por estas razones es que el objetivo de esta investigación es analizar los factores urbanísticos y político-institucionales que explican el desarrollo de los barrios San Luis y El Campín en el marco de la configuración del gobierno urbano en Bogotá entre 1938 y 1966. Como objetivos específicos se propone estudiar la efectividad del gobierno urbano en este periodo, entendido aquí como el compuesto por las instituciones relacionadas con el urbanismo, la norma urbana y su discreción para discutir, aprobar e implementar planes urbanísticos, así como comprender las problemáticas afrontadas por la ciudad como resultado de su proceso de expansión urbana. Finalmente se contempla evaluar el impacto de las normas urbanas, el urbanismo y la institucionalidad conformada por aquellos años en el surgimiento, desarrollo y consolidación de estos barrios.

1.3. Cómo se llevó a cabo esta investigación

En primer lugar, se realizó un breve análisis urbano a fin de conocer las características del crecimiento urbano ocurrido en Bogotá desde principios del siglo XX, relacionando especialmente los lugares donde este se dio y las problemáticas que esto trajo a la ciudad. Para la realización del análisis del crecimiento se tomaron en cuenta varios planos que fueron compilados en el proyecto *Cartografías de Bogotá*, realizado por la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia: el de 1925, elaborado por Manuel Rincón; el de 1932, levantado por la Secretaría de Obras Públicas; el de 1938, del Instituto Geográfico Militar con ocasión del IV centenario de fundación de la ciudad; el de 1944, del Departamento de Urbanismo; el de 1954, del ya conformado Instituto Geográfico *Agustín Codazzi*; y el de 1960, de la misma entidad. Adicionalmente se incluyó la población cuantificada en los censos realizados en 1938, 1951 y 1964, así como de otros documentos, para comparar el nivel de crecimiento poblacional de la ciudad en ese periodo. Este estudio estuvo acompañado de algunos artículos publicados en el *Registro Municipal*, en el que se analizaban los problemas urbanos resultantes de la expansión urbanas, y se planteaban a la vez propuestas de solución.

Luego se realizó una indagación acerca de la normativa urbana vigente en el periodo de estudio y algunos anteriores aun en vigor hacia 1938. En esta se incluyeron acuerdos del Concejo de Bogotá y decretos de la alcaldía mayor, y en menor medida leyes nacionales, decretos con fuerza de ley y actos legislativos. La información de los acuerdos y decretos municipales fue sistematizada en una matriz que muestra los principales temas que trata la norma, como perímetro urbano, zonificación, usos del suelo, cesiones, instituciones creadas, funciones administrativas, entre otros (anexo 2).

La finalidad de esta herramienta fue comprender el desarrollo de la normativa urbana y analizar su aplicabilidad, de qué manera contribuyó a la solución de los problemas urbanos de la época, y como pudo influir tanto en el desarrollo urbano de Bogotá como en la formación de los barrios San Luis y El Campín. En este análisis también se incluyeron algunas normas referentes al sistema político, las funciones de los municipios y las relaciones de estos con los departamentos, que fueron analizados de forma más concisa. Se dedicó un capítulo especial a las discusiones y propuestas en torno a la

conformación del Distrito Capital -que finalmente sería establecido como Distrito Especial-, contemplada como la última solución a los problemas urbanos, administrativos y económicos que se acumulaban desde principios del siglo XX.

Los planes urbanísticos aprobados en el periodo también fueron analizados, pero no solamente desde una perspectiva urbanística, sino desde la del el gobierno urbano bajo las siguientes preguntas: ¿Quién o qué se encargaría de su implementación? ¿Crean instituciones para este objetivo? ¿Qué funciones tuvieron? ¿Se puede hablar de los planes de Bogotá desde una perspectiva político-administrativa? ¿Se aplicaron, por qué? Aquí se incluyeron, especialmente, el Plan Piloto de Le Corbusier, quizá el más importante del periodo, pero también otros propuestos en esa época, como el plan de la Revista *PROA* -publicado en 1946-, el *Plan para Bogotá* propuesto por Lauchlin Currie y Enrique Peñalosa Camargo, entre otros. Dicho análisis se basó parcialmente en las discusiones planteadas por los arquitectos Alberto Saldarriaga (2000) y José Salazar (2017), entre otros textos.

Por último, se estudiaron los barrios San Luis y El Campín, pero no exclusivamente de forma urbanística, sino también desde un enfoque político-administrativo, indagando sobre los factores administrativos que posibilitaron su desarrollo, como los acuerdos del Concejo, algunas resoluciones, licencias de construcción y urbanización, entre otros. A partir del desarrollo anterior, se plantearon las lecciones que se pueden adoptar para la comprensión y la reflexión –quizá la transformación- de la planeación urbana de los tiempos recientes. Este trabajo fue complementado con actividades como la revisión de prensa de la época, documentos de archivo .entre los que se encuentran los *Anales del Senado*, *Anales de Congreso*, y *Anales del Concejo*-, archivos de la Secretaría Distrital de Planeación, planos de los barrios, entre otros, que ofrecieron información adicional para robustecer el análisis y fortalecer la investigación.

1.4. Estado del arte: la política en la historia urbana

Es de reconocer que ha existido una relación relativamente estrecha entre la política y la historia urbana, aunque esta ha sido difícil de dilucidar de forma mucho más explícita por la divergencia en los intereses de cada una de las disciplinas que las estudia; mientras

que los intereses de la ciencia política tradicionalmente han oscilado entre el Estado, los sistemas políticos y las relaciones internacionales, el urbanismo no solamente ha investigado sobre los elementos “arquitectónicos” de las ciudades -tipologías edilicias, trazados, paisaje urbano- sino también sobre los factores sociales, económicos, ambientales y culturales que influyen en desarrollo urbano. En sí, la razón de esta falta de profundidad en el análisis *politológico* también yace en que los diferentes estudios históricos solamente la tratan circunstancialmente, por ejemplo a través de acontecimientos puntuales -revoluciones, guerras, epidemias, etc.- y no como un componente estructural de la formación de la ciudad.

Dicha relación es dual, es decir, la política y las ciudades se influyen mutuamente, comprendiéndose a partir de dos premisas que reflejan la naturaleza *política* de las ciudades, así como la naturaleza *urbanística* de la política: primero, el urbanismo, sus ideas y proposiciones, se realiza a través de la política -en este caso, mediante un gobierno urbano con facultades de decisión e intervención-, y segundo el urbanismo puede convertirse en un instrumento político y de poder. Autores como Lewis Mumford (1966), Henri Lefebvre (1976) y Fabio Zambrano (2002) secundan esta última proposición.

Retomando los planteamientos de Mumford, Zambrano muestra que la relación entre poder, ciudad y política no solo es posible, sino que es un fenómeno que ha atravesado toda la historia urbana. Para este académico, más que económico o demográfico, la ciudad es un hecho político por varias razones: la ciudad no solo ha sido un instrumento donde el Estado y sus instituciones toman su asiento, sino también es una herramienta de control territorial; crea y mantiene un orden social que se manifiesta en el espacio, determinando qué clases sociales *pueden* habitar en cada sector de la ciudad, y solamente podría ser subvertido en ciertos momentos –por ejemplo, en los carnavales-; se transforma en un instrumento de poder a través de, por ejemplo, la plaza pública; y acumula riquezas que son mayoritariamente expoliadas del campo, que beneficia a las élites y, de esta manera, ven acrecentado su poder. La posesión de todas estas características le da a la ciudad una capacidad de controlar no solamente los territorios, sino también las vidas -y las muertes- de las personas (Zambrano, 2002).

Por su parte, Mumford sostiene que la ciudad es una representación del poder que podría variar en cada época, pero con una naturaleza similar en el tiempo: se representa a través de proyectos urbanísticos y monumentales que, en gran medida, reflejan el espíritu de la época y responden a las pretensiones de las élites en el poder. A pesar de las maneras en que lo hacen, su objetivo es el mismo: demostrar el poder de la clase dominante. Las ciudades son los mejores escenarios para ello. En el caso de la ciudad barroca, el príncipe pretende representar su grandeza ante sus súbditos con la construcción de avenidas rectilíneas, palacios y jardines de gran tamaño cuyo monumentalismo caracteriza a esa época. Sin embargo, el efecto resulta siendo el contrario, pues dicho personaje termina viéndose pequeño ante la majestuosidad de sus obras. La ciudad capitalista, fruto de la revolución industrial, también fue resultado de un imaginario social: el afán de lucro. Por esta razón fenómenos como la especulación, la gran amplitud de las avenidas y la construcción en altura son propios de este tipo de ciudad, que de alguna manera recupera la ambición monumental del periodo barroco (Mumford, 1966).

Aunque esta relación ha existido desde la aparición de las ciudades, como afirman mencionados autores, hay otros que consideran que la relación política-ciudad ha sido mucho más fuerte en el capitalismo, sistema económico predominantemente urbano por excelencia. En este periodo aparece en escena el *urbanismo* como disciplina de ordenamiento del territorio y como una solución casi indiscutible de los problemas urbanos surgidos en ese entonces, por lo que diferentes trabajos sobre historia urbana no empiezan con los albores de la humanidad, sino con las nefastas ciudades industriales del siglo XIX.

Autores como Leonardo Benévolo (1967) y Peter Hall (1996) explican que el urbanismo y la política trabajaron de la mano para solucionar los problemas urbanos provocados por el capitalismo y la revolución industrial, pero con perspectivas diferentes; Benévolo recopila las principales propuestas arquitectónicas, teóricas y políticas que se propusieron en el siglo XIX para el mejoramiento de la calidad de vida de la clase obrera, como las que desembocaron en el "Familisterio" francés y las primeras normas legales sobre servicios públicos y vivienda en Inglaterra, mostrando además cuales fueron los vericuetos y las discusiones que se dieron -inclusive involucrando a la prensa- en torno a

los problemas urbanos de hacinamiento y pobreza, así como sus soluciones. Por su parte, Hall hace un relato similar sobre los estudios realizados, las corrientes académicas que se formaron a partir de estudios sobre urbanismo, y las medidas urbanas adoptadas también en el siglo XX.

En el caso español, un artículo sobre la historia del urbanismo publicada por Fernando de Terán (1996) señala que, más que un ejercicio político, el urbanismo ha sido un ejercicio de aplicación del derecho, pues las primeras medidas urbanísticas fueron leyes nacionales que regulaban los ensanches, el comportamiento de los actores involucrados en el desarrollo urbano, la construcción de vivienda, y posteriormente el planeamiento urbano. Algo similar opinaba Horacio Capel (2011), quien abiertamente demostraba la influencia del sistema político español en la política urbana de su país, que fue mucho más prolija a lo largo del siglo XX.

De acuerdo con dichos autores las causas de, por ejemplo, el hacinamiento en las viviendas, la baja calidad en el agua y el alcantarillado y el crecimiento urbano descontrolado fueron, simplemente, el aumento de la población urbana y la falta de políticas de vivienda obrera, pero no demuestran alguna relación entre estos fenómenos y los defectos del sistema económico capitalista. La novedad de los teóricos de la escuela sociológica francesa, así como del neomarxismo, radica en que buscaron las fuentes de las problemáticas urbanas estructuralmente en el capitalismo bajo una afirmación aún vigente: los espacios urbanos son espacios de lucro que favorecen la exclusión y la desigualdad.

Henri Lefebvre (1976) es uno de los más reconocidos autores de estas corrientes. Plantea que en el sistema capitalista dicho espacio es un vivo reflejo de las relaciones de poder que predominan en la sociedad a causa de la mercantilización del espacio y su utilización como valor de cambio. Ante este panorama desalentador, una diferenciación social del uso del espacio que beneficia más a las clases adineradas que a los trabajadores parece una consecuencia inevitable. La segregación socioespacial, un fenómeno urbano propio en las ciudades capitalistas, es uno de los impactos más notables de esta problemática (Mora & Solano, 1993). La dinámica capitalista que

domina el escenario urbano no tiene en cuenta a los trabajadores, por lo que los termina convirtiendo en solamente en consumidores de espacio (Molano, 2016).

David Harvey se asemeja en sus afirmaciones a Lefebvre, determinando esta causalidad y analizando el fenómeno urbano como una consecuencia de dicho sistema de producción. Sin embargo difiere con él en que predice -y promueve- la caída del capitalismo como la única solución a los problemas sociales provocados en la ciudad (Molano, 2016). Harvey considera que el desarrollo urbano y la desigualdad que eso conlleva son fenómenos propios del capitalismo, así como la institucionalización de la política que se convierte en reguladora de los flujos de mercado. Las dinámicas económicas, que suelen salirse de control, deben contar con una suerte de institucionalidad que garantice la producción y el consumo colectivos de tal manera que alcance un nivel regional y un alto grado de formalización. No obstante, la función política de la planeación urbano-regional no se reduce a la creación de un simple sistema de gobierno, sino que promueve la segregación socioespacial y la creación de espacios inanimados, políticas en las que se involucran las élites socioeconómicas con intereses en el desarrollo urbano, y por tanto responden a fines económicos y geopolíticos (Harvey, 2014).

Hasta el momento los autores han afirmado que la relación entre política y ciudad yace en el hecho de que deviene en un espacio de poder en la que se toman decisiones, se influye en las vidas de las personas y en las decisiones de los diferentes actores urbanos. Así mismo son lugares propicios para la acumulación de recursos y control de territorios (Silva, 2014). Aunque existen mecanismos para el cumplimiento de estos fines, la institucionalización del urbanismo parece favorecer la estimulación de las dinámicas de mercado, así como la regulación hacia el comportamiento de sus habitantes. En este tema el filósofo francés Michel Foucault (2006) consideraba que las ciudades, más que expresiones espaciales de las relaciones socioeconómicas de poder, eran lugares propicios para el disciplinamiento y el control de la población, sitios en los que se podía implementar la *biopolítica*¹. En otras palabras, también eran espacios de dominación. El

¹ En un sentido estricto, la biopolítica significa el “gobierno de la vida”, pero diferentes acepciones son mucho más completas. Es una serie de políticas y dispositivos o instrumentos que pretenden

control social a la manera *urbanística* se conseguía mediante la construcción de espacios dedicados, precisamente, a la disciplina, y a través de la adopción de la “policía” -un antepasado de la *policy*² como se conoce en la actualidad- que promueve la lealtad hacia el Estado y la utilización de todos los recursos para el fortalecimiento de los flujos mercantiles.

Los espacios de vigilancia cumplen la función de disciplinamiento y castigo a través del “panoptismo”³, haciendo posible la vigilancia de todos los puntos sin que los vigilados lo puedan notar. Este concepto ha influido en la arquitectura de los edificios destinados a tal fin; la *cárcel*, quizá, es el caso más característico en Foucault, pero el hospital también puede ser tomado como ejemplo. A menudo este principio también es aplicado en el urbanismo, creando espacios en los que la vigilancia colectiva es posible (Tirado & Mora, 2002). Estos espacios y proyectos urbanísticos disciplinarios son relativamente simples: apertura de calles para despejarlas de todo tipo de enfermedades; fortalecimiento económico de la ciudad con facilidades en la entrada de productos; y para ambos, mejorar la “buena” circulación, evitando la “mala” (Foucault, 2006, citado en Castrillón & Cardona, 2014).

Desde esta perspectiva, solamente las instituciones del Estado -en este caso a través de la *policía*- son las idóneas para garantizar la implementación de todas estas medidas, las cuales van dirigidas hacia otro objetivo complementario de la lealtad: la convivencia pacífica entre los ciudadanos (Foucault, 2006). De hecho, esta convivencia es una señal

el control y el disciplinamiento de las personas para la preservación del orden establecido. Estas dinámicas de poder también se manifiestan en el espacio. Jorge León y Julia Urabayen (2018) analizan la obra del filósofo francés desde la arquitectura y el urbanismo, llegando a la conclusión de que proyectos urbanísticos -como la apertura de plazas y la ampliación de las calles- tienen el objetivo de controlar a la población y garantizar la estabilidad y la seguridad.

² El término “política” tiene varios significados en el idioma español, pero en la lengua inglesa existe una diferenciación entre la *politics* y la *policy*; la primera está normalmente asociada a las dinámicas y al ejercicio de la política. La segunda ha sufrido una serie de transformaciones, hasta ser ampliamente aceptada como la ciencia de la administración pública y de las políticas públicas en los Estados Unidos y el Reino Unido, así como en América Latina (Guerrero, 1993).

³ El panóptico es una edificación que se caracteriza por permitir la vigilancia hacia todas direcciones desde un mismo punto. Según Jorge León y Julia Urabayen (2018), el planteamiento del panóptico desde Jeremy Bentham hasta Michel Foucault no respondía a propósitos meramente represivos, sino crear una nueva conciencia que legitime los ámbitos productivos. Es decir, crear una nueva realidad.

de que el Estado goza de estabilidad, mientras que la situación contraría comprometería su propia supervivencia. La gran concentración de personas en las ciudades es un factor de peligro porque cualquier acontecimiento podría provocar una reacción en cadena. Esto explica porque las normas de *urbanidad* se utilizan en el control territorial, salvaguardando la seguridad estatal. En última instancia dichas políticas estimulan las dinámicas del mercado e impulsan el comercio, por lo que la policía termina convirtiéndose en una institución del mercado. Las medidas de disciplinamiento, aplicadas a nivel urbano, sirven no solo para aumentar la productividad de la economía, sino también como medidas preventivas ante el crecimiento poblacional en los espacios urbanos.

Ciertos elementos de la relación urbanismo-política, en especial la manera en la que diferentes sociedades adoptaron las propuestas de los urbanistas puede ser evidenciados empíricamente, pues tuvieron eco en procesos de urbanización de otras latitudes del mundo. Inclusive, varios planteamientos del urbanismo europeo y estadounidense -en particular el *Movimiento Moderno* y el *City Planning*, respectivamente- fueron influyentes de tal forma que, a partir de ellos, se adoptaron como verdades casi absolutas en sitios donde las prácticas urbanísticas eran completamente desconocidas, pero cuyos problemas eran similares a los de las ciudades industrializadas del siglo XIX.

En América Latina la historia urbana no ha estado ajena de estudios e investigaciones destacables. El historiador José Luis Romero (1976) y el urbanista venezolano Arturo Almandoz (2007) se han caracterizado por estudiar los procesos de urbanización en la región y como en ellas se configuro la estructura de clases que sería característica de los fenómenos urbanos a lo largo del siglo XX. Romero otorga un papel mucho más relevante a las clases sociales altas, afirmando que ellas han influido en el desarrollo de las ciudades latinoamericanas en la primera mitad de dicha centuria. En un texto anterior (Romero, 1972) había clasificado históricamente dicho proceso; después de la independencia se configuraron una *ciudad patricia*, que padeció los embates de las guerras contra España, y posteriormente una *ciudad burguesa*, expresión del surgimiento de una nueva clase vinculada con la producción industrial y el comercio -la burguesía- que cambió el rumbo del desarrollo urbano a la medida de sus gustos: cafés,

restaurantes, teatros, bolsas de valores, avenidas suntuosas y barrios residenciales hacia los que migrarían, todo con un connotado estilo europeo, dejando en condición de inferioridad a las clases populares.

Almandoz (2007), a su modo, analiza la modernización urbana en América Latina como una respuesta al hacinamiento de las antiguas ciudades coloniales, producto del crecimiento poblacional, la incipiente migración urbana y la introducción del urbanismo en la región. De hecho, para él, el urbanismo se convirtió en una serie de decisiones que intentó resolver los acuciantes problemas urbanos de esa época: crecimiento urbano descontrolado, hacinamiento, falta de higiene, entre otros. Ante esta situación, describe que las élites gobernantes de la época crearon instrumentos de urbanismo con el objetivo de garantizar la higiene de las ciudades y regular los procesos de urbanización.

Sin embargo, Almandoz muestra que los objetivos de estas élites iban más allá de la regularización e higienización de los centros históricos: en primer lugar, las élites urbanas buscaban establecerse en suburbios de manera más “cosmopolita” y, en segundo lugar, proponían un embellecimiento de las ciudades según formas europeas, adecuadas a sus intereses y gustos. Introdujeron el urbanismo a través de los planes urbanos, los cuales se encargarían de regular el desarrollo urbano y favorecer la construcción de vivienda para las clases más altas (Almandoz, 2007). En Colombia diferentes estudios de historia urbana también advierten que en las ciudades ocurrieron fenómenos parecidos, y que relación ciudad y política también ha existido; con la urbanización del país y el hacinamiento de los antiguos cascos urbanos, los gobernantes empezaron a tomar decisiones sobre urbanismo y desarrollo urbano tendientes a la modernización de las ciudades y la solución de algunas de sus problemáticas.

Varios estudios señalan que las medidas adoptadas eran similares al igual que los actores que tomaron las decisiones. Mientras que José Miguel Alba (2013) menciona a ingenieros y algunos miembros de la élite que buscaron la construcción de la *ciudad moderna* a partir de planos de ensanche y la creación de sociedades de mejoras públicas, Carlos Noguera (1998) habla sobre el rol que tuvo el Estado en la construcción de vivienda social como un instrumento de disciplinamiento de la sociedad en dos ciudades colombianas. De forma similar, María Teresa Gutiérrez (2017) relata cómo los

intelectuales de principios del siglo XX -médicos, ingenieros y eruditos- abogaron por la adopción de políticas urbanas de higiene y eugenesia en las ciudades. A la vez, José Salazar (2017) plantea que las políticas de urbanismo y planeación urbana tuvieron un influjo de propuestas provenientes de Europa y los Estados Unidos, que fueron aceptados casi sin cuestionamientos, lo que derivó en la introducción de dichas disciplinas en el país. Alberto Saldarriaga Roa (2000) recopila gran parte de la política de planeación urbana aplicada en Bogotá a lo largo del siglo XX.

Los diferentes trabajos realizados para América Latina y Colombia demuestran que, por un lado, las ciudades han sido espacios de poder en las que las clases altas han tenido mayor capacidad de decisión sobre la utilización del suelo y la modernización urbana, y por otro, que varias de las decisiones han sido tomadas por instituciones a las que, a menudo, pertenecen personas de dicha clase social. Tanto Fabio Zambrano como Alfredo Barón (2018), hacen una clara referencia al gobierno urbano y su rol en la introducción de la modernidad en la capital colombiana. Zambrano y Barón, aunque aluden a la celebración del IV centenario de la fundación de Bogotá como un punto de inflexión en su historia urbana, afirman que las ambiciones por la modernización de la capital colombiana empezaron en décadas anteriores a 1938 gracias a la llegada de medios de comunicación -cine y radio particularmente- que dieron otras visiones a sus espectadores, y generando expectativas sobre lo que Bogotá podría llegar a ser.

Así mismo hacen una breve recopilación de los principales instrumentos de gobierno urbano, como el establecimiento de la tasa de valorización, la creación del Departamento de Urbanismo, entre otras, que fueron una respuesta para lograr la modernización urbana de Bogotá mediante la regulación del crecimiento urbano. Aunque reconocen que dicha celebración involucró a toda la ciudad, sostienen que el objetivo de introducir la modernidad en la capital colombiana fue un proyecto de las élites en el poder, llevado a cabo por diferentes actores durante la década de los treinta, entre ellos los alcaldes municipales, el Concejo de la ciudad y alguna que otra institución, como la Secretaría de Obras Públicas y la Junta Pro-centenario.

En resumidas cuentas, los autores que han hecho parte de este estado del arte han realizado diversos planteamientos que van desde la consideración de las ciudades como

instrumentos de poder y acumulación de riquezas, hasta su óptica como espacios de intervención institucional en las que las élites, por su posesión de recursos económicos y su influencia en la política, adquieren mayor margen de decisión. En el marco teórico se discutirá con mayor profundidad cual es el rol del gobierno urbano en la gestión de las ciudades y como se convierte en un conector que estrecha la relación entre urbanismo y política.

1.5. Historia y gobierno urbano, hacia una propuesta metodológica.

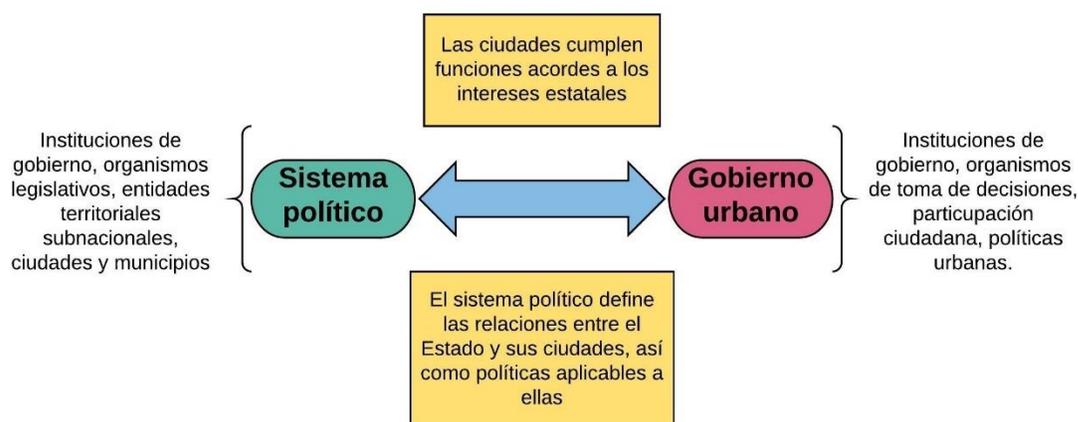
La revisión de la historia urbana desde la perspectiva politológica conlleva algunas etapas que no van en contravía de la interdisciplinariedad característica del urbanismo. La finalidad última de este tipo de investigaciones es analizar el papel de la política en la formación y el desarrollo de las ciudades a lo largo de la historia, y en especial del gobierno urbano, así como la influencia de este tipo de territorios en el ejercicio político en diferentes periodos históricos. Una propuesta de este tipo no será la única ni la última porque factores como la ciudad a estudiar, el periodo histórico y la formación de base del investigador son determinantes a la hora de definir cómo se realizará la investigación, por lo que este tema permanecerá en discusión y será nutrido con trabajos posteriores.

Un primer cuestionamiento remite a un debate que es persistente al interior de la historia urbana: debería estudiarse el fenómeno urbano en su devenir histórico como tal o, más bien, analizar cada ciudad como un caso en determinado periodo (Almandoz, Entre libros de historia urbana: para una historiografía de la ciudad y el urbanismo en América Latina, 2008). La ventaja de la primera opción es que visualiza de forma amplia y general el desarrollo de las ciudades, y señala los grandes fenómenos que lo causan. Sin embargo, esta es a la vez su principal desventaja; su nivel de abstracción es tal que no permitiría hacer diferenciaciones de casos. En el sentido politológico de esta investigación dicha dificultad es igual; si se analiza la política en la ciudad deberían dilucidarse los sistemas políticos de nivel nacional -o federal- y su influencia a nivel urbano, o cómo podría darse una política urbana aplicable en todos los territorios. Algo así no daría la posibilidad de entender cada caso en particular y las decisiones que cada uno asumió en la regulación

de sus dinámicas urbanas, reduciendo el papel de la ciudades a ser meramente satélites de los gobiernos nacionales o federales.

Basarse exclusivamente en cada ciudad tampoco da resultados necesarios pues, como se había sostenido anteriormente, la configuración de las ciudades es acorde con los intereses del Estado y hacen parte de un sistema político que, de un modo u otro, influye en sus actuaciones. De acuerdo con la referencia del profesor Miguel Silva (2014), ambos se encuentran en una relación simbiótica; mientras que las ciudades se han desarrollado a gran intensidad bajo la égida del Estado, este último ha necesitado de ellas como sitios de acumulación de recursos y como instrumentos de control tanto territorial como ideológico. De esta manera se hace necesario, por un lado, analizar las relaciones entre el sistema político imperante y las ciudades, especialmente a través de la delegación de competencias político-administrativas, así como cuáles han sido las actuaciones que cada una de ellas ha tomado por sí mismas, tomando parcialmente al sistema político como una referencia. Una conclusión del acervo teórico planteado es que, dependiendo de si es centralizado o descentralizado, cada ciudad goza de determinado margen de decisiones, por lo que su estudio es relevante para determinar si el gobierno urbano está facultado para actuar en ciertos asuntos.

Figura 1-2: Elementos de investigación sobre la relación entre el sistema político y el gobierno urbano.



Fuente: Elaboración propia.

Al involucrar entidades y actores la investigación amplía más su espectro al incluir el funcionamiento de las instituciones del gobierno urbano; sus funciones, posiblemente sus dependencias y la financiación con la que contaban. Un análisis como tal tiene la finalidad de señalar cuáles eran las prioridades del gobierno urbano a nivel financiero e institucional, conocer el cumplimiento de sus funciones y su papel en el desarrollo urbano. Para investigaciones como esta un conocimiento relativamente integral de las institucionales urbanas puede dar luces sobre la forma en la que se intervenía en diferentes problemáticas, pero esto es un actuación arriesgada ya que la revisión exhaustiva del nivel institucional puede ser prolongado en el tiempo y desviar los propósitos de la investigación. Un estudio sobre las instituciones con funciones de urbanismo se podría llevar a cabo para determinar las características de sus actuaciones y el nivel de cumplimiento de sus competencias, así como los actores involucrados en sus intervenciones, aunque debería hacerse con apego a los objetivos de la investigación, ya que tal trabajo también requiere cierto nivel de intensidad.

Al ser un ejercicio de historia urbana, el manejo de la cartografía es útil en el entendimiento de la época, pues cada plano es un reflejo del periodo histórico en el que se elaboró. No solamente es un recurso válido en el sentido de que explica situaciones del pasado que con planos de la actualidad difícilmente se pueden analizar, sino que es necesario para el conocimiento las dinámicas poblacionales y urbanas del momento. El arquitecto francés Phillippe Panerai propone en sus *Elementos de Análisis Urbano* (1983) una metodología de análisis urbanístico que vincula todos ellos entre sí: el trazado de las vías, su articulación con los principales edificios públicos y monumentos, los principales equipamientos, entre otros, de los cuales solamente se realizará el primero en esta investigación. Al respecto Camilo Salazar (2016, pág. 80) comenta:

“Los estudios sobre el plano no pueden empezar desde el presente, intentando explicar las características residuales de lo que la ciudad tiene en la actualidad; por el contrario, el plano debe ser entendido como el resultado de un complejo desarrollo en el tiempo, producto de haber establecido secciones temporales donde deben tener en cuenta los aspectos sociales y económicos de cada periodo. De esta manera el plano urbano es visto no únicamente como una disposición de un área construida con todos sus elementos artificiales sobre un terreno, sino como

algo que tiene un origen, se desarrolla, transforma y funciona dentro de determinado contexto físico y social que es imprescindible estudiar en todos sus componentes”.

El plano, además de ser un reflejo de su época, también se convierte en un instrumento a través del cual el gobierno urbano toma sus decisiones, es una herramienta de política pública, pues a partir de él se definen ciertas intervenciones: ¿Dónde se va a construir la avenida? ¿Qué terrenos son necesarios para la construcción de proyectos de vivienda? ¿Por qué este sector ya está urbanizado si hace poco tiempo no lo estaba? ¿El río o el lago podría provocar inundaciones? ¿Cuáles son los barrios marginados que hay que consolidar urbanísticamente? Estas son solamente algunas cuestiones que son resueltas a través de planos que representan la situación geográfica de diferentes problemáticas que el gobierno urbano está llamado a resolver. Si se combinan ambas premisas, se puede afirmar que los planos, además de ser una imagen de la sociedad, la economía y el urbanismo de su tiempo, son una señal de la forma en que una ciudad es gobernada en determinado periodo de la historia.

La planimetría permite obtener una explicación de fenómenos urbanos e históricos, pero no es suficiente porque es necesaria la indagación de otros procesos que esta representa en su imagen. Es una guía indispensable, pero debería complementarse con otras fuentes de información. Como se planteó, el urbanismo implica reformas jurídicas que permiten la consecución de los modelos urbanos propuestos por urbanistas o planificadores territoriales, y es el gobierno urbano, a través de estos expertos, uno de los organismos que toma las decisiones en referencia a las normas urbanísticas y los planes urbanos. Ambos procedimientos se complementan entre sí ya que el plano también tiene la potencialidad de *espacializar* la política pública y las decisiones gubernamentales, algo que difícilmente se puede lograr exclusivamente con un documento político o legal.

El análisis de los diferentes planes urbanos es un barrido sobre la evolución de las problemáticas urbanas a lo largo del tiempo, así como se constituyen en muestra de los debates urbanísticos vigentes y su progresiva transformación. Son expresión del momento, pero también de las ideas de las personas que los elaboraron. A pesar de que,

en su mayoría, han sido elaborados por ingenieros, arquitectos y urbanistas, y contienen propuestas que, en una situación ideal, son debatidos ampliamente en diferentes espacios democráticos -asambleas populares o barriales, concejos, universidades e institutos, entidades gubernamentales, etc.-, son los gobiernos urbanos los que suelen tomar la última palabra sobre ellos, adoptando así discrecionalidad en su aprobación. En el caso de Bogotá, como se verá más adelante, varios planes propuestos desde algunas agremiaciones no pasaron de su carácter propositivo, pero se incluyen porque muestran cuáles fueron las transformaciones de las ideas sobre la ciudad.

Con una reducción del análisis del gobierno urbano a la normativa urbana, el ejercicio investigativo dejaría de ser urbanístico, pasando a ser solamente una actividad jurídica. En ese sentido, marca la diferencia la investigación de Yency Contreras sobre la renovación urbana en Bogotá (2019), en la que no solamente analiza la normativa sobre renovación desde los años 70 del siglo XX, sino que estudia los proyectos más importantes propuestos o realizados en décadas anteriores, además de las dinámicas de densificación en diferentes sectores, indagando si estos fueron acordes con dichas normas. Sin dejar de lado la situación actual del fenómeno, lo analiza desde una perspectiva histórica para saber cuál fue el camino trazado por diferentes administraciones y si cumplieron con sus objetivos. Siguiendo la lógica planteada por Camilo Salazar (2016), dilucidar los fenómenos del pasado contribuye a entender la situación presente, y visualizar lo que podría ser el futuro.

Al ser una investigación que vincula a la ciencia política con el urbanismo, la construcción de una red de relaciones de poder es acorde con el carácter conflictivo de las ciudades. Cada actor, personaje e institución de gobierno urbano que haya tenido incidencia en el desarrollo de la ciudad hace parte del relato histórico, y puede resolver la pregunta sobre quienes estuvieron detrás de las decisiones o las actuaciones sobre estos territorios. El trabajo de grado de Adriana Suárez (2006) es ilustrativo para el caso de Bogotá, quien analiza brevemente las características profesionales y socioeconómicas de las personas que participaron en los organismos de decisiones en la ciudad a principios del siglo XX. En una biografía de Jorge Gaitán Cortés (Dávila, 2000) el autor escudriña las relaciones político-familiares de este alcalde y cómo estas lo llevaron a ejercer diversos cargos públicos antes de ser alcalde de Bogotá. Los retos de investigaciones posteriores -pues

este tema no se trabaja a profundidad aquí ya que implicaría la redacción de un segundo volumen- involucran un trabajo más profundo sobre las relaciones políticas, sociales, económicas y familiares de diferentes miembros de los gobiernos urbanos, así como su influencia en los procesos de urbanización en cierto periodo de tiempo.

Figura 1-3.: Investigación en historia urbana con perspectiva desde la ciencia política.



Fuente: Elaboración propia a partir de Panerai (1983), Suárez (2006), y Salazar (2016).

En todo caso, la revisión normativa es necesaria en la medida que la aprobación de normas legales busca regular las actuaciones de diferentes actores, delegar funciones en materia urbanística, crear instituciones que conozcan e intervengan sobre determinados fenómenos urbanos, y garantizar que las decisiones de cualquier actor no estén en contravía de los intereses de la ciudad⁴. Ocasionalmente los planos también resultan de

⁴ Como se mencionó anteriormente, Fernando de Terán (1996) y Horacio Capel (2011) señalaban que las primeras normas urbanísticas adoptadas en España regulaban las actuaciones de los actores privados en el suelo urbano. En la actualidad la norma urbana tiene un mayor alcance como se plantea aquí.

utilidad en materia legal ya que definen espacialmente dónde se aplicará el contenido de la norma urbana, por lo que ambos se pueden complementar en un ejercicio académico. Es necesario advertir sobre la vigencia de ciertos documentos, pues algunos de ellos fueron derogados por alguna norma posterior, o simplemente fueron pasando al olvido mientras su vigencia se mantenía intacta.

El estudio de la profesora Contreras analiza brevemente los fenómenos urbanos que justifican una renovación urbana, y las posibles consecuencias de una intervención de esta índole. Lo que esto quiere decir es que la profundización sobre los fenómenos urbanísticos vigentes en el periodo de estudio -que deberían reflejarse en el plano- permite conocer cuáles eran las diferentes problemáticas que el gobierno urbano intentó solucionar. Las características de cada uno de ellos dependerá de la ciudad sobre la que se desee investigar, el periodo que abarca el estudio y, como tal, el tema de investigación. La utilización de la cartografía sigue siendo imprescindible ya que no todos los planos analizan integralmente todos los fenómenos posibles -a veces, más bien, podrían responder a intereses particulares, nada más-. El rol del investigador es espacializar la problemática sujeta a su investigación, si es posible, a través de la cartografía de la época.

Cabe por preguntarse ¿cuál es la utilidad de proporcionar un enfoque politológico a las investigaciones sobre historia urbana? Esta no solamente yace en una mayor integralidad en los estudios, sino que también es un reconocimiento a fenómenos urbanos ocurridos en la historia que han sido producto de decisiones, intervenciones, algunos que otros acontecimientos. Son fenómenos de esta índole los que reflejan la relación dual entre la política y la ciudad. Los trabajos no necesariamente deben ser exclusivamente disciplinares, pues es grave omisión ignorar la contribución que otras disciplinas como la sociología, la economía y la arquitectura han hecho sobre el devenir histórico de la ciudad. Incluir a la política en este tipo de debates enriquece la construcción de conocimiento, alcanzando la capacidad de evidenciar otros elementos que podrían no ser tenidos en cuenta, como los fenómenos políticos.

2. Marco teórico: Urbanismo y política, una relación para discutir.

La vinculación entre urbanismo y política no había sido ignorada en los estudios sobre historia urbana, pero no ha tenido mucha claridad ya que las causas económicas, sociales y geográficas de la formación y transformación de las ciudades han gozado de mayor prevalencia en el urbanismo, por lo que se hace necesario comprender el rol de la política y los sistemas políticos en su desarrollo histórico como una forma de visualizar dicha relación. El urbanismo es una expresión del ejercicio de la política, pues en las discusiones y decisiones sobre la ciudad no solamente participan los urbanistas como figuras expertas, sino que se incorporan otros actores, individuales y colectivos, con intereses, expectativas e imaginarios que, en una suerte de juegos de poder, intentan poner algunos recursos para que sus pretensiones sean las que tengan más peso, como posesión de recursos, influencia en las instituciones, capacidad de organización entre otros. Por ello es que algunos autores, como Daniela Gargantini, Natalí Peresini y Mónica Alvarado (2017), afirman que las ciudades son escenarios políticos, precisamente, al convertirse en espacios de disputa y conflicto. Sin embargo, en ellas también se *espacializa* la toma de decisiones. La gestión de los conflictos y las intervenciones sobre el espacio son dos ejemplos del rol que la política ejerce en las ciudades y de cómo ellas se pueden convertir en instrumentos políticos.

Una de las conclusiones del anterior estado del arte es que las causas de estos dos fenómenos -la ciudad como espacio de poder y de contienda- son la capacidad de acumulación de recursos y la concentración de poblaciones que, en determinados casos, pueden generar conflictos. No obstante la regulación de los flujos mercantiles, la inclusión -o exclusión- de los actores en las decisiones, la resolución de los conflictos en

torno a la ciudad, y en sí las diferentes propuestas hechas desde diferentes corrientes del urbanismo, son funciones que se han llevado a cabo a través de la política de planeación urbana que implementa un *gobierno urbano*. Esta no es la única forma de conseguirlo ni la que cumple todos los objetivos, pues muchas dinámicas, como el crecimiento urbano informal, ocurren al margen de las instituciones gubernamentales. Aun así es admisible que la configuración administrativa de la ciudad, así como de parte del sistema político - en términos territoriales- influye en la configuración del gobierno urbano y las decisiones sobre el desarrollo de las ciudades. Por esta razón se retoman las dos dimensiones que permiten comprender esta relación: el urbanismo y la política, y la ciudad como instrumento de poder.

2.1 Una relación recíproca...

El término *política* tiene varios significados que se aplican dependiendo del contexto; normalmente se asocia con el ejercicio político que se hace a través de diversas formas de participación -elecciones- y espacios de deliberación -organismos deliberantes o legislativos- lo que se conoce en inglés como *politics*, y en otros momentos se relaciona más con las decisiones y actuaciones de los organismos del Estado, lo que se conoce más bien como política pública, o su vocablo en inglés, *policy* (Guerrero, 1993). La vinculación entre el urbanismo y la política se puede dar por ambos frentes; mientras que la participación y la deliberación es necesaria para la toma de decisiones en torno al desarrollo urbano, este también ha sido un ejercicio administrativo y en el que la administración pública asume un rol activo (Sánchez, 1999).

En gran medida, la relación entre el urbanismo y la política es simbiótica; mientras que el urbanismo puede conseguir la realización de sus propuestas a través de la política al poseer esta algunos recursos económicos y cierta capacidad administrativa para garantizar las intervenciones sobre la ciudad, la política ve en el urbanismo un medio para alcanzar objetivos que, según el caso, beneficia a las poblaciones y los territorios, o solamente a determinadas clases sociales.

Aunque existen otras, la mayor evidencia de la relación entre ambas es que el urbanismo, además de ser una disciplina que intenta crear espacios urbanos de forma

arquitectónica, intenta cumplir varias funciones que no serían posibles sin su concreción en la realidad, los cuales son mucho más factibles en el marco de un sistema político con la suficiente capacidad de lograr adoptar medidas dirigidas a la implementación de las propuestas que hacen sus teóricos. Por su parte, las actuaciones y decisiones políticas también tienen impactos sobre los territorios, por lo que las intervenciones urbanísticas sobre ellos pueden beneficiar o afectar negativamente a sus habitantes y sus entornos.

Leonardo Benévolo, reconociendo con vehemencia esta interdependencia, hace una seria denuncia al respecto:

“En adelante la teoría política tiene en menos las investigaciones y experiencias parciales, y se esfuerza por absorber en forma total las propuestas de reformas aisladas en las reformas generales de la sociedad. Por su parte, la cultura urbanística, aislada del debate político, adopta cada vez más el aspecto de una técnica para el servicio del poder constituido, pero no por ello se vuelve políticamente neutra [...]” (Benévolo, 1967).

Lo anterior significa que, a pesar de que tanto el urbanismo como la política se necesitan mutuamente, ambos suelen actuar por aparte sin que ello implique la total ruptura de su relación. Si la política pretende la solución definitiva de los problemas de la sociedad a partir de propuestas fragmentarias y sin articulación, el urbanismo, aunque aparente neutralidad mediante la aplicación de la técnica sin mediación ideológica, termina siendo un ejercicio profesional que no puede desentenderse del contexto político. Las decisiones que se toman sobre la ciudad se basan en demandas de la población sobre diversos aspectos -movilidad, vivienda, empleo, seguridad, medio ambiente, etc.-, relaciones de poder, estructuras administrativas, disputas por el territorio y posibles acuerdos entre las partes para beneficio del desarrollo urbano. Los *stakeholders*, es decir, el conjunto de actores con diferentes intereses o reivindicaciones, pueden lograr consenso político que favorezca a todas las partes en las ciudades. Sin embargo, los espacios urbanos se convierten en focos de conflicto por los cuales se presentan diversas disputas, entre ellas la lucha por el entorno (Delgado, 2010). Todo ello hace parte del ejercicio de la política, y por esta razón es que Gargantini, Peresini y Alvarado (2017) afirman que los procesos de planificación y construcción de ciudad se hacen en función de la disputa.

Las particularidades de esta relación no son estáticas, sino que pueden variar con los cambios de contexto histórico, político, urbano y cultural, con todo lo que ello implica. Sin embargo, hay algunos hechos que permiten, inclusive, entender la naturaleza del fenómeno urbano. En el estado del arte se habían analizado las ciudades como sitios de acumulación de riqueza, en las que las relaciones de poder determinan la ubicación de cada clase social, que regulan los flujos comerciales así como el comportamiento de sus habitantes. Pero no todo se reduce a una visión punitiva y conflictiva de los espacios urbanos, porque en ellos también es posible la negociación, el logro de acuerdos y la solución de conflictos.

Ante todo, las ciudades han sido utilizadas a lo largo de la historia como mecanismos de control territorial gracias a que adquieren la competencia de ejercer su jurisdicción sobre una parte del territorio (Zambrano, 2002) y están sujetas a un Estado que, precisamente, busca garantizar la soberanía en su territorio (Silva, 2014). Aunque José Luis Romero (1972) y Jean Casimir (1973) reconocen que este rol se cumplió de manera más fuerte en el periodo colonial hispanoamericano, también admiten que, después de la Independencia, se convirtieron en instrumentos ideológicos que reclaman ser representantes del interés y el poder nacional al ubicar en su espacio los altos poderes del Estado -las ciudades capitales-. Al mismo tiempo pasan a ser lugar de habitación de las élites tanto rurales como urbanas que buscan transformarlas de acuerdo con sus intereses político-económicos y sus gustos “refinados”, aunque también han sido lugares de asentamiento de una clase media, compuesta especialmente por cuadros administrativos y profesionales cuyo trabajo es netamente urbano. En la experiencia latinoamericana, caracterizada por el predominio de los gobiernos centrales en detrimento de la autonomía territorial, se convierten en lugares de decisión en las que se adoptan las diferentes políticas y dinámicas económicas que determinan el transcurso histórico del resto del país. En las ciudades de la región se han configurado representaciones espaciales de las jerarquías sociales predominantes, que se manifiestan, especialmente, en problemas urbanos como la segregación socioespacial (Mora & Solano, 1993).

De manera inversa, las ciudades, si bien se desarrollan según características particulares, no se abstraen totalmente de la influencia que ejercen los fenómenos

políticos, sociales y económicos que ocurren a su alrededor, incluso a nivel nacional, empezando por la configuración del sistema político que influye en su autonomía y toma de decisiones. Tanto la configuración del sistema político como el mismo ejercicio de la política contribuyen a dar alguna forma a la ciudad y contribuyen a la definición de su carácter: será incluyente o excluyente, se basará en la multiplicidad de actores de diversa índole o solamente en la voluntad de las élites gobernantes, las ciudades serán autónomas para tomar decisiones sobre sí mismas o dependerán de la voluntad del gobierno central.

El urbanismo, aunque se ha aplicado en regímenes políticos como las monarquías absolutas y las dictaduras militares -un ejemplo de ello es España, en donde gran parte de la legislación sobre urbanismo y planeación del territorio se adoptó durante la dictadura franquista (Capel, 2011)-, es una disciplina asociada a la democracia liberal y al sistema económico capitalista al desarrollarse y realizarse en países considerados “democráticos” y profundamente capitalistas, como el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos. Esto permite o limita la participación plural de actores que tengan conocimiento sobre el tema o, simplemente, se vean afectados por el. Además la política urbana y el urbanismo, aunque sean impuestos unilateralmente por las instituciones de gobierno, formalmente buscan el logro de acuerdos que beneficien a los actores involucrados en la ciudad, sin importar su procedencia. El Estado -en particular el gobierno urbano- actúa no solamente como el formulador de la política urbana, sino que adquiere la función de mediación entre las partes afectadas o beneficiadas por las decisiones que se toman sobre la ciudad.

El hecho de que el urbanismo y la planeación urbana, que en apariencia son disciplinas técnicas que no poseen sesgos de ningún tipo, sean los que guíen el ordenamiento urbano e influyan sobre la localización de las actividades urbanas, también se convierten en hechos políticos porque cualquier decisión que se toma sobre el territorio urbano tiene causas y consecuencias políticas, además de reflejar los intereses de determinados actores. Las relaciones y jerarquías de poder existentes en la sociedad, la configuración del sistema político, que configura una relación entre el gobierno central y las ciudades, así como los imaginarios sobre la construcción de ciudad vigente en la sociedad del momento, son factores que influyen altamente sobre la forma en la que tanto el

urbanismo como la planeación se llevan a cabo. Por supuesto, sus actuaciones tienen efectos políticos al propiciar la exclusión o la inclusión de las personas comunes en las decisiones sobre sus territorios, y sus resultados terminan reflejando la estructura social y económica prevalecientes.

Henri Lefebvre (1976) y David Harvey (2014) parecen secundar esta afirmación al sostener que la política urbana y la planeación que se implementan son una evidencia *espacial* de las relaciones de poder vigentes en la sociedad, y que no cumplen con las expectativas y las necesidades de la ciudad, convirtiéndose así en instrumentos que satisfacen los intereses geopolíticos y económicos de las elites socioeconómicas dominantes. Las consecuencias de ello es que sus decisiones favorecen la especulación inmobiliaria, convierten el suelo urbano en una mercancía, altamente beneficiosa en la dinamización del mercado inmobiliario, favorecen la segregación socioespacial que separa a las comunidades e impide su acceso a bienes y oportunidades urbanas. Al respecto, Alberto Castrillón y Sandra Cardona (2014, pág. 42) plantean que:

“[...] Las orientaciones del desarrollo urbano no son orientaciones socioespaciales de cualquier índole sino que obedecen a patrones de subordinación social según los cuales las élites políticas y económicas definen los lugares urbanos de alto desarrollo y de alto valor económico y, en los otros lugares no valorizados de esta misma manera, viven las clases sociales subordinadas; el problema de la subordinación en el funcionamiento biopolítico no conduce a la exclusión sino a la integración según unos parámetros de control y de disciplinamiento social a los cuáles deben someterse los grupos sociales subordinados [...]”.

Si bien todo esto puede evidenciarse empíricamente, e incluso históricamente, los planteamientos de Harvey y Lefebvre no niegan la existencia de otros actores que, al igual que las mismas élites, tienen intereses sobre la ciudad y, de alguna manera, también la modifican según sus necesidades. Un urbanismo planteado desde un sistema democrático debería garantizar la participación de múltiples actores cuyas propuestas e inquietudes tengan incidencia en la política urbana, pero en ocasiones estas no cuentan ni siquiera con los recursos económicos o políticos para ello.

Gracias a la pertenencia de miembros de las élites a sectores tradicionalmente poderosos, como el inmobiliario y el financiero, ambos denunciados tanto por Lefebvre como por Harvey, el desarrollo urbano se consigue por encima del bienestar de las comunidades, y aislando a las élites del resto de la ciudad. En muchas ocasiones tales sectores permean las instituciones públicas a través de financiación, influencia o inclusive corrupción, las cuales terminan tomando decisiones a su favor. Estas prácticas no eliminan la posibilidad de que actores como los ciudadanos del común, colectivos comunitarios, minorías étnicas y sexuales -entre otros- puedan participar en la política y la planeación urbanas, pero su escasez de recursos financieros e influencia en los altos escenarios políticos -como el mismo gobierno urbano- reduce las posibilidades de que sus reivindicaciones sean tenidas en cuenta por las autoridades de las ciudades.

Por esto es que surge la controversia. Harvey y Lefebvre podrían ser considerados como los precursores de las reivindicaciones urbanísticas que reclaman un *derecho a la ciudad*, uno de los únicos medios para contrarrestar la cooptación de los gobiernos urbanos por los banqueros y los agentes inmobiliarios (Delgado, 2010). Pero también hay algunos casos en que dichos gobiernos adoptan más un rol de mediación entre los diferentes actores urbanos, tal y como ocurre en la ciudad de Córdoba, en Argentina, en la que el Estado busca conciliar los intereses urbanos tanto del gremio de los constructores como de los grupos comunitarios (Gargantini, Peresini, & Alvarado, 2017).

Los intereses que se analizaron en su ciudad son relativamente diferentes: por un lado, los funcionarios públicos intentan establecer un diálogo que, en última instancia, podría permitir un desarrollo urbano en beneficio de sus habitantes; por otro, los actores privados muestran su preocupación por la falta de claridad en la norma urbana, y son expectantes ante la posibilidad de que las decisiones que se tomen sobre el territorio incentiven su actividad económica; y los actores comunitarios están confiados en que la política de planeación urbana tomará en cuenta sus diferentes necesidades. Estos actores no solamente son importantes, sino que son necesarios: los funcionarios públicos y los dignatarios del gobierno, al actuar en el marco de una burocracia, son los encargados de aplicar la norma urbana y establecer los reglamentos que regulan el desarrollo urbano, pese a que suelen beneficiar a ciertos sectores económicos; los grupos empresariales y las empresas constructoras, al ejecutar proyectos inmobiliarios,

obtienen un beneficio económico y esperan que sus actividades sean llevadas a cabo sin impedimento de otros; y las asociaciones comunitarias, al conocer y reconocer sus territorios, también están al tanto de sus necesidades y, al poseer cierto nivel de organización, formulan sus reivindicaciones y pretenden que su participación sea efectiva.

A pesar de su importancia en las dinámicas políticas, existen otros actores que, en mayor o menor grado, se involucran en las discusiones sobre la planeación urbana y el urbanismo, tienen sus propios intereses, y su nivel de influencia puede variar según las circunstancias y los recursos de negociación que utilizan a su favor, yendo más allá de los actores exclusivamente locales que fueron presentados por las autoras anteriores. Dependiendo de su involucramiento en la política o la economía, si pertenece al nivel local o al nivel nacional, adquiere una forma de influencia que puede incidir, en mayor o menor grado, en las dinámicas al interior de las ciudades. Al no estar completamente aisladas de su entorno, se ven afectadas por otros agentes y agrupaciones que, en teoría, son externos a la ciudad.

Los **legislativos nacionales** formulan las normas urbanas generales que son adoptadas por los gobiernos territoriales, cuya efectividad depende del carácter centralista o federal del sistema político; si este es federal, estas atribuciones son asumidas en su mayoría por los departamentos, provincias o estados, e inclusive por las ciudades mismas. De forma similar, los **gobiernos centrales** expiden algunas normas complementarias y otras que también tienen este carácter general, pero sin pasar por encima de los organismos legislativos, y dependiendo del país en cuestión, suelen prestar asesorías técnicas para su implementación. Los **gobiernos municipales** -o urbanos para esta investigación- expiden planes reguladores o de ordenamiento urbano, los cuales son las normas urbano-territoriales que regulan el desarrollo urbano y las actuaciones de los actores interesados, pero no se reducen a ello. Las ciudades también cuentan con **órganos legislativos o deliberativos**, los cuales tienen capacidad de decidir sobre diversos temas y ejercer un control político sobre las actuaciones gubernamentales, entre ellos la adopción de la política urbana que será implementada en el territorio urbano de las ciudades, prerrogativa que depende también del sistema político del nivel nacional o federal.

Las ciudades, desde las múltiples perspectivas de los autores mencionados, ya no se reducen a ser exclusivamente territorios de acumulación de riquezas y para el control territorial, en los que se hace mucho más fácil el disciplinamiento de las poblaciones y en las que la escasez del espacio provoca conflictos con mayor favorecimiento de sectores económicamente poderosos. Dada su complejidad y la influencia que reciben tanto interna como externamente, se ve reflejada la multiplicidad de actores con intereses que impactan en los territorios y que, al poseer recursos económicos o sociales, adquieren una voz y proponen una manera de llevar a cabo la planeación urbana de acuerdo con dichos intereses. El gobierno urbano, aunque posee mayores atributos para la toma de decisiones, enfrenta un escenario complejo en el que satisfacer a todas las partes se torna complicado. Esta dificultad también se asemeja a la diversidad que caracteriza al urbanismo.

Tabla 2-1: Actores involucrados en temas de urbanismo y planeación urbana.

Actor	Funciones
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Pronunciarse sobre temas de urbanismo y planeación. • Formular propuestas de solución a problemas urbanos y territoriales. • Aprobar o rechazar propuestas normativas sobre urbanismo y planeación urbana. • Hacer que sus propuestas sobre dichos temas sean aprobados o tenidos en cuenta en espacios deliberativos (órganos legislativos, ministerios, gobiernos municipales o centrales, etc.)
Legislativo nacional-federal	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar o rechazar propuestas de normativa nacional o federal relacionada con urbanismo y planeación urbana. • Expedir leyes nacionales o federales sobre estos temas. • Plantear propuestas de solución a problemas urbanos. • Pronunciarse sobre temas de urbanismo y planeación urbana.
Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar la norma urbanística aprobada por el legislativo nacional.

	<ul style="list-style-type: none"> • Formular la planeación social y económica aplicable al territorio • Ejecutar su agenda de gobierno. • Conocer sobre las problemáticas urbanas y formular propuestas de solución. • Expedir otras normativas complementarias sobre temas urbanos.
Gobiernos provinciales-estadales	<ul style="list-style-type: none"> • Formular e implementar la norma urbanística a nivel provincial o estadual. • Hacer acompañamiento -financiero, técnico, etc.- a los municipios en la implementación de la norma urbana. • Ejecutar su agenda de gobierno.
Organismos colegiados municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar o rechazar propuestas de norma urbana o de planeación, entre ellos los planes reguladores o los códigos de urbanismo. • Aprobar mecanismos de recaudo y financiación de obras públicas de gran magnitud, así como presupuestos municipales. • Pronunciarse sobre temas de urbanismo y planeación urbana. • Conocer sobre las problemáticas urbanas y formular propuestas de solución.
Gobiernos municipales (o urbanos)	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar su agenda de gobierno. • Proponer mecanismos de recaudo y financiación de obras públicas. • Ejecutar presupuestos municipales aprobados. • Conocer sobre las problemáticas urbanas y formular propuestas de solución. • Proponer y adoptar planes reguladores y normativas urbanas aplicables a la ciudad. • Ejecutar obras públicas necesarias para la ciudad (vías, transporte público, servicios públicos, equipamientos, etc.).

	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios públicos (energía, aguas, transporte público, salud y educación, etc.). • Regulación del desarrollo urbano.
Gremios empresariales (empresas constructoras, comerciantes, industrias, propietarios, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Mediación entre empresarios y gobiernos urbanos. <p>Representación de los diversos intereses empresariales en torno a la ciudad y el suelo urbano que son planteados ante el gobierno urbano, como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar un ambiente propicio para la realización de inversiones: • Bajos impuestos. • Bajos costos de producción -transporte eficiente, salarios competitivos de mano de obra, disponibilidad de personal, etc.-. • Disponibilidad de recursos (materiales, humanos, financieros) • Normativa urbana flexible, pero con seguridad jurídica.
Asociaciones comunitarias y sociales	<p>Las asociaciones comunitarias divergen por sus objetivos específicos, pues algunos velan por intereses relativamente puntuales -colectivos artísticos, ambientales, ONG's, asambleas barriales, minorías étnicas-, mientras que otros adquieren un carácter más general. Sin embargo, algunos comparten algunas finalidades, como las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios públicos de calidad. • Mejor acceso a oportunidades de empleo en la ciudad. • Mayor inclusión social -mejores salarios, acceso a bienes y servicios, fortalecimiento de las instituciones de gobierno urbano en las comunidades, etc.-. • Mejoras urbanísticas en las comunidades -redes de servicios, pavimentación de calles, construcción de equipamientos, mejor acceso al transporte público, etc.-. • Legalización de predios y barrios.

	<ul style="list-style-type: none"> • Participación comunitaria y ciudadana en la toma de decisiones sobre sus territorios.
Urbanistas y planificadores urbano-regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación sobre fenómenos y dinámicas urbano-regionales. • Construcción de conocimiento sobre planeación urbana y urbanismo. • Conocer sobre las problemáticas urbanas y formular propuestas de solución. • Actuar como actores con función de asesoría sobre asuntos urbanos ante los gobiernos de las ciudades y las comunidades. • Proponer y elaborar planes reguladores de desarrollo u ordenamiento urbano. • Establecer vínculos entre la academia y la sociedad mediante estudios que incluyan diversidad de actores urbanos (gobiernos, organismos públicos, asociaciones socioeconómicas, gremios, etc.).

Fuente: elaboración propia con textos de Espriella (1942), Cardozo (1943), Hall (1996), Sánchez (1999), y Gargantini, Peresini & Alvarado (2017).

La controversia sobre el rol de las instituciones del Estado en la gestión de la ciudad es difícil de dirimir porque los escenarios de conflicto, de favorecimiento a determinados grupos socioeconómicos, así como de diálogo y negociación, son factibles. El rol mediador de los gobiernos urbanos puede inclinarse a favor de los sectores económicos más lucrativos que poseen intereses sobre sectores de las ciudades con potencial de desarrollo, correspondiendo con la perspectiva neomarxista. La existencia de una multiplicidad de actores con cierto grado de influencia en el urbanismo y la planeación urbana es una muestra de que las ciudades se convierten en escenarios propicios para el ejercicio de la democracia. En una dictadura o una monarquía absoluta esto sería completamente imposible.

La posibilidad de que varias agrupaciones y colectivos pudieran contar con voz y alguna capacidad de incidencia en los asuntos urbanos, ha sido resultado de un proceso de

larga data, pues las decisiones habían sido tomadas por los gobiernos urbanos casi de forma indiscutible en los albores del sistema capitalista y del urbanismo como disciplina. La historia parece darle la razón a Harvey y Lefebvre en sus denuncias a pesar de que sus estudios tratan más sobre el contexto actual -en el caso de este último, de los años sesenta y setenta del siglo XX-, pero el arquitecto británico Peter Hall en sus *Ciudades del Mañana* (1996), hace una marcada diferencia: analiza cómo el urbanismo ha beneficiado a las élites de las ciudades mediante la aplicación de evidencias tanto en estudios teórico-empíricos sobre el urbanismo del siglo XX, como en el análisis de decisiones políticas concretas tomadas en ciudades británicas, europeas y estadounidenses desde finales del siglo XIX. Esto podría demostrar dos cosas: por un lado, que el gobierno urbano no es un fenómeno actual, sino histórico; y segundo, que es cierto que en muchas ocasiones sus decisiones han beneficiado a ciertos gremios económicos, pero este no era el objetivo, al menos en un principio. Esto explica porque su libro, más que una propuesta teórica, es un estudio histórico en el que explica de qué manera el urbanismo y la política, en su interacción, se convirtieron en instrumentos que actuaron en contravía de las necesidades sociales y económica de su tiempo.

La segregación socioespacial por razones de clase y de raza, intervenciones urbanas que benefician al sector inmobiliario, afectando a poblaciones empobrecidas, políticas y proyectos habitacionales que, lejos de solucionar los problemas socioeconómicos de ciertos sectores urbanos, los profundizaron, fueron situaciones constantes desde finales del siglo XIX, y todo ello, en parte, fue causado por el cercano vínculo que ha existido entre los empresarios y los gobernantes urbanos en diversas ciudades del mundo. Este autor explica que el urbanismo no había hecho lo suficiente para impedir los efectos nefastos de esta relación, y se lamenta por ello. A pesar de las graves equivocaciones en las que la disciplina fue más que partícipe, reconoce que su función ha sido fundamental, y lo sigue siendo en el futuro:

“¿Así pues, dónde estaba el urbanismo? Durante este siglo, y a pesar de los numerosos errores y equivocaciones, la planificación de la ciudad ha ayudado a millones de personas relativamente pobres y decentes a vivir mejor y de una manera más digna; por esta razón deberíamos alabarla por lo que ha hecho en el

pasado y apoyarla por lo que puede hacer en el futuro [...]”. (Hall, 1996, pág. 408).

Cualquiera podría suponer que esta sería la función más importante de la planeación urbana como política pública: mejorar la calidad de vida de la población en todas las formas posibles. Casi siempre se espera que los Estados, los gobiernos y particularmente las políticas de urbanismo y planeación urbana, tomen en cuenta las necesidades y los intereses de la población que decide hacer su vida en las ciudades. En una situación ideal, el ordenamiento del territorio es el resultado de un acuerdo entre los actores con incidencia en la toma de decisiones, sea abundante o escasa, cuyas actuaciones tienen impactos territoriales y, si bien representan sus propios intereses, también velan por los del conjunto de la ciudad.

Aunque los autores marxistas parecen estar determinados a que su finalidad última es la perpetuación de las relaciones de poder y de producción que surgieron con el capitalismo, es de reconocer que el urbanismo y la planeación urbana han cumplido un rol indiscutible, fundamental en los procesos de urbanización y que lo sigue siendo hoy: mejorar la calidad de vida en las ciudades a través de un *gobierno urbano* que implementa las políticas de planeación urbana y urbanismo, las cuales a su vez llevan a cabo acciones dirigidas hacia este propósito.

En conclusión, es más que evidente la recíproca relación entre la ciudad y la política, que ha sido sujeta a estudio tanto en la teoría como en trabajos sobre historia urbana. Las ciudades reproducen las estructuras políticas sociales, económicas y culturales a lo largo del tiempo, y se han constituido en escenarios donde el conflicto y el consenso son posibles, con una diversidad de actores los cuales, dependiendo de su capacidad de influencia, poseen intereses o reivindicaciones que, al ser tenidos en cuenta o ignorados, afectan positiva o negativamente los territorios urbanos. Tanto la resolución de los problemas de las ciudades, como de las disputas entre actores con incidencia la toma de decisiones, depende de la presencia de una estructura administrativo-burocrática con recursos financieros, político-administrativos, coercitivos, físicos -instalaciones, edificios, equipamientos- y humanos para llevar a cabo con efectividad estas funciones.

Dicha estructura *espacializa* la toma de decisiones de acuerdo con el conocimiento que la política posee sobre la ciudad y los recursos de los que dispone. La ampliación de las calles, la construcción de edificaciones disciplinarias como hospitales y cárceles, y la imposición de medidas coercitivas que garanticen la convivencia en la ciudad son algunas de las atribuciones de la *policía* mencionadas por Michel Foucault (Foucault, 2006), pero la construcción de otros espacios públicos como parques y plazas no podrían existir sin alguna institución que decida sobre ello. La realización de las propuestas del urbanismo, la satisfacción de los divergentes intereses, la resolución de las contradicciones socioeconómicas entre las clases sociales de las ciudades y la garantía de una calidad de vida digna entre los habitantes urbanos, son algunas de las razones que explican la existencia del *gobierno urbano*.

2.2. ¿Qué es el *gobierno urbano*?

Como tal el concepto de “gobierno urbano” es reciente -cabe recordar que uno de los primeros estudios que utiliza este término explícitamente es el de Zambrano y Barón (2018)- por debates asociados a términos similares como la *gobernanza urbana*, que retoma indagaciones sobre los actores que ejercen el poder en las ciudades y la participación colectiva que se había llevado a cabo desde los años sesenta (Vásquez, 2013). En décadas anteriores, en particular en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, no se hablaba de gobierno urbano, de política urbana o de planeación. Al ser considerado como una disciplina derivada de la arquitectura, el urbanismo estuvo relativamente apartado de las dinámicas de la política y, del mismo modo, la ciencia política no se involucró inicialmente en los estudios urbanos. En Colombia, donde la profesión del urbanista empezó a adquirir importancia desde la llegada de Karl Brunner a Bogotá (véase capítulo 3), no se hablaba sino de *derecho municipal* o *régimen municipal*, que eran meras compilaciones sobre las funciones y competencias de las ciudades en el marco del sistema político colombiano⁵.

⁵ A mediados del siglo XX en Colombia la disciplina más cercana a la política era el derecho. En ese entonces no se hablaba de política urbana como se hace desde hace pocas décadas, sino de *derecho* o *régimen municipal*. En esta investigación, dos tesis de grado en derecho son relevantes para entender el lenguaje sobre el gobierno urbano en los años cuarenta: *Derecho Municipal*

Inicialmente, el urbanismo se aplicó a través de normas legales y políticas que, por lo menos en el caso español al principios del siglo XX, regulaban los ensanches urbanos y las actuaciones de los agentes urbanos en los procesos de urbanización (de Terán, 1996; Magrinyà, 2009; Capel, 2011). Pero en términos teóricos, se hablaba de un urbanismo como disciplina que ordena y regulariza el territorio urbano, y de un derecho urbanístico que definía los derechos, los deberes de los propietarios del suelo urbano y delimitaba algunas que otras funciones de los organismos públicos en relación con en desarrollo urbano.

No obstante, se puede hablar de *gobierno urbano* desde una perspectiva histórica por algunas razones mencionadas implícitamente: primero, porque el urbanismo, para ser adoptado e implementado, tuvo que ser propuesto en el marco de un sistema político y unos organismos político-administrativos con facultades en la toma de decisiones sobre asuntos relativamente públicos, como la orientación del desarrollo urbano; segundo, en lugares donde la institucionalidad no contaba con el conocimiento sobre temas urbanos, se tuvo que crear para llevar a cabo las diferentes medidas sobre desarrollo urbano y urbanismo; y tercero, dependiendo del caso en particular, las instituciones y las normas urbanas empezaron a actuar de manera conjunta en las ciudades, por lo que también se podría hablar de una incipiente *política urbana*, aunque no estaba realmente articulada y carecía de sistematicidad.

La política urbana, según Quim Brugué y Ricard Gomà (1998), es la confluencia de varios fenómenos de mayor envergadura que surgen desde los sistemas político y económico, los cuales terminan desembocando en las ciudades y tienen una expresión territorial. Es la *espacialización* –y también se podría decir la *urbanización*- de las políticas sociales y económicas del Estado. Esto significa que la integralidad -al incluir diversos asuntos- y la sistematicidad -se implementa de manera orgánica por sus instituciones- son algunas de las características fundamentales de este tipo de política.

A su vez, proponen una clasificación partiendo de sus objetivos reales: las **políticas urbanas de eficiencia** buscan transformar la economía de la ciudad a través de medidas de diversificación económica y construcción de infraestructura –vías de comunicación, especialmente-; las **políticas urbanas de equidad**, cuyas actuaciones regulan los mercados inmobiliarios y del suelo urbano, ofrecen facilidades para el acceso a la vivienda, incentivan la construcción de equipamientos para reducir los desequilibrios urbanos, y favorecen el uso del transporte público; y las **políticas urbanas de redistribución** se focalizan hacia el mejoramiento integral de barrios marginales, el reequilibrio urbano de sectores mono-funcionales, y la regeneración de barrios históricos (Brugué & Gomà, 1998).

Algunas de estas políticas no son recientes. Leonardo Benévolo (1967) Peter Hall (1996) resumieron los objetivos de las políticas que podrían catalogarse como *urbanísticas* de los siglos XIX y XX en lo siguiente:

- Provisión de vivienda barata pero confortable para reducir la alta densificación y pobreza de las grandes ciudades.
- Construcción de infraestructura que facilite la movilidad de pasajeros y mercancías –trenes, transporte público, autopistas-.
- Extensión de redes de servicios públicos, especialmente acueducto y alcantarillado, para impedir la proliferación de enfermedades. La creación de instituciones a cargo de la higienización de los espacios habitacionales, así como de las personas, también fueron determinantes en la época.
- Construcción de parques y otros espacios verdes para purificar el aire y reducir la contaminación atmosférica.
- Ensanche y desarrollo urbano.
- Renovación urbana con fines de reactivación económica.

Pese a que no proponen una definición precisa de gobierno urbano, Zambrano y Barón (2018) explican que, por lo menos en el caso de Bogotá en los años 30 del siglo pasado, sus finalidades fueron la modernización urbana, la regulación del crecimiento urbano mediante la aplicación de instrumentos de planeación e intervención urbanas, la provisión de servicios públicos -agua y alcantarillado inicialmente- y la creación de impuestos y

tasas de contribución -como la valorización- para mejorar las finanzas de la ciudad. Estas competencias son un tanto similares a las descritas por Benévolo y Hall. En principio, las decisiones tomadas y las intervenciones realizadas solo pretendieron solucionar definitivamente los problemas de salubridad comunes en las ciudades decimonónicas, pero el gobierno urbano, en una situación ideal, no se limita a adoptar medidas financieras y de urbanismo, si bien son fundamentales para el funcionamiento de la ciudad.

A diferencia de la política urbana, el gobierno urbano se caracteriza por tener a su disposición un entramado de instituciones que, cumpliendo diversas pero específicas funciones, se dirigen en su actuación hacia un objetivo común: la gestión urbana integral de la ciudad, no solamente en temas urbanísticos y financieros, sino también administrativos, políticos, sociales, y económicos, que contribuyen al desarrollo de la ciudad y de sus habitantes.

La política urbana, así como las políticas sociales y económicas mencionadas por Brugué y Gomà (1998), son formas de actuación institucional que consiguen articular, en la medida de lo posible, las intervenciones de la administración pública fragmentadas por "sectores" (tabla 2-1), disponiendo de sus propios recursos, organismos institucionales y funciones, cuyas actuaciones deberían beneficiar a la ciudad y a las personas que viven ahí. En estos casos, la existencia de cierto nivel de autonomía respecto a entidades de mayor categoría -departamentos, provincias, estados, gobierno nacional o federal- resulta de utilidad para la toma de decisiones acorde con los intereses y las necesidades en la ciudad sin que haya impedimentos de otros entes territoriales.

El gobierno urbano, de forma similar a los sistemas políticos nacionales, también cuenta con cierta división de poderes: un **organismo legislativo** o deliberativo -dependiendo de la ciudad, se denomina concejo, legislatura, etc.- establece las diferentes normativas sobre diversas materias que son implementadas en toda la ciudad; una suerte de **poder ejecutivo**, conformado por el jefe de gobierno de la ciudad, funcionarios designados directamente por él, y encargados de cada uno de los sectores -según el caso se denominan "secretarios"- . Esta rama ejecuta las disposiciones en la ciudad adoptadas

por el organismo legislativo, así como llevar a cabo la agenda pública propuesta por el jefe de turno.

Los modelos de gobierno urbano son variados y guardan un nivel de concordancia con los sistemas políticos nacionales. Los Estados Unidos tienen la particularidad de contar con tres formas diferentes de gobierno que otorgan mayores o menores competencias a sus organismos públicos; en el modelo *alcalde fuerte-concejo débil* el primero está facultado para designar a los funcionarios de alto rango con un concejo que solamente adquiere poder de veto sobre sus decisiones; por su parte, en el modelo *alcalde débil-concejo fuerte* la relación se invierte, siendo este último una autoridad administrativa con mayores facultades que designa a los principales funcionarios, abriendo la posibilidad de su elección por voto popular; y el modelo del *gerente urbano*, similar al de una empresa, se caracteriza porque el concejo elige a un gerente encargado de nombrar a los funcionarios y llevar a cabo los asuntos de la ciudad. Este contempla la existencia de un alcalde, pero no goza de poder de decisión, constituyéndose más bien en un cargo nominal (Ward, 1996). El gobierno urbano en las ciudades británicas sigue el modelo condado-distrito, es decir, con competencias en servicios esenciales como servicios públicos, red ferroviaria, servicios sociales y asistenciales, vivienda y planeación urbana. La capital británica, Londres, es regida por su propia asamblea legislativa que, por el carácter metropolitano de esta ciudad, se encarga de los asuntos comunes a los municipios que la integran, así como por un alcalde elegido mediante sufragio universal (Bombillar, 2011).

En América Latina la tradición durante gran parte del siglo anterior fue la centralización de los sistemas políticos, por lo que los jefes de gobierno de las ciudades capitales eran designados directamente por presidente al ser la cabeza del Estado. En México, por ejemplo, su capital fue erigida como Distrito Federal en 1824, pero el máximo cargo gubernamental de la ciudad era designado por el presidente de la nación, medida adoptada a través de una ley orgánica promulgada en 1929 (Hurtado & Arellano, 2009). La ciudad de Buenos Aires estuvo regida por un estatuto orgánico propio desde 1882 al ser designada como *Capital Federal*, aunque su jefe de gobierno era un cargo directo de la presidencia de la nación hasta que, en la reforma constitucional de 1994, fue aprobada

su elección mediante sufragio universal (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016).

Bogotá ha atravesado por vaivenes de autonomía y centralismo a lo largo del siglo XX. La Constitución de 1886 no fue clara respecto a la condición política de la ciudad capital, cuestión parcialmente resuelta durante el gobierno del general Rafael Reyes, la que se conformó un Distrito Capital regido por un gobernador elegido directamente por el presidente, intentona autonómica que solo duró cinco años. Con la expedición del Código de Régimen Político y Municipal en 1913 se confirmó la designación de los alcaldes de las capitales departamentales por parte de los gobernadores, incluyendo a Bogotá como capital del Departamento de Cundinamarca. En 1954, después de varias décadas de debates, se conformó el Distrito Especial, cuyo alcalde mayor sería designado directamente por el presidente de la república (véase apartado 3.2.3). Desde 1988, gracias a una reforma constitucional, el alcalde mayor es elegido por voto popular, medida confirmada en 1991 con la nueva Constitución Política de Colombia y luego, en 1993, con la expedición del Estatuto Orgánico del Distrito Capital (Decreto 1421, 1993).

El gobierno urbano suele ocuparse de determinados asuntos estratégicos para el funcionamiento y el desarrollo de la ciudad, aunque surgen otros de acuerdo con las necesidades de cada periodo histórico (tabla 2-2).

Tabla 2-2: Acciones y ámbitos de intervención generales del gobierno urbano.

Ámbito de intervención	Acciones
Urbanismo y planeación urbana	Desarrollo y crecimiento urbano, elaboración y promulgación de planes reguladores o de ordenamiento urbano, proyectos urbanísticos, políticas de renovación urbana, regularización de sectores marginales, preservación de sectores patrimoniales, expropiaciones, usos y actividades en el suelo urbano, sectorización-zonificación, instrumentos de

	financiación e intervención urbana, equipamientos urbanos, medidas de edificación y regulación de alturas.
Finanzas municipales	Definición de ingresos corrientes - impuestos urbanos, entre otros-, ingresos de capital -beneficios de las empresas públicas y mixtas- y transferencias - nacionales, provinciales y/o internacionales-.
Hábitat y vivienda	Construcción y venta de vivienda, facilidades de acceso -créditos, subsidios, etc.-, gestión del suelo para la construcción de soluciones habitacionales -compra de terrenos, banco de tierras, reservas-, incentivos para la construcción de vivienda social, mejoras barriales.
Trasporte y movilidad	Construcción de infraestructura vial de diverso tipo -calles, autopistas, rieles, etc.-, gestión, operación o regulación del servicio de transporte público -buses, metros, trenes metropolitanos y regionales, tranvías, BRT, etc.-, recaudo de pasajes, planeación de sistemas de transporte (planes viales).
Servicios públicos	Regulación en la prestación de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfonos, salud, educación, etc.); extensión de redes de acuerdo con las necesidades y las dinámicas de crecimiento urbano; políticas de salud pública y educación; dotación de equipamientos.
Gobernabilidad y gobernanza	Relaciones con los gobiernos central y

	provincial, así como con el organismo legislativo, las comunas o los distritos; participación comunitaria y ciudadana; implementación de las políticas públicas; funcionamiento de las instituciones urbanas; delegación de funciones; relaciones políticas regional o supramunicipales; articulación con los sectores privados y sociales.
--	---

Fuente: Elaboración propia con textos de Cardozo (1943), Lefebvre (1976), Brugué & Gomà (1998), Sánchez (1999), Graizbord (1999), y Gargantini, Peresini, & Alvarado (2017).

Esta lista dista de ser exhaustiva, pues los cambios urbanos que han ocurrido en los últimos cincuenta años en el mundo han hecho que otros asuntos sean integrados en el debate, tales como la superación de la desigualdad y la pobreza en las ciudades, la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental, que hacen parte de algunos de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana promulgada en 2016 (ONU Hábitat, 2017). Sin embargo, estas son algunas de las funciones *tradicionales* que ha cumplido el gobierno urbano desde la conformación de los diversos esquemas gubernamentales en las ciudades y la aparición del urbanismo.

A partir de esta información, y con ocasión de esta investigación, se podría definir al gobierno urbano como el conjunto de instituciones político-administrativas que, a través de su intervención en ámbitos como la planeación urbana, la provisión de vivienda, los servicios públicos domiciliarios, entre otros, se ocupan de la gestión de la ciudad. Los roles que cumple son los de mediador de los intereses de los múltiples actores que existen en la ciudad, además de la toma de decisiones administrativas que afectan el desarrollo urbano, así como el de sus habitantes.

La perspectiva histórica para desarrollarse en este trabajo permitirá conocer de antemano cómo se desempeñaba el gobierno urbano en el pasado, cuál fue su

incidencia en dinámicas como el crecimiento urbano, si logró resolver los problemas urbanísticos que afrontaban las ciudades, y cuáles eran las consecuencias del gobierno de las élites en su desarrollo. La ciudad de Bogotá experimentó un proceso de vertiginoso desarrollo urbano a lo largo del siglo XX, convirtiéndose en una suerte de “laboratorio” en el que se experimentó la posibilidad de crear instituciones que la hicieran no solamente bella urbanísticamente y con solidez financiera, sino con una fortaleza administrativa que la llevara a convertirse en una “verdadera” ciudad moderna. En el siguiente capítulo se analizará el rol que cumplió el gobierno urbano en la gestión de estos procesos, y en particular su papel en el desarrollo de los barrios San Luis y El Campín.

3. Gobierno urbano y urbanismo en los barrios San Luis y El Campín

Bogotá es un caso en el que la relación entre urbanismo y política ha sido objeto de análisis desde una perspectiva histórica, pero solamente ha sido tratada con brevedad por parte de los estudios que se han hecho sobre el transcurso de su historia. Las diferentes investigaciones sobre la ciudad han incluido elementos como la planeación urbana y el urbanismo, las políticas de vivienda e infraestructura vial, el componente social y los procesos urbanos ocurridos, en particular el crecimiento poblacional.

El gobierno urbano actúa sobre temas con afectaciones potenciales en el desarrollo de las ciudades. En el caso de Bogotá, este tipo de gobierno se configuró actuando sobre tres frentes para regular su crecimiento poblacional y fortalecer sus instituciones urbanísticas. Su finalidad fue hacerlas más eficaces en sus funciones, algo que ocurrió de forma mucho más intensa entre finales de los años 30 y mediados de los años 60, periodo que coincidió con el más intenso proceso de urbanización experimentado en la historia de la ciudad. Varios planes urbanos, la creación de una relativamente compleja estructura administrativa, y la promulgación de normas sobre regulación de las urbanizaciones fueron los intentos del gobierno de la ciudad por solucionar definitivamente los problemas que estaban profundizándose durante décadas. Inclusive se llegó a considerarse que el establecimiento de un Distrito Capital o Especial para Bogotá sería la solución definitiva a sus frecuentes dificultades.

A pesar de que algunos elementos contenidos en los planes y en las normas se implementaron, como ciertas avenidas y proyectos de vivienda, y la institucionalidad se hizo más compleja, el gobierno urbano no consiguió responder a los desafíos que produjo la notable transformación de Bogotá y, ante esta incapacidad de respuesta, las

problemáticas fueron profundizándose con el tiempo. En este capítulo se explicarán las razones de ello.

3.1. Gobierno, urbanismo y modernización de una ciudad en transformación.

El ya mencionado estudio de Zambrano y Barón sobre el IV centenario de la fundación de Bogotá (2018) es innovador ya que habla de forma explícita de un *gobierno urbano* establecido con ocasión de este acontecimiento, cuyo propósito fue modernizar a la ciudad mediante la introducción del urbanismo y el mejoramiento en la captación de recursos financieros a través de impuesto. Esta podría considerarse como una respuesta tardía a diferentes procesos que venían dándose desde principios del siglo XX y que implicaron, a largo plazo, la transformación de la antigua capital virreinal y republicana en una metrópoli de varios millones de habitantes. En esas primeras décadas surgieron barrios con problemas sistemáticos de salubridad y habitabilidad. Los problemas urbanísticos que este fenómeno generaba -en especial una expansión poco articulada con el centro histórico- fueron planteados y tratados a través de varios mecanismos como algunas incipientes normas regularizadoras de las urbanizaciones-, pero fueron parcialmente solucionados para la celebración de la fundación de Bogotá en 1938. Por razones como esta es que la formación de este gobierno venía dándose desde principios del dicha centuria con el objetivo de dar solución definitiva a las problemáticas acuciantes que padecía la ciudad, en especial el crecimiento urbano que, con el paso del tiempo, se hizo más acelerado.

La creación de instituciones gubernamentales se fundamentó en la necesidad de dotar a Bogotá de una mayor capacidad administrativa y de respuesta a los desafíos que se afrontaba en materias urbana, social y financiera. La norma urbana adoptaría la función de regular la construcción de urbanizaciones y algunos espacios públicos -calles, andenes y parques principalmente-, pero su alcance debía ser a nivel urbano. Los planes urbanísticos se dirigirían a orientar el desarrollo urbano y dictaminar tanto las normas como las instituciones encargadas de su implementación. La conformación del Distrito Capital, a pesar de que su aprobación duró más de veinte años desde uno de los

primeros proyectos presentados ante los organismos colegiados del nivel nacional, era prácticamente el último reducto faltante ante las fallas que hubo a nivel institucional, normativo y de planeación.

Inicialmente el crecimiento de Bogotá fue modesto. En el censo de 1912 la población de la ciudad era de tan solo 116951 habitantes (Mejía, 1997, pág. 133), cifra que aumentó a 143994 habitantes para el censo de 1918. Hacia 1928 ya se contaba con 235421 moradores (Registro Municipal, 1933, pág. 152), aumentando a 330312 en 1938 (Zambrano, 1994). Quizá esto no pudo haber representado ninguna alerta -la población creció casi 190000 habitantes en veinte años, un promedio de poco más de nueve mil personas cada doce meses-, pero en su momento, el desarrollo urbano que estaba ocurriendo fue visto como una problemática potencialmente grave porque ocurría mediante urbanizaciones alejadas del resto de la ciudad, sin regulación en términos de higiene, disponibilidad de servicios públicos y accesibilidad a través de infraestructura vial o acceso al transporte público.

Según algunos autores (Colón, 2019; de Urbina & Zambrano, 2019) varias fueron las causas por las que se dio este desarrollo urbano inicial: primero, la construcción de varias vías de comunicación, como los Ferrocarriles del Sur, del Norte y del Occidente, el cual conectaba a la ciudad con el puerto de Girardot, y el tranvía hacia Chapinero, que propició la expansión urbana hacia el norte del centro histórico. La presencia de estas vías férreas fue un factor que favoreció la migración de personas desde Cundinamarca y Boyacá; segundo, la buena marcha de la economía que iniciaría a finales de la primera década del nuevo siglo y continuaría hasta finales de los años veinte, creó un ambiente adecuado para la instalación de las primeras industrias como la de la cerveza y de la fabricación de ladrillos, entre otros; y tercero, sin ser examinado a profundidad por dichos autores, es que la centralización política, vigente desde 1886, fue favorable para Bogotá ya que casi todas las instituciones del Estado colombiano se ubicaron en la ciudad capital, dándole preponderancia e influencia en el resto del territorio colombiano. Esto no

obviaba el hecho de que otras ciudades en el momento, como Barranquilla y Medellín, se desarrollaran económicamente⁶.

El crecimiento de la ciudad, según estos autores, empezó a darse en torno a dichas vías gracias a la conectividad que proporcionaban hacia los sectores centrales, pero esto no fue suficiente para superar el hacinamiento que ocurrían en las antiguas casas coloniales y que se encontraban en condiciones higiénicas precarias (Mejía, 1997; Gutiérrez, 2017). Pese a que a finales del siglo XIX existían algunos organismos reguladores de la higiene, las instituciones urbanísticas eran inexistentes, y no se había dado un debate sobre la expansión urbana al ser innecesaria dada la densificación poblacional en el espacio urbano disponible.

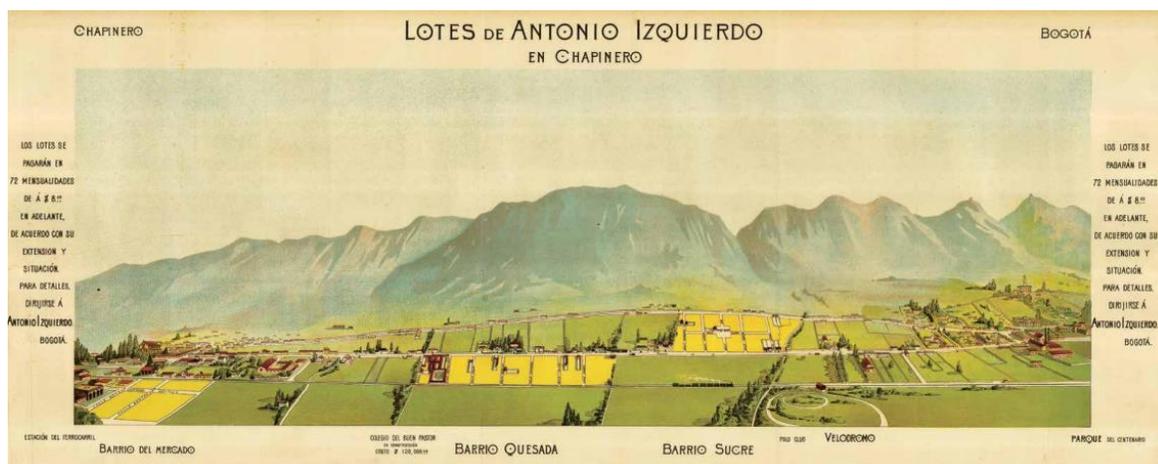
El continuo aumento de la población, junto con el agravamiento de la economía durante la Guerra de los Mil Días -guerra civil librada entre 1899 y 1902- convertiría a la tierra en un bien transable altamente lucrativo y duradero en el tiempo. En ese entonces Bogotá estaba rodeada de haciendas que pertenecieron a terratenientes notables como José Joaquín Vargas y José María “Pepe” Sierra, pero sería Antonio Izquierdo quien iniciaría el negocio de la parcelación y venta de lotes para la construcción de urbanizaciones en barrios como Sucre y Quesada, cercanos a Chapinero (Colón, 2019).

Este nuevo negocio estaba dirigido a la clase trabajadora principalmente, aunque a mediano plazo la clase alta también participaría en este mercado. La dinámica consistía en la división y venta de lotes para vivienda que siguió una serie de etapas: primero, el propietario del terreno trazaba los lotes en torno a una pequeña plaza y los ofertaba; segundo, se procedía a su venta a personas con cierta capacidad económica, a los cuales se les ofrecía la oportunidad de pago a plazos, con modalidades flexibles de crédito, tomando en cuenta que el sistema bancario en el país era embrionario y débil;

⁶ Medellín es considerada la primera ciudad industrial de Colombia porque ahí fue donde se instalaron las primeras industrias asociadas a los textiles y las gaseosas. Barranquilla, gracias a las mejoras en la desembocadura del río Magdalena, empezó a surgir como uno de los puertos principales del país. A pesar de su desarrollo económico, Bogotá consolidó su condición de capital gracias a que muchas de las élites regionales que habían acumulado riquezas -por ejemplo con la producción industrial y de café- se trasladaron a esta ciudad. Así mismo campesinos y obreros de regiones cercanas de Cundinamarca y Boyacá migraron en busca de mejores oportunidades (Bushnell, 2011; Montoya, 2018).

tercero, dependiendo de su disponibilidad de recursos, sus necesidades y sus gustos, el propietario contrataba a un ingeniero o un maestro de obra para edificar su vivienda, o en el caso de las clases populares, la construía con sus propios recursos (Jaramillo, 1980; Colón, 2019).

Figura 3-1: publicidad para la venta de lotes por Antonio Izquierdo (1900). Esta imagen es una de las primeras pautas publicitarias que promocionan la venta de lotes para la construcción de urbanizaciones.



Fuente: Tipografía Salesiana, citado en Colón & Mejía (2019, págs. 12-13).

Las urbanizaciones *obreras* que surgían en los alrededores del centro histórico se caracterizaron también porque, en aspectos generales, conservaron el trazado en damero heredado del periodo colonial, solo que las manzanas, en vez de ser completamente cuadriculadas, eran un tanto alargadas, al igual que los lotes a la venta. A pesar de que muchos barrios empezaron a construirse en zonas de ladera y con alguno que otro hito geográfico -como los barrios La Perseverancia, San Cristobal y lo que serían posteriormente los Barrios Unidos del Norte, que se encontraban alejados de las vías principales (vease figura 3-2)- esta trama urbana se mantuvo casi sin alteraciones.

Sin duda este era el menor de los problemas que acaecían en los barrios obreros. Según un informe de salubridad en 1916, citado por María Teresa Gutiérrez (2017), la causa de la propagación de enfermedades mortales -como la tuberculosis- era el afán de lucro que

había incitado a la construcción de viviendas estrechas, sin provisión de agua y sin entradas de aire y luz, convirtiéndolas en sitios peligrosos para las personas que las habitaban. Otros documentos presentados por académicos y miembros de la administración municipal, citados por el profesor John Williams Montoya (2018), se muestra una gran preocupación por el estado de estas viviendas en cuanto a higiene y espacio construido se refiere. Por ejemplo un estudio de 1922 citado por dicho autor, denunciaba que varias viviendas, de tan solo 12 m² de superficie, hacían hasta a seis personas y no contaban con servicios de acueducto y alcantarillado. A la proliferación de la vivienda anti-higiénica se le atribuyó la epidemia de gripe española que asoló a la ciudad en 1918 (Montoya, 2018).

Figura 3-2: trazados de los Barrios Unidos del Norte (1), Gutt y Las Granjas (2), La Constructora (3), Quinta Camacho (4), Ricaurte (5), y San Cristobal y Santa Ana (6). Estos barrios se desarrollaron en torno a cuerpos de agua y en zonas de ladera, manteniendo un trazado en forma de damero.



Fuente: elaboración propia a partir del plano de Bogotá elaborado por Manuel Rincón (1923).

Independiente de su ubicación y los riesgos que corrían, estos barrios también tenían muchos elementos en común, que a su vez eran problemáticos: estaban contruidos de tal forma que la ventilación y la entrada de luz eran prácticamente inexistentes; no contaban con acceso a medios de transporte y casi sin infraestructura vial, lo que les dificultaba enormemente el acceso a las zonas centrales de la ciudad; las redes de servicios públicos. en especial el acueducto y el alcantarillado, no llegaban a estas nuevas urbanizaciones no solamente por el carácter inescrupuloso de los vendedores de lotes, sino también porque estaban considerablemente lejos de las redes principales, y el desarrollo de las mismas era progresivo, por lo que la provisión también “progresiva” de agua y cloacas podría haber resultado costoso para el gobierno de la ciudad (Jaramillo, 1980; Gutiérrez, 2017).

La parcelación de terrenos y la venta de lotes continuaría de esta forma durante varias décadas, pues las empresas constructoras eran prácticamente inexistentes en la ciudad y el Estado, aunque adoptó medidas en la construcción de vivienda desde 1918⁷, sus actuaciones fueron insuficientes para responder a la demanda de habitaciones. Además del crecimiento urbano sin regulación por parte de las autoridades y las ambiciones de modernización que estaban surgiendo entre parte de la población, la administración municipal no contaba con una institucionalidad sólida ni con las finanzas suficientes para enfrenar los problemas y expectativas que producía este proceso de urbanización.

A pesar de que a finales del siglo XIX estaban se habían realizado propuestas jurídicas sobre la calidad de las edificaciones y la higiene urbana, las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento estaban debilitadas por la falta de recursos económicos y de legitimidad ante la ciudadanía (Lemus, 2006). Las únicas instituciones con algún criterio sobre la regulación urbana eran las Juntas o Direcciones Centrales de Higiene, que establecían normas nacionales sobre la construcción de viviendas higiénicas y la

⁷ Parcialmente a causa de la epidemia de gripe española de 1918, el gobierno colombiano expidió la Ley de Habitaciones Higiénicas para Obreros (Ley 46 de 1918), obligando a los municipios la destinación de una parte de sus rentas para la construcción de habitaciones obreras. Bogotá contraría con un auxilio nacional para este fin. Esta norma estuvo complementada con varias reglamentaciones que, con más detalle, establecieron las normas de construcción de la vivienda según parámetros higiénicos como acceso de la luz y ventilación, disposición de letrinas, redes de acueducto y alcantarillado, entre otros (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014; Gutiérrez, 2017).

extensión de redes de acueducto y alcantarillado como medidas de prevención de las enfermedades infecciosas (Gutiérrez, 2017). En cuanto a la capital, esta contaba con algunas oficinas de obras públicas que habían sido creadas a finales del siglo XIX con funciones de embellecimiento urbano.

Los problemas de los barrios obreros eran urgentes y se consideraban como un asunto de higiene, pero también empezó a plantearse la *modernización* de la ciudad como una manera de darles solución. La ciudad no contaba con avenidas importantes -tal vez con excepción de la Avenida de la República, o Carrera 7-, los parques y campos deportivos eran escasos, los sistemas de transporte público eran rudimentarios, las edificaciones seguían siendo fundamentalmente las mismas del periodo colonial, y el aislamiento de la ciudad solamente había sido un tanto resuelto por la construcción de los ferrocarriles. La “modernidad” llegaba a cuentagotas. Zambrano y Barón (2018, pág. 37) explican:

“Es importante destacar que el cine latinoamericano, en especial el mexicano y el argentino, produjeron una gran influencia en el público bogotano gracias a la apertura de de salas especializadas en donde el idioma común facilitaba la comprensión de los argumentos, además de la conexión que se hizo con la música, que desde entonces entraría a formar parte de la cultura bogotana. [...] La nuevas ideas que permitieron pensar la ciudad de manera diferente a como se venía haciendo empezaron a aparecer en los años veinte. [...]”

La búsqueda de la modernización de la ciudad pasaría ser un asunto de primera importancia para la ciudad, o al menos para sus gobernantes. La introducción del urbanismo siempre fue parte de esta ambición modernizadora, pero solamente adquiriría la función de solucionar los problemas resultantes de la urbanización carente de regulación. El gobierno urbano no empezó a configurarse algunos años anteriores a 1938, como lo sugieren Zambrano y Barón, sino a principios del siglo XX cuando apareció la necesidad de regular el crecimiento urbano después de décadas de debilidad institucional en materia urbanística. Lo que si ocurrió es que durante el decenio del treinta dicho gobierno intentó fortalecerse aun más ante la intensificación del crecimiento urbano.

A este proceso de urbanización se añadía un obstáculo que dificultaba la obtención de recursos financieros y la toma de decisiones sobre los asuntos de la ciudad; la Constitución Política de 1886, que duraría más de cien años -con reformas-, le dio prelación al gobierno central sobre todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos. Los municipios, la unidad básica territorial, no contaban casi con autonomía político-administrativa al estar sujetos a la voluntad de los gobernadores y de las asambleas departamentales. Así como el sistema era rígidamente centralizado, se esperaba que, a medida que crecieran las ciudades, el Congreso y el gobierno nacional formularan una política urbana por la cual las ciudades recibirían asistencia técnica, financiera y administrativa en su proceso de desarrollo. Lo que terminó sucediendo fue la expedición de normas que solamente trataron ciertos asuntos específicos sin una visión integral de la ciudad, especialmente la provisión de vivienda -como la Ley de Habitaciones Obreras de 1918, la cual establece que las ciudades deben destinar parte de sus partidas presupuestales para la construcción de habitaciones higiénicas para trabajadores (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014)-. La primera norma específica sobre desarrollo urbano fue la Ley 88 de 1947, que obligó a las ciudades con mayor presupuesto la elaboración de planes reguladores, pero no entregó facultades al gobierno nacional (véase apartado 3.2)⁸.

El Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4 de 1913, reformada en 1958) sería la norma que determinaría el régimen municipal en el país durante la primera mitad del siglo XX. Su importancia radica en que establece las funciones de los municipios con relación a los gobiernos departamentales y el nacional. Los distritos municipales -que posteriormente fueron llamados simplemente *municipios*- eran entidades territoriales cuyas autoridades -los alcaldes- eran designadas por el gobernador y tenían un periodo de gobierno de tan solo un año, el cuál podría ratificarse. Los concejos municipales, al contrario, sí eran elegidos popularmente, pero su voto universal masculino y directo fue establecido en 1945 (Acto Legislativo No. 1, 1945, febrero 16).

⁸ Ley 88 de 1947 (sobre fomento del desarrollo urbano del municipio, y se dictan otras disposiciones).

Estos organismos colegiados solamente cumplían algunas funciones que podrían considerarse como “urbanísticas”:

- Definir el presupuesto de rentas y gastos.
- Imponer tributaciones en el municipio.
- Realizar los censos y “llevar” el movimiento de la población.
- Autorizar la realización de las obras públicas.
- Reglamentar la repartición de terrenos comunales y baldíos del municipio (Ley 4, 1913, art. 169).

Después de que Bogotá había pasado por un experimento autonómico al ser constituida como Distrito Capital en 1905, con la reforma constitucional de 1910 perdió dicha condición, convirtiéndose nuevamente en un municipio más y adoptando las pocas funciones urbanísticas establecidas en el Código Municipal promulgado posteriormente. En términos institucionales, el gobierno bogotano no contaba con mucho margen de maniobra por el carácter limitado de sus competencias sobre elementos de urbanismo. El alcalde, al ser designado por el gobernador del Departamento de Cundinamarca -del que era capital- era directamente responsable ante él, por lo que las decisiones que tomaba debían estar acordes los intereses departamentales, o al menos no perjudicarlos.

Uno de estos intereses estaba relacionado con la captación de recursos financieros, que era compartida entre ambas entidades. Al contar con mayor población, Bogotá era la principal fuente de recaudo de impuestos, sobre todo los provenientes del consumo de cerveza y del monopolio sobre los licores (Robledo, 1941). Pensar que la ciudad debiera separarse del departamento y actuar como una entidad con autonomía era un despropósito porque afectaría las finanzas departamentales. En gran medida, esta dependencia tributaria del departamento impedía que la ciudad contara con los recursos financieros y administrativos suficientes para llevar adelante las obras públicas y la administración pública que requería.

Bogotá padecería el efecto de esta norma que, sin embargo, se evidenciarían incluso en la duración de los alcaldes. Como se mencionó, su periodo de gobierno duraba tan solo un año con posibilidad de ratificación por el gobernador. Mientras que algunos consiguieron completar dicho periodo, la mayoría solamente consiguió ejercer su cargo

por algunos meses al verse obligados a renunciar ya sea por cuestionamientos a su gestión, cambios de gobierno departamental o meras “cuestiones personales”. En cambio, el presidente de la república ocupó su cargo de manera estable durante los cuatro años establecidos constitucionalmente, a excepción de Alfonso López Pumarejo quien renunció durante su segundo mandato en 1945, de Laureano Gómez, depuesto en 1953, y del gobierno *de facto* establecido por Gustavo Rojas Pinilla en los años 50.

Entre 1938 y 1966 hubo un total de 18 alcaldes de Bogotá (véase anexo 1), de los cuales solamente Jorge Gaitán Cortés superó los tres años de gobierno. Algunos otros gobernaron más de dos años. Los demás solamente duraron pocos meses en el cargo, siendo los alcaldes designados después del golpe de Estado de 1953 los que menos permanecieron en su ejercicio (Florían, 2011). Esto traería varias consecuencias administrativas: por un lado, los secretarios del despacho eran reemplazados por otros, haciendo que la inestabilidad institucional también se reprodujera al nivel de las secretarías municipales, y rompiendo parcial o totalmente con la continuidad de las labores de la administración anterior. Por otro, los nuevos alcaldes, aunque continuaban algunas labores -como las obras públicas-, solían tener prioridades diferenciadas, por lo que las actividades que se estaban llevando a cabo se terminaban suspendiendo⁹.

En tan solo un año, o en unos cuantos meses, es casi imposible que cualquier gobernante municipal consiguiera llevar a cabo las obras y la gestión necesaria para el

⁹ Varios ejemplos lo demuestran: en octubre de 1942 se posesionó como alcalde de Bogotá Carlos Sanz de Santamaría en reemplazo de Julio Pardo Dávila, quien renunció por problemas personales. Ese mismo día se posesionaron los secretarios designados: Gustavo Valbuena, de Gobierno; Julián Samper, de Hacienda, y Jorge Páramo de Obras Públicas (El Tiempo, 1942, octubre 17, pág. 1; El Tiempo, 1942, octubre 18, pág. 13). Casi cinco años después, en 1947 se había desatado otra crisis institucional en Bogotá a causa de la estrepitosa renuncia del alcalde Juan Salgar Martín, quien estaba en el cargo desde octubre de 1946. En el artículo del periódico *El Tiempo* en el que se reseña el acontecimiento (1947, 1º de Febrero, pág. 13) no muestra con exactitud las causas de la renuncia, pero sugiere que fue por enconadas críticas que líderes políticos conservadores hicieron a su administración. Hay que recordar que en ese entonces el país estaba padeciendo una profunda división entre liberales y conservadores que se intensificó desde el regreso de los conservadores al poder en 1946. En ese momento también renunciaron sus secretarios de despacho: Alberto Aguilera, de Gobierno; Daniel Jaramillo, de Hacienda; y González Bernal, de Obras Públicas. En su reemplazo entró el polémico Fernando Mazuera, posesionado el 8 de febrero de 1947 con sus secretarios Ernesto Aparicio en Gobierno, Roberto Herrera en Hacienda y Antonio Morales en Obras Públicas (Hoy se posesiona el Alcalde, 1947) (véase anexo A: alcaldes de Bogotá (1938-1966)).

funcionamiento de la ciudad, por lo que estas, inevitablemente, debían pasar al alcalde siguiente, que casi siempre tiene un proceder y unas prioridades diferentes. Si esto era así, las obras y los planes quedaban paralizados y la administración pública, en pocas palabras, debía empezar desde el principio cada vez que ocurría alguna modificación administrativa. La continuidad en las labores gubernativas y administrativas se tornaba difícil debido a este constante cambio de administración.

El urbanismo también había sido afectado por esta problemática situación, pese a que la modernización de la ciudad seguía siendo una prioridad que no podía ser abandonada. El urbanista Karl Brunner en su *Manual de Urbanismo* (1939), quizá haciendo referencia a Bogotá, mencionaba que uno de los factores adversos en la tarea del urbanista eran las reorganizaciones administrativas; repentinamente las administraciones públicas decidían la modificación de un departamento o de su director cuyo cargo habría durado poco tiempo. El resultado de ello sería la iniciación de obras sin la terminación de las que se encontraban en ejecución. Precisamente eso era lo que ocurría en la ciudad: junto con la falta de autonomía en la gestión de sus propios asuntos -especialmente en materia financiera-, la constante remoción de los alcaldes y los cambios administrativos que eso conllevaba, fueron elementos que paralizaban el funcionamiento del gobierno urbano. No había una regularidad en la administración, los planes a largo plazo eran inexistentes -lo que importaba era lo que ocurría a un año, no más-, y estas faltas ostaculizaron la obtención de una solidez administrativa necesaria para regular el desarrollo urbano.

A esto se añadía otro inconveniente: aunque Colombia era formalmente una democracia liberal, con división de poderes y alternancia en el poder político, los mecanismos de participación comunitaria y ciudadana se reducían al voto de algunos cargos públicos, como congresistas, concejales, diputados y el presidente de la república. Los gobernadores eran designados por el jefe de estado y los alcaldes por aquellos. Esto significaba que la ciudadanía no podía elegir democráticamente a sus gobernantes. En ciudades como Bogotá esta participación era mucho más limitada; casi no existían espacios de deliberación que les permitieran a los concejales y al alcalde conocer de primera mano las necesidades de los habitantes. Además, al menos administrativamente, las personas no se habían organizado y estructurado un programa de reivindicaciones para dar a conocer a la administración municipal sus peticiones para los barrios. El

ejercicio del gobierno urbano prácticamente estaba reservado para las clases altas de la ciudad¹⁰, difiriendo al concepto *gobernanza*, que incluye una multiplicidad de actores en la deliberación sobre los asuntos urbanos (véase apartado 2.2.).

La falta de autonomía, de estabilidad administrativa y de participación comunitaria no fueron impedimentos para que Bogotá adoptara un modelo de gobierno urbano encargado de la gestión de la ciudad y varias normas que, en un principio, solamente regulaban la construcción de urbanizaciones, convirtiéndose posteriormente en normas de urbanismo y planeación urbana. Este gobierno, junto con sus instrumentos, tenía varios objetivos a solucionar. El primero era crear instrumentos de regulación del desarrollo urbano tendiente a solucionar los problemas de hacinamiento y mejorar las condiciones de salubridad de las viviendas, así como articular a las nuevas urbanizaciones con los servicios públicos y la infraestructura vial. El segundo era, del mismo modo, fortalecer el aparato administrativo de la ciudad mediante la creación de instituciones que dedicaran sus esfuerzos a dar tratamiento a otros asuntos de menor o mayor importancia, desde situaciones comunes de orden público hasta el mismo funcionamiento de la administración pública.

No obstante, en los documentos encontrados de principios del siglo XX -que se encuentran principalmente en el Archivo de Bogotá- se observa que la mayoría de esfuerzos se dirigieron a la regulación de las urbanizaciones y las obras públicas al ser los aspectos más urgentes por resolver. Una de las primeras normas relativas fue el Acuerdo 10 de 1902, que estableció algunos criterios para la construcción de nuevas urbanizaciones y pasaría a ser la primera norma sobre ensanche urbano, permaneciendo vigente aun más de treinta años después de su aprobación (Colón, 2019). Esta norma reglamentaba elementos como las vías públicas, las edificaciones y la apertura de plazas, pero particularmente exigía de las urbanizaciones su acceso a redes de servicios públicos -acueducto, alcantarillado y alumbrado público- y conectividad con las principales vías de la ciudad (Manual de Régimen Urbano de Bogotá, 1942). Este

¹⁰ Adriana Suárez Mayorga (2006) hace un breve estudio sobre las élites gobernantes en Bogotá en la primera mitad del siglo XX, denunciando un secreto a voces: los cargos al concejo y otros fueron ocupados por profesionales de diversa índole, de los cuales algunos pertenecían a las élites de la ciudad. En ciertos casos, estos poseían intereses particulares en el desarrollo urbano.

acuerdo sería complementado por el Acuerdo 6 de 1914, un intento por definir un perímetro “dentro del cual las propiedades serán tratadas como predios urbanos”, pero no produjo mayores transformaciones en el tema de las urbanizaciones (Losada, 1975). El acuerdo 74 de 1925, que adoptó el plano *Bogotá Futuro* propuesto por Ricardo Olano y Enrique Uribe como resultado de la introducción de los planteamientos del *city planning* estadounidense en el país (véase apartado 3.2), tampoco implicó una reformulación integral de la norma vigente, excepto en el replanteamiento del perímetro urbano que sería el del plano elaborado y dentro del cual también los terrenos serían considerados como urbanos.

Las normas mencionadas no se constituían en planes de urbanismo porque el crecimiento urbano, si bien notable, no era tan alarmante como para establecerlo. El plano de *Bogotá Futuro*, adoptado en 1925, fue un primer intento de planeación urbana, pero el acuerdo que lo aprobó no consideró las instituciones que lo implementarían ni la forma en la que sus propuestas se llevarían a cabo. Las mencionadas normas no definieron formas de control que garantizan el cumplimiento de la norma -a excepción del acuerdo de 1902, que facultó al ingeniero municipal para realizar las inspecciones pertinentes a las obras de urbanización y al gobierno municipal imponer algunas multas por su violación (Manual de Régimen Urbano de Bogotá, 1942)-. El plano era además un plan de ensanche y renovación urbana que proponía, entre otras cosas, la articulación de los espacios libres con las avenidas y los diferentes tipos de plaza, la división de la ciudad en barrios que contarán con suficientes servicios de diverso orden, y la construcción de algo similar a las ramblas y los *parkways* (Alba, 2013).

Las primeras décadas del siglo XX no se caracterizaron por un fortalecimiento administrativo en sí, sino por la creación de incipientes normas de urbanismo que buscaban regular el crecimiento urbano que se estaba dándose, pretendiendo reglamentar hasta los elementos arquitectónicos básicos. En ese entonces algunas funciones de control de las urbanizaciones eran cumplidas por el personero de Bogotá (Manual de Régimen Urbano de Bogotá, 1942). En un documento titulado *Construcciones y Urbanizaciones* (Departamento de Urbanismo, 1934), se detallan algunas otras normativas que incluían disposiciones más amplias sobre la construcción de nuevas urbanizaciones: los lotes de los barrios obreros tendrían un lote de mínimo

180 metros cuadrados, y los de otros barrios serán de 240 metros cuadrados; cada vivienda contaría con una faja lateral de 15 metros de separación; los antejardines podrán tener una longitud de 5 metros desde el borde del edificio y el sardinel de la acera.

Estas y otras medidas tenían la finalidad de regularizar -o uniformar- la construcción de vivienda tanto en los barrios obreros como en otros que estaban surgiendo según algunos parámetros urbanísticos y ciertas normas de higiene vigentes. Sin embargo, desde los años veinte el urbanismo, al iniciarse su introducción en el país, ya empezaba a ser visto como una solución -o tal vez *la* única solución- a los problemas de crecimiento urbano y un logro en la modernización de las ciudades colombianas.

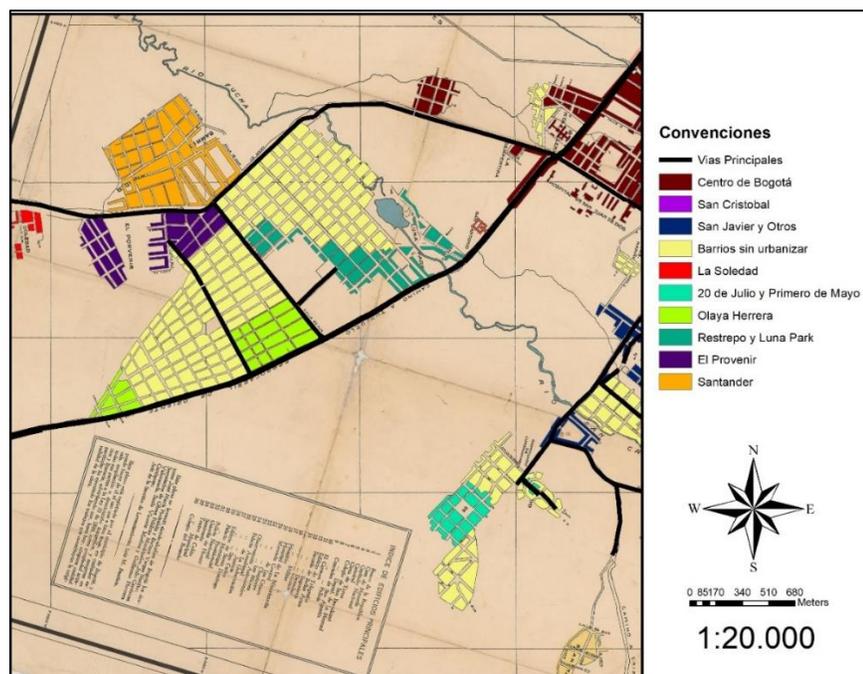
En parte esta relativa flexibilidad en las incipientes normas urbanas se debió a que la ciudad no había fortalecido aun su aparato institucional para la supervisión de su cumplimiento, si bien contaba con el ingeniero municipal y posteriormente con el personero de la ciudad para este fin. Una primera Oficina de Obras Públicas estaba en funcionamiento desde 1911, la cual fue elevada a Dirección en 1922, cuyas competencias eran, entre otras, la aprobación o improbación de los proyectos de urbanización de particulares, y la inspección de las obras públicas (Acuerdo 40, 1922). En lo demás, el gobierno de Bogotá solamente contaba con algunos cargos que no revestían de mayor complejidad.

Desde 1926 la ciudad dispondría de mayores facultades autonómicas en la designación de sus propias autoridades para aumentar su capacidad administrativa. En virtud de la Ley 72 de 1926, el alcalde de Bogotá estaba facultado en la designación de los secretarios de gobierno, de hacienda y de obras públicas, cargo que reemplazaría al director de obras públicas. El secretario de gobierno adquiriría funciones relativas a la justicia, el archivo municipal, elementos militares, registraduría e inspecciones de policía. Por su parte, el secretario de hacienda estaría a cargo de los recursos financieros de la ciudad a través de la regulación de las finanzas de las plazas de mercado, además del recaudo de los impuestos de industria, comercio y predial, las cuales fueron aprobadas por el Concejo en los años 30. La secretaría de obras públicas adoptó competencias como la realización de obras de infraestructura y la regulación de las urbanizaciones

(Cardozo, 1943). Posteriormente tendría la función de levantar diferentes planos, como el de alcantarillado, la proyección del desarrollo urbano -quizá según lo había establecido el plano *Bogotá Futuro*-, la actualización del plano de la ciudad y la aprobación de los proyectos de urbanización (Núñez, 2006).

La creación de las nuevas secretarías no obedeció exclusivamente a una actuación benevolente del Congreso de la República para otorgar mayor autonomía a la capital colombiana, sino que también pudo más la necesidad de responder al crecimiento urbano de la ciudad, que se estaba intensificando, y ante los cuales el gobierno nacional estaba probablemente en incapacidad para responder. Mientras que a principios del siglo el crecimiento tomaba la dirección norte hasta la conurbación de la ciudad con el poblado de Chapinero, a mediados de los años 30 el desarrollo urbano también se estaba dando en diferentes direcciones con urbanizaciones que ya llevaban cierto tiempo en formación, como 20 de Julio y Santander al sur, al occidente con Ricaurte y Acevedo Tejada, y al noroccidente con Las Granjas y Gaitán.

Figura 3-3: barrios en proceso de urbanización al sur de Bogotá (1932).



Fuente: elaboración propia partir del plano de Bogotá levantado por la Secretaría de Obras Públicas (1932).

La urbanización de la ciudad no ponía en peligro al gobierno porque no representaba una situación potencialmente peligrosa, pero estaba agravando los inconvenientes relativos a la higienización de la ciudad, pues el estado de las viviendas y sus condiciones de accesibilidad no se habían resuelto aun. Las redes de servicios públicos difícilmente llegaban a estos nuevos barrios a causa de su lejanía del centro de la ciudad, pues se encontraban ubicados en zonas casi inaccesibles y casi no contaban con infraestructura de ningún tipo. Como se ilustra en la figura 3.3, las urbanizaciones no seguían un patrón determinado, sino que surgían en diferentes puntos, dejando tras de sí amplios terrenos sin urbanizar.

Particularmente en 1933 la situación urbana se había tornado más complicada, pero no revestía de gravedad. Esta falta de desarrollo urbano articulado no solamente demostró que las normas expedidas a principios de siglo habían sido inoperantes, sino que necesitaban una actualización acorde a la intensificación del fenómeno. El Departamento de Urbanismo, creado en ese año como dependencia de la Secretaría de Obras Públicas, elaboraría un plan regulador para la integración de los barrios existentes y la urbanización de los terrenos baldíos (véase apartado 3.2.2). De la misma forma se haría más compleja la estructura administrativa de la ciudad, que ya requería mayor cantidad de dependencias y funcionarios para gestionar integralmente la ciudad.

Además de la celebración del IV centenario de su fundación, en 1938 se publicaron los resultados del censo de población realizado por el gobierno colombiano, que también sería el primero de vivienda y edificaciones. Además se desarrolló el incipiente sistema tributario creado a lo largo de la década de los 30, permitiendo a la ciudad beneficiarse del desarrollo urbano, con tasas como la de valorización, que proporcionaba una relativamente segura fuente de financiación a las obras públicas. De hecho, este acontecimiento fue una oportunidad única para resolver los asuntos urbanos pendientes ya que la ciudad contaría con recursos para la realización de diferentes obras necesarias en su modernización (Zambrano & Barón, 2018).

Aunque no se promovió abiertamente, esta celebración sería la ocasión idónea en la participación comunitaria. Una vez aprobado un plan de obras preliminar en 1933 para este acontecimiento, se contemplaron obras de regularización urbana, incluyendo la

construcción de un nuevo acueducto municipal, la terminación del alcantarillado, la pavimentación de vías públicas y la renovación del antiguo Paseo Bolívar, que se encontraba en condiciones paupérrimas (Acuerdo 34, 1933). Dos años después el Concejo aprobó el plan definitivo (Acuerdo 12, 1935), en el que se incorporaron varias de las obras propuestas del anterior, erigiéndose el gobierno colombiano como actor relevante en la celebración mediante la creación de una Junta pro-centenario de Bogotá mediante un decreto presidencial en 1934. Gracias a la institucionalización del acontecimiento, los vecinos de los barrios obreros, aprovechando el momento para solicitar mejoras urbanas, enviaron variadas peticiones al Concejo para que sus obras estuvieran presentes por el gobierno de la ciudad; apertura de vías, extensión de redes de acueducto y alcantarillado, traslado de actividades consideradas libertinas -como las chicherías y los prostíbulos-, auxilios por desastres naturales, extensión de las rutas del tranvía, y la instalación de equipamientos como hospitales o escuelas. Algunos de los habitantes se organizaron y conformaron las primeras juntas de mejoras barriales, que actuarían como enlace entre las comunidades y el gobierno de la ciudad (Martínez, 2007).

La apuesta por la mejora en la estructura urbana de Bogotá ya había ampliado su alcance. La regulación de las urbanizaciones ya no dependería exclusivamente del establecimiento de normas urbanas, sino también de la conformación de una consolidada institucionalidad, más compleja, que fuera capaz de responder al desafío del crecimiento de la ciudad. La secretaría de obras públicas ya no solamente se encargaría de la elaboración de planos de ensanche y desarrollo, sino que también actuaría como la entidad encargada de definir cuáles serían las obras públicas a realizar según el presupuesto y la necesidad en las mejoras urbanas.

El Departamento de Urbanismo (véase figura 3-4) fue solamente una pieza del juego; la Secretaría de Obras Públicas adquiriría mayores funciones y más cargos administrativos, así como un mayor presupuesto. Entre sus nuevas competencias estuvo la aprobación de nuevas urbanizaciones, la elaboración del plano oficial de la ciudad, la ampliación de nuevas calles, las proyecciones sobre el desarrollo urbano y la actualización del plano de la ciudad. Posteriormente le fueron delegadas la expedición de licencias de construcción (Núñez, 2006). La ventaja de esta nueva entidad es que su dedicación al análisis de la

situación urbanística de Bogotá, y a partir de esta información elaborar el plan regulador, iba a ser exclusiva. Su primer director sería el arquitecto y urbanista austriaco Karl Brunner. No obstante, el profesor Brunner, presuntamente, no elaboró dicho plan. En cambio presentó una breve propuesta de ensanche urbano con proyección al año 1950. A lo largo de su estancia en Bogotá se dedicó al diseño de proyectos inmobiliarios que, sin hacer parte de un plan concreto, tendrían el propósito de urbanizar los terrenos vacantes que habían permanecido sin urbanizar desde hacía tiempo. Barrios como Bosque Izquierdo, Palermo, San Luis y El Campín se construyeron con este propósito (véase apartado 3.2.1). A pesar de la ausencia del plan regulador esperado, las obras de la ciudad eran una prioridad de primer orden. Progresivamente fue aumentando el presupuesto para obras públicas que incluía rubros de alcantarillado, acueducto, construcción de plazas de mercado y baños públicos, además de la pavimentación de vías. El presupuesto incluyó algunas partidas destinadas a barrios obreros (tabla 3-1).

Figura 3-4: Departamento de Urbanismo en 1934.



Fuente: Departamento de Urbanismo (1934)

Tabla 3-1: Presupuesto del sector obras públicas (1938-1944).

Año	Acuerdo aprobatorio	Sector Obras Públicas (*)	Partidas Barrios obreros (*)	Porcentaje barrios (aprox.)
1938	Acuerdo 55 de 1937	3972870	-	-
1939	Acuerdo 35 de 1938	1049469,26	-	-
1940	Acuerdo 20 de 1939	1022001,39	912741.39	89%
1941	Acuerdo 76 de 1940	1008247,25	383320	38%
1942	Acuerdo 95 de 1941	1212396,08	166235,6	14%
1943	Acuerdo 126 de 1942	1376844,13	381000	28%
1944	Acuerdo 155 de 1943	1552770,21	-	-
Total		11194598,3	930555,6	8%

(*) Estas cifras corresponden a pesos vigentes en cada año.

Fuente: elaboración propia a partir de *Registro Municipal* (1938-1943).

Si bien el aumento del presupuesto para obras públicas que experimentó la ciudad desde 1938 fue constante, la falta de recursos económicos para el funcionamiento y la inversión en la ciudad siguió siendo una dificultad estructural y más complicada dada la aparición de nuevos barrios obreros que continuaron alejándose progresivamente de la parte central de la ciudad, y manteniendo amplios terrenos vacantes. A un nivel superior, el sistema político no permitía que la ciudad estableciera su propio sistema tributario, al depender de la voluntad de la gobernación y la asamblea de Cundinamarca, y gran parte de los ingresos por concepto de impuestos que recibía la ciudad debían terminar en las arcas departamentales (Robledo, 1941). La mayoría de los ingresos de la ciudad provenían de los impuestos, las rentas de las empresas públicas -como las de la energía, el acueducto y el tranvía- y algunas que otras tasas de menor categoría (Cardozo, 1943).

Con frecuentes problemas financieros, administrativos y urbanísticos, el gobierno de la ciudad intentó realizar sus funciones y resolver las dificultades que enfrentaba desde décadas anteriores. Ya no solamente se trataba de la regulación de los procesos de urbanización, sino de solucionar lo que no se había solucionado antes. Algunas obras del IV centenario ayudaron parcialmente a la modernización de Bogotá, como el acueducto de Vitelma, el saneamiento del Paseo Bolívar y la Avenida Caracas (Zambrano & Barón, 2018), pero no fueron suficientes para erradicar de forma definitiva la desarticulación sistemática de los barrios obreros con el resto de la ciudad.

Anteriormente se había hablado de una primera conceptualización de “gobierno de las ciudades” que se realizó mediante una comparación de los regímenes municipales de varios países europeos y americanos (véase apartado 2.2). A mediados de los años treinta, ante la continuidad de los problemas financieros y urbanos, ya era palpable la necesidad de que la ciudad contara con un estatuto especial que la reconociera como capital de Colombia y la dejara por fuera del régimen municipal ordinario. A principios de los años cuarenta el gobierno urbano de Bogotá ya no se encargaba exclusivamente de los temas urbanísticos, de obras y de los servicios públicos, sino también de otros que fueron agregándose con el tiempo y que tendrían sus correspondientes partidas presupuestales:

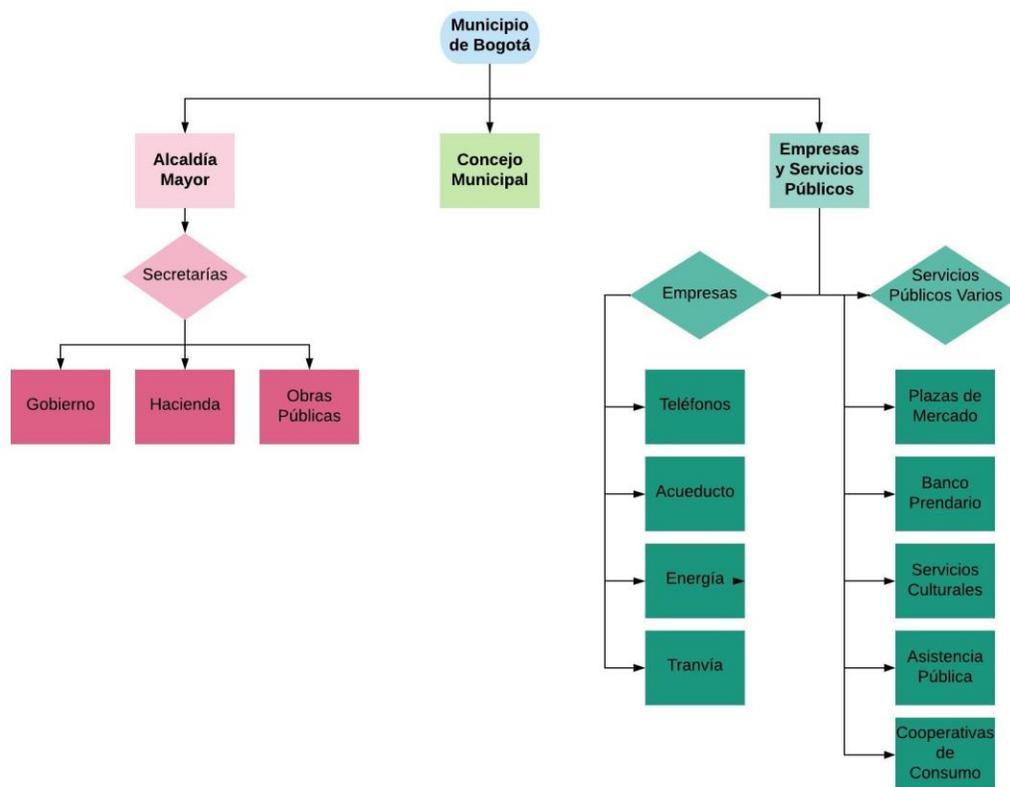
- Sector Gobierno
- Sector Obras Públicas
- Sector Instrucción Pública (Educación)
- Sector Justicia
- Sector Higiene
- Contraloría Municipal. (Acuerdo 95, 1941).

La complejización del gobierno urbano es un proceso consecuente que, en gran medida, ocurre a la par con los procesos de urbanización, pues las necesidades de vivienda, servicios públicos y accesibilidad a través de la infraestructura vial y el transporte público van creciendo junto con la ciudad. En estos años se creía equivocadamente que, a mayor complejidad institucional, mejor sería la capacidad de solución de problemas urbanos, y que esto era una muestra de “modernidad” en términos políticos. El enconado pero

estancado debate acerca de la naturaleza legal y administrativa de Bogotá, a la luz de los diferentes proyectos de reforma constitucional que fueron presentados desde mediados de los años treinta, fue visto por los políticos que estaban a favor como la única forma de que la ciudad alcanzara todos sus objetivos de modernización y urbanismo pendientes.

En ese momento se consideraba que no era admisible el sometimiento de la ciudad al mismo régimen municipal que otros municipios rurales con pocos habitantes. Ya se había otorgado varias prerrogativas a la ciudad y mejorado su estructura administrativa, pero según opinaba Antonio Cardozo en su tesis de grado (Cardozo, 1943), eso no era suficiente porque su desarrollo urbanístico requería de instituciones mucho más sólidas, acompañadas de un estatuto orgánico que le permitiera gestionar sus intereses de acuerdo a su condición de capital de la república. Por supuesto, uno de los mayores impedimentos para su aprobación era la perpetua dependencia fiscal de Cundinamarca.

Figura 3-5: Estructura administrativa de la ciudad de Bogotá en 1943.



Fuente: elaboración propia a partir de Cardozo (1943).

Esta razón, además del infundado temor a un secesionismo que afectaría a la unidad nacional y la relación del país con Bogotá, esa solicitud no se llevó a cabo, y tardaría un par de décadas más para resolverse (véase apartado 3.2.3). Entre tanto, la ciudad se vio obligada a seguir funcionando a partir de la estructura administrativa que había empezado a configurarse en 1926, pero con varias instituciones que fueron creándose o modificándose. La división de su casco urbano en inspecciones de policía facilitaría la vigilancia del cumplimiento de la normativa de la ciudad en sus respectivas jurisdicciones, especialmente en lo referente a vías públicas, protección de edificios públicos y espectáculos (Manual de Régimen Urbano de Bogotá, 1942).

La Caja de Vivienda Popular, creada en 1942, sería la institución municipal encargada de los temas de vivienda a través de diversas acciones: venta de lotes y/o viviendas construidas, materiales de construcción y el otorgamiento de créditos hipotecarios para los empleados municipales (Cardozo, 1943). Esta entidad padeció una casi permanente crisis económica debido a que su presupuesto para la construcción de viviendas obreras bajó de un 10% del presupuesto municipal en 1943 a quedar prácticamente sin financiación a principios de la década de los cincuenta (tabla 3-2).

Tabla 3-2: presupuesto de la Caja de Vivienda Popular en relación con el presupuesto municipal (1943-1953).

Año	Norma aprobatoria	Presupuesto total (*)	Presupuesto Caja de Vivienda Popular (*)	Porcentaje (aprox.)
1943	Acuerdo 126 de 1942	6637967,38	645185,2	10%
1944	Acuerdo 155 de 1943	7018755,87	373425,95	5%
1945	Decreto 317 de 1944	7603277,78	384722,25	5%
1946	Acuerdo 94 de 1945	9954203,42	120000	1%
1947	Acuerdo 88 de 1946	14240116,36	433000	3%
1948	Acuerdo 115 de	18644259,26	0	0%

	1947			
1949	Acuerdo 100 de 1948	22029516,79	400000	2%
1950	Decreto 504 de 1949	25237802,72	300000	1%
1951	Decreto 707 de 1950	27251564,12	400000	1%
1952	Decreto 598 de 1951	28998642,52	400000	1%
1953	Decreto 729 de 1952	34988310,32	0	0%

(*) corresponden a los pesos equivalentes de cada año

Fuente: elaboración propia a partir de *Registro Municipal* (1942-1952).

Al mismo tiempo fueron aprobadas varias normas de urbanismo como medidas para ecorregir de forma definitiva la manera en la que crecía la ciudad. Parte de esta normativa se dedicó a la delimitación de un perímetro urbanizable por fuera del cual se prohibía cualquier tipo de construcción, y otra estableció una zonificación, reglamentando los usos del suelo al interior de dicho perímetro en cada sector (véase apartado 3.2.2).

El gobierno urbano que se estuvo formándose en Bogotá intentó involucrarse en la gestión de la mayoría de fenómenos que ocurrían en la ciudad a través de diversas instituciones y empresas públicas (figura 3-5). Los intereses de la administración municipal que ya estaban presentes, en especial la modernización urbanística, también obedecían a la búsqueda de un mejoramiento -y en cierto modo disciplinamiento social- de la población bogotana a través de todas estas políticas. Parte de este “modernidad” consistió en la creación de un ciudadano higiénico, adepto a su familia, trabajador y disciplinado, no profundamente culto, pero con algo de cultura, que desprecia los vicios de la vida y toma parte de las discusiones sobre la ciudad de manera ejemplar. En cierto modo este era el ciudadano ideal para la administración municipal. El alto consumo de chicha y la realización de espectáculos públicos eran actividades ilegítimas para las élites bogotanas, a las que atribuían gran parte de los problemás higiénicos ya descritos en los barrios obreros. En la lucha del gobierno bogotano contra esta bebida se adoptaron

medidas que iban desde restricciones a celebraciones públicas hasta la completa prohibición de la chicha (Cardozo, 1943; Zambrano & Barón, 2018).

La participación ciudadana, en términos formales, se extendió gracias al primer plan de obras para la celebración del IV centenario. Después de 1938 y con profundidad en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, se fueron fortaleciendo las juntas barriales como organizaciones comunitarias que elevaban a la administración municipal peticiones sobre “mejoras” que requerían sus barrios, algunas de las cuales fueron similares a las presentadas con ocasión de dicho acontecimiento. Este esquema participativo dio algo de voz a comunidades que antes no estaban vinculadas con el gobierno de la ciudad, pero este tipo de organizaciones no gozaron de completa representatividad ni la suficiente influencia en las instituciones. Retomando el argumento de Adriana Suárez (2006) los cargos más importantes, entre ellos los miembros del Concejo, fueron ocupados por individuos pertenecientes a la élite social y política de la época, así como por profesionales de diversos ramos, más no por obreros o personas de otros sectores sociales, situación que permaneció inamovible, por lo menos, en la primera mitad del siglo.

La participación de la ciudadanía en términos electorales fue ampliada significativamente en 1945 al ser aprobada una reforma a la Constitución, que incluyó el voto universal masculino y directo para los organismos colegiados del país, entre ellos los concejos municipales¹¹. Esto permitiría que los hombres mayores de edad pudieran elegir a los representantes de los concejos, dando mayor contrapeso político a los alcaldes, los cuales eran designados por el gobernador. Para las mujeres el sufragio sería adoptado finalmente en 1957, siendo Colombia uno de los últimos países latinoamericanos en establecerlo (Bushnell, 2011)

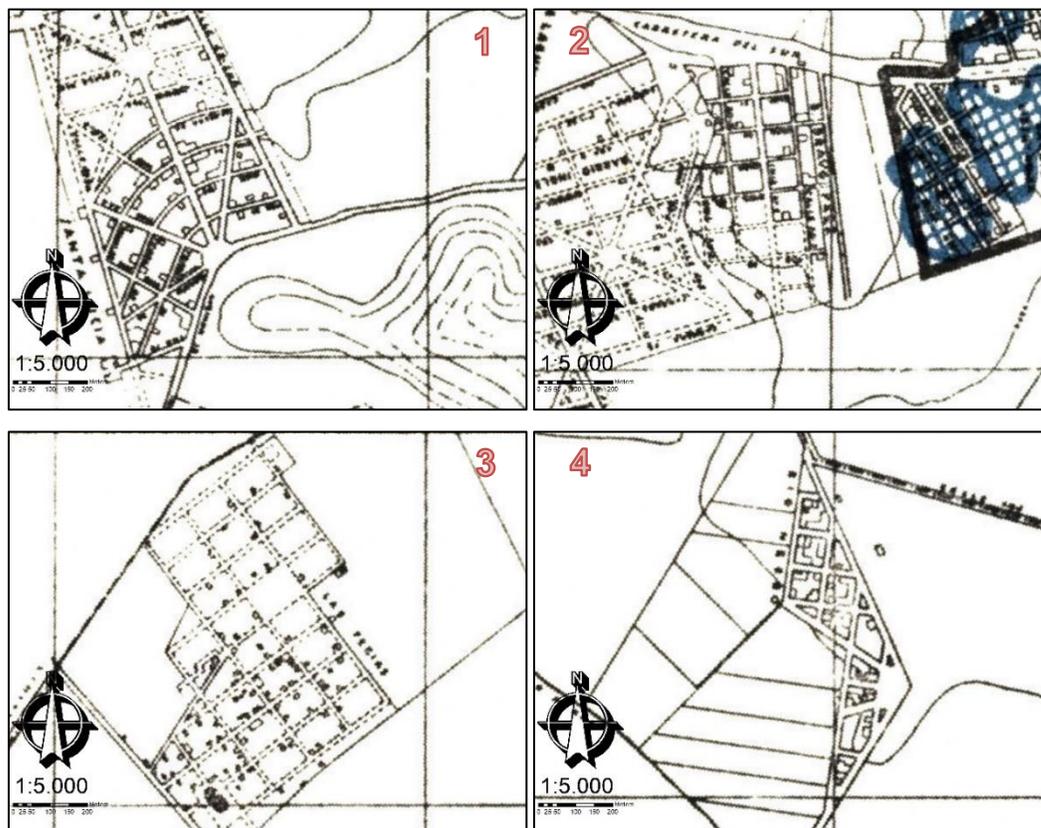
Los años cuarenta no solamente se caracterizaron por el relativo fortalecimiento de la capacidad administrativa de Bogotá, sino también porque el crecimiento urbano se había

¹¹ “Art. 76: el artículo 172 de la Constitución quedará así:

‘Art. 172: Todos los ciudadanos varones eligen directamente concejales, diputados a las asambleas departamentales, representantes, senadores y presidente de la república’” (Acto Legislativo No. 1, 1945, febrero 16).

intensificado de tal forma que parte de dicho robustecimiento se veía disminuido. Las urbanizaciones siguieron el direccionamiento del crecimiento de la ciudad hacia el sur y el norte con barrios que ya se estaban consolidando en la década anterior. A la vez hicieron aparición de otros sectores con la profundización del problema en la falta de articulación con el resto de la ciudad. Bravo Páez, Santa Lucía, Santa Inés y San Isidro estaban proceso de loteo y urbanización con pocos edificios en el sur, mientras que Granjas de Techo al occidente, y Las Ferias y Rionegro al noroccidente sobresalían y se ubicaban por fuera del perímetro urbano establecido en 1940 (véase apartado 3.2.2 y figura 3-6).

Figura 3-6: barrios excluidos del perímetro urbano establecido en 1940. En estas imágenes sobresalen los barrios Santa Lucía (1), Bravo Páez (2), Las Ferias (3) y Rionegro (4).



Fuente: elaboración propia a partir del plano de Bogotá según acuerdo 15 de 1940 (Registro Municipal, 1940).

La problemática de la urbanización ya se tornaba más preocupante por las autoridades de la ciudad. Ya se había anotado que, en términos presupuestales, las obras públicas fueron más prioritarias que el urbanismo ya que el interés era reaccionar ante las problemáticas más que prevenirlas mediante la planeación, pero no así la vivienda, que había gozado inicialmente de una porción significativa de los presupuestos municipales. La Caja de Vivienda Popular, que tuvo un 10% de las partidas presupuestales en su primer año de fundación, fue reduciendo su participación hasta alcanzar algo más del 1% a comienzos de los años 50, quedando sujeta a frecuentes reformas administrativas para evitar su disolución. Quizá por esta razón es que entidades del nivel nacional, como el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, empezaron a tomar preponderancia en la construcción de proyectos inmobiliarios, como los barrios “Los Alcázares” y “Muzú” realizados por el ICT, y el otorgamiento de créditos de vivienda (Espinosa, 2004; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Los defectos administrativos yacían tanto en la norma urbana aprobada para la ciudad en los años 40, como en la configuración institucional de la ciudad entonces; el Departamento de Urbanismo no expidió su plan regulador tal y como se había establecido en el momento de su creación. Habiendo superado los trescientos mil habitantes en 1938, la ausencia un plan urbanístico motivó a arquitectos y gremios a proponer planes que no fueron presentados ante el gobierno bogotano para su deliberación, como el Plan Soto-Bateman de 1944, el Plan Vial de la Sociedad Colombiana de Arquitectos de 1945, y el Plan de la revista *PROA Arquitectura* (véase apartado 3.2.1). Además, parte de la norma urbana no se había actualizado desde mediados de los años treinta -como las reglamentaciones a las nuevas urbanizaciones, vigentes desde 1934 (véase apartado 3.2.2)-, y diversas entidades administrativas, entre ellas la misma secretaría de obras públicas, no cumplían sus funciones de regular el desarrollo urbano y garantizar el cumplimiento de los acuerdos del concejo por esta misma razón.

La discusión y posterior adopción del Plan Piloto, elaborado por Le Corbusier entre 1947 y 1949, no contemplaba la creación o fortalecimiento institucional para garantizar su implementación, pero si hacía una propuesta de desarrollo urbano y zonificación que, de haberse llevado a cabo, habría creado una ciudad densa, compacta y con capacidad

poblacional de una urbe de tamaño medio (véase apartado 3.2.1). A mediados de la década de los cuarenta, se conocía de antemano que las instituciones reguladoras del urbanismo creadas en los años treinta habían fracasado en sus funciones. Por esta razón el Concejo autorizó al alcalde la conformación de la *Oficina del Plan Regulador* que contaría con la asesoría de un técnico urbanista extranjero y un equipo asistente que debía elaborar, precisamente, un plan regulador a partir de estudios pormenorizados sobre población, entorno regional, sistemas viales y de transporte, redes de servicios públicos y ubicación de las actividades (Acuerdo 88, 1948). El Plan Piloto, finalmente sería aprobado en 1951 mediante decreto municipal, mientras que el Plan Regulador, el cuál debía detallar las propuestas del anterior, fue recibido en 1953 sin ser aprobado oficialmente por las autoridades gubernamentales bogotanas (véase apartado 3.2.1).

En los años cincuenta la actividad normativa sobre urbanismo estuvo prácticamente paralizada a causa del gobierno militar y la posterior transición al Frente Nacional (véase apartados 3.2.2 y 3.2.3). Aun así, el gobierno urbano de Bogotá continuó en su proceso de consolidación gracias a la creación del Distrito Especial en diciembre de 1954, lo que le permitió contar con una mayor autonomía administrativa y financiera al otorgar al alcalde la función de nombrar a sus funcionarios, la recepción de una parte considerable de los impuestos producidos por la ciudad, y su propia designación directamente por el Presidente de la República, por lo que ya no dependería administrativamente de un departamento, sino que sería tratado como una entidad similar a este.

Con el Distrito Especial se obtuvieron algunas ventajas adicionales; se permitió que las empresas de servicios públicos fueran descentralizadas, por lo que contarían con autonomía administrativa y financiera, su propia personería jurídica y la facultad de tomar de decisiones sobre servicios públicos. En 1960 harían parte de una junta coordinadora para articular las labores de las distintas empresas de servicios públicos¹². El Distrito contaría con un mayor número de secretarías en comparación a las disponibles en los

¹² La Junta Coordinadora de Servicios Públicos fue creada en 1960 mediante el acuerdo 50 del 30 de agosto. Estaría conformada por el Alcalde del Distrito Especial, los gerentes -o sus representantes- y un miembro correspondiente de las juntas directivas de las diferentes empresas de servicios públicos (acueducto, energía, teléfonos, Aseo, Transportes Urbanos, la Caja de Vivienda Popular y la Caja de Previsión Social).

años cuarenta -como las secretarías de Educación, Salud, y Tránsito y Transporte-, representando una mayor estructuración administrativa para la gestión de política pública (figura 3-7). Su territorio ya no estaría conformado por las inspecciones de policía sino por *alcaldías menores*, las cuales adoptaron parte de sus funciones, como la administración de su jurisdicción (El Tiempo, 1954, diciembre 21, pág. 1).

A pesar de estas ventajas, el negocio de las urbanizaciones pirata, que se venía consolidando en los años cincuenta, se vio fortalecido a finales de la década. La urbanización de zonas al sur y el noroccidente de la ciudad continuaría, inclusive, a principios de los sesenta, y con prácticamente las mismas dinámicas que llevaban haciéndose por décadas: loteos irregulares, venta a personas de escasos recursos pero con algún poder adquisitivo para adquirirlos; construcción de vivienda con propios recursos y dotación posterior de redes de servicios públicos. La invasión de predios también se hizo notable en esos años que, a diferencia de este negocio ilegal, era llevado a cabo por personas que decidían colectivamente habitar en determinado sitio. El caso más famoso es el barrio “Policarpa Salavarrieta”, que ha sido ampliamente estudiado (Dávila, 2000; Sánchez, 2018).

En los años sesenta el sector privado empezó a adoptar un rol más protagónico en la construcción de vivienda en el país. Si bien el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial estaban cumpliendo una función importante como entidades públicas, las empresas constructoras se estaban fortaleciendo económicamente gracias al crecimiento de la demanda como resultado del intenso proceso de urbanización que alcanzaba en país en ese entonces (Jaramillo, 1980). Compañías como *Ospinas S.A.* realizaron proyectos de magnitud como El Chicó, Ciudad Montes, Nuevo Muzú y Nuevo Country (Cárdenas, y otros, 2009), mientras que Ciudad Kennedy, al contar con financiación del programa interamericano *Alianza para el Progreso*, fue un proyecto unifamiliar y multifamiliar que rompió con la forma de construcción de vivienda a través de la prefabricación liviana, la introducción de la autoconstrucción y el desarrollo progresivo (Espinosa, 2004).

Después de la caída del gobierno militar y el retorno a la democracia, los esquemas de participación ciudadana se fueron ampliando mientras se adelantaban diferentes

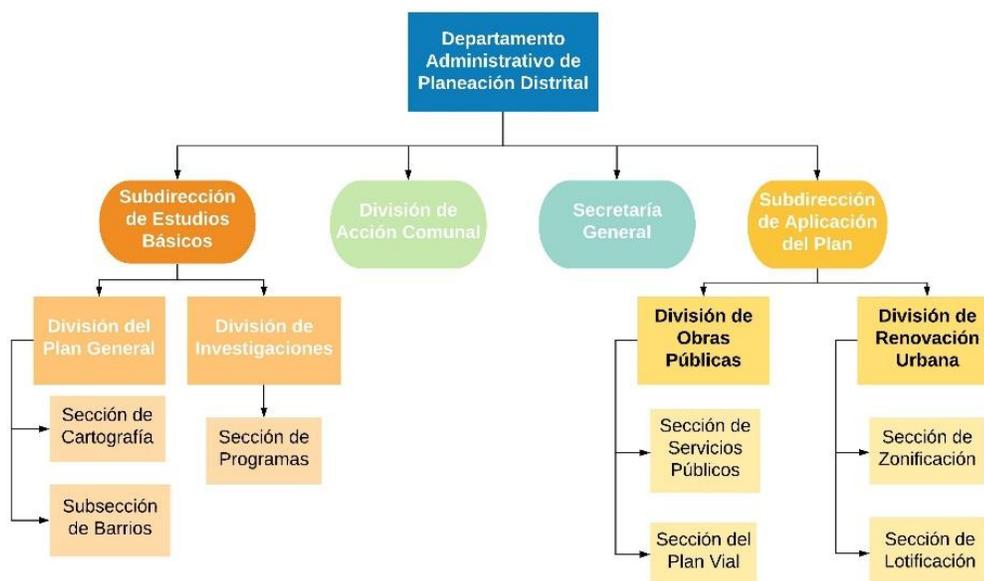
reformas que fueron adoptadas para el Distrito Especial. La Ley de Reforma Administrativa de 1958 (aprobada como Ley 19 el 25 de noviembre) tuvo como finalidad mejorar la coordinación de las entidades del Estado de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la racionalización administrativa en la prestación de los servicios públicos y la descentralización de algunas funciones que pudieran ser cumplidas por los gobiernos territoriales. Entre las medidas descentralizadoras más importantes estuvieron la creación de las *juntas de acción comunal*, que serían conformadas por los vecinos de los barrios y reglamentadas por los alcaldes de cada municipio y ciudad. Estas colaborarían con los gobiernos de las ciudades, así como con el gobierno nacional, en la provisión de escuelas y restaurantes escolares, establecimientos de asistencia pública, viviendas populares, bolsas de empleo y fomento cultural y deportivo (Ley 19, 1958).

Al año siguiente, el Concejo del Distrito Especial aprobó el acuerdo 4, el cuál reglamentaría la acción comunal en la ciudad. Esta norma, que sería un paso fundamental en la participación comunitaria, proponía la sectorización administrativa de la ciudad para, posteriormente, autorizar la creación de juntas de acción comunal (JAC). Dichas juntas tendrían funciones relacionadas con el fomento económico, la educación, higiene y salubridad, obras públicas locales, la cultura y el deporte (Acuerdo 4, 1959). Gracias a este acuerdo, las anteriores juntas de mejoras barriales se estructuraron administrativamente, pues dispondrían de un presidente y comités de cada asunto, y tendrían un fondo local con recursos distritales, así como una mayor interlocución ante el gobierno distrital.

Desde ese entonces el urbanismo ya no sería considerada una disciplina en manos exclusivamente de los arquitectos e ingenieros, sino que adoptaría un componente social y económico en los que ya no solo tendría una perspectiva de cambio social orientado a la superación del subdesarrollo y el fomento del progreso de la sociedad (Salazar, 2017). Tal transformación se reflejaría a nivel institucional; mientras que el Departamento de Urbanismo estuvo compuesto principalmente por arquitectos, ingenieros y dibujantes en 1934 (véase figura 3-3), era una dependencia de la Secretaría de Obras Públicas, y por tanto estaba sujeto a la disponibilidad presupuestal que el Concejo municipal o el alcalde de la ciudad le determinaban, al igual que a las decisiones que el secretario tomaba.

Después de la transición a la democracia, la OPRB se convertiría en la Oficina de Planificación Distrital. Este organismo gozaría de mayor autonomía administrativa -sería una entidad asesora del Concejo de Bogotá- y funciones como la realización de investigaciones urbanísticas y, con base en ellas, realizar las recomendaciones pertinentes sobre planificación urbana, elaborar planes generales y de aplicación que serían vigentes para la ciudad (Acuerdo 24, 1958). Luego pasaría a ser el Departamento Administrativo de Planificación Distrital con las mismas funciones y como organismo asesor (Departamento Administrativo de Planificación Distrital, 1964) (véase figura 3-7).

Figura 3-7: Estructura administrativa del Departamento Administrativo de Planificación Distrital en 1964 (DAPD).



Fuente: Departamento Administrativo de Planificación Distrital (1964, pág. 40).

Los problemas urbanos continuaron. La expectativa que había generado la creación del Distrito Especial, se fue transformando en una decepción al no ser capaz de solucionar completa y definitivamente los problemas estructurales que aquejaban a Bogotá. A mediano plazo no logró cumplir con su cometido ya que la urbanización pirata se había extendido sin que el gobierno distrital estuviera en capacidad de erradicarla, el crecimiento desarticulado en diversas partes de la ciudad continuó sin un plan urbanístico claro y actualizado ante este fenómeno, la provisión ineficaz de los servicios públicos siguió afectando a los barrios periféricos y los recursos económicos se volvieron más que insuficientes. Es un asunto entendible, teniendo en cuenta que la ampliación del territorio

mediante la anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá amplió los terrenos disponibles para urbanización (Cortés, 2006).

Figura 3-8: trazados de barrios en desarrollo en 1954: Las Ferias (1), Granjas de Techo (2), Puente Aranda (3), Ospina Pérez (4). Estas urbanizaciones estuvieron rodeadas por terrenos baldíos, que fueron urbanizándose progresivamente.



Fuente: elaboración propia a partir del plano de Bogotá de 1954 levantado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El exceso de confianza en las instituciones también fue una situación constante ya que el Concejo de Bogotá y la administración municipal apostaron, nuevamente, por una modernización administrativa mucho más completa al considerar que serían las que solucionarían los problemas de la ciudad. No se puede negar que su rol en el gobierno urbano es fundamental ya que actúa como un organismo articulador que, en una

situación ideal, conoce integralmente los problemas de una ciudad y actúa en consecuencia. Sin embargo, no se planteó una mayor articulación institucional para, al menos, garantizar el cumplimiento de la norma urbana (véase apartado 3.2.2). También contribuyeron a esta problemática la inestabilidad administrativa, con constantes cambios de alcaldes y la falta de una clara hoja de ruta sobre las políticas a implementar, así como la falta de un mayor acompañamiento por parte del gobierno nacional el cual se centró, más bien, en la construcción de vivienda que, además, fue completamente insuficiente ante la cantidad de habitantes que tendría Bogotá en los años cincuenta y sesenta.

El crecimiento urbano ocurrido en el periodo 1951-1964 fue el más intenso de la historia de la ciudad pues la población, que había sido calculada en 715.250 habitantes en el primer año, aumentó a 1'697.311 habitantes en el último, representando una tasa de crecimiento intercensal del 67,74% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1969, pág. 24). Pese a que el Plan Piloto aprobado en 1951 seguía estando vigente legalmente a principios de los sesenta, fue ignorado por los urbanizadores. Un acuerdo de 1961 dictó una norma mucho más completa para regular la construcción de nuevas urbanizaciones, pero no estuvo sustentada en un plan urbano actualizado a esta circunstancia (véase apartado 3.2.2). Entre tanto las urbanizaciones se estaban consolidando occidente de la ciudad, con una dinámica norte-sur que se intensificaba (figura 3-8).

Después de la caída del gobierno militar y en los primeros años del Frente Nacional¹³ el gobierno de Bogotá propuso algunos planes urbanos, como los Planes Distritales de 1957 y 1958, que no fueron aprobados legalmente (véase apartado 3.2.2). En cambio, de forma relativamente práctica, el alcalde empezó a expedir reglamentaciones urbanas específicas para cada barrio de la ciudad a través de decretos que no tenían mayor

¹³ Después de un sangriento periodo de violencia entre simpatizantes de los partidos liberal y conservador en los años 50, y como una forma de derrocar el gobierno militar establecido en 1953, los líderes de ambas agrupaciones políticas firmaron en 1957 los pactos de Sitges y Benidorm, por los cuales se estableció que la mitad de los organismos colegiados -Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos municipales, etc.- estarían ocupado por uno y otro partido, y habría alternancia en la presidencia de la república. Todas estas medidas estarían vigentes durante 16 años, desde 1958 hasta 1974, periodo conocido como el *Frente Nacional* (Bushnell, 2011).

alcance territorial. Expedidas como decretos distritales y fundamentadas en las “atribuciones legales” del alcalde mayor, establecieron normas como las siguientes:

- Usos principales, anexos permitidos y especiales con licencia.
- Alturas, ubicación e índice de construcción y ocupación.
- Aislamientos (antejardines, aislamientos laterales y posteriores, patios).
- Normas especiales que incluían avisos, cerramientos, fachadas, voladizos y/o estacionamientos.

Tales decretos fueron complementados con la aprobación de nuevas normas sobre loteo de urbanizaciones y un Plan Vial Piloto en 1961, las cuales habían sido promulgadas a través de los acuerdos 30 y 38 del Concejo de Bogotá, respectivamente (véase apartado 3.2.1 y 3.2.2).

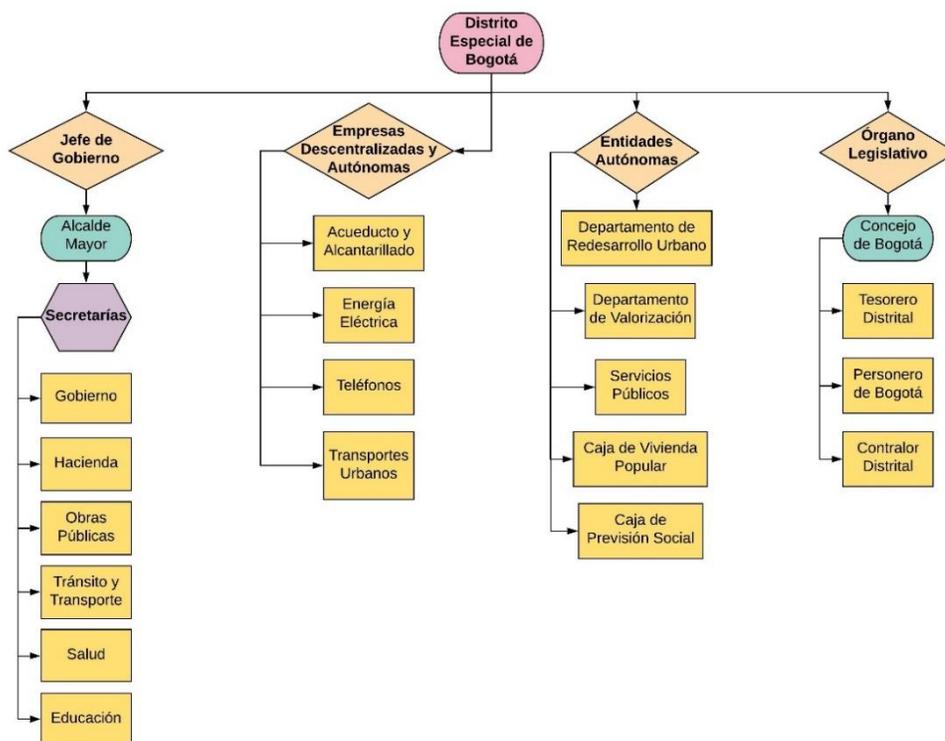
La problemática de las urbanizaciones pirata, que ya se había notado desde finales de los años cuarenta, se volvió prácticamente incontrolable porque los recursos administrativos y financieros no eran suficientes para paliar el problema, no se adoptaron medidas concretas para impedir su avance y no se actualizaron las disposiciones vigentes sobre urbanismo. Además, el contexto de una violencia sistemática y sangrienta vivida en los años cincuenta había causado una masiva migración hacia las ciudades principales sin que estas pudieran responder a sus necesidades. A principios de los años sesenta, la administración municipal y el Concejo, nuevamente, confiaron en que la legislación y la elevación categóricas de instituciones resolvería el problema, pero ya se había acentuado la migración de tal manera que se requirieron medidas correctivas urgentes. Los concejales aprobaron normas sobre sectorización -que no equivale a zonificación- y una reglamentación más completa sobre loteo de terrenos para urbanizaciones de lo que había sido en los años 40 (véase apartado 3.2.2), pero no fueron acompañados con la actualización del Plan Piloto o la elaboración de un nuevo plan de urbanismo. El Plan Vial Piloto de 1961 fue más propositivo en cuanto a proyectos y propósitos -una mejor accesibilidad vial hacia la mayoría de barrios-, pero tenía solamente el objetivo de promover el crecimiento urbano al occidente de la ciudad, algo que se fue logrando progresivamente (véase apartado 3.2.1).

El gobierno de Jorge Gaitán Cortés se caracterizó por la intensificación en las medidas de regularización de barrios y la adopción de varios proyectos que se irían completando a lo largo de la década. Al no poder solucionar completamente el problema de la urbanización pirata y la provisión de vivienda formal a la mayoría de la población, se decidió, más bien, por actuar en temas estratégicos para paliar un poco las consecuencias del continuo crecimiento urbano. Ese periodo coincidió con un notable concejo que debatió temas importantes como el estatuto de valorización, y que estaba conformado por profesionales que trabajaron incansablemente en los problemas de la ciudad, por lo que recibió el apelativo de *Concejo admirable* (Dávila, 2000). Aunque la permanencia de los concejales siguió siendo de dos años, y por motivo de los acuerdos del Frente Nacional también estaba repartido entre liberales y conservadores, aprobaron varias iniciativas que servirían para mejorar la eficacia en la financiación de obras públicas, entre ellos el Estatuto de Valorización de 1961 que, al afectar varios predios aledaños a las obra públicas, fue sujeto de polémica inicial que se transformó en una aceptación generalizada (Dávila, 2000).

A finales del periodo de estudio, que coincide con la terminación del mandato de Jorge Gaitán Cortés en 1966, el problema de la urbanización pirata ya se había salido de control y las instituciones encargadas de la provisión de vivienda no estaban capacitadas para proveer de habitaciones para todas los nuevos habitantes de la ciudad pese a la constante renovación administrativa de las entidades distritales. En un reportaje realizado por el periódico *El Tiempo*, con ocasión del 428 aniversario de la fundación de Bogotá (Cabrera, 1966, agosto 6, pág. 2), evidencia que casi los mismos problemas de principio del siglo no solamente persistieron, sino que se agravaron; algunos servicios públicos, como el acueducto, estaban en racionamiento en gran parte del año, mientras que a la vez eran cobrados en forma excesiva a pesar de la modernización del sistema de cobro. Algo similar ocurría con las basuras, que no eran recogidas en los tiempos establecidos. No obstante los barrios de origen informal seguían siendo el principal problema de la ciudad; en esa misma edición de prensa, se mencionaba que, para su solución, se construirían más de 10 mil viviendas para trabajadores como parte de un plan de sustitución de tugurios (Andrade, 1966, agosto 6, pág. 1), pero no se sabe con plena certeza si este plan llegó a cumplirse.

No obstante las dificultades, las labores de la administración distrital de ese entonces se concentraron en la conexión de las redes de servicios públicos a los barrios informales, en particular la energía y el acueducto, que parecían ser los más urgentes. La construcción de equipamientos comunitarios, como colegios y algunos centros culturales, ampliaron la cobertura de la educación. En gran medida estos logros también se alcanzaron gracias a una más estrecha articulación entre las Juntas de Acción Comunal con el gobierno de la ciudad, ante la cual gestionaron buena parte de los proyectos de infraestructura y equipamientos a nivel local. Gran parte de las obras de infraestructura contempladas en el Plan Vial Piloto, como la Avenida El Espectador (Avenida 68), la extensión hacia el sur de la Avenida Caracas y la Avenida Boyacá serían proyectadas durante la administración Gaitán, siendo finalmente ejecutadas durante el gobierno de Virgilio Barco (Dávila, 2000; Castaño, 2013).

Figura 3-9: Estructura administrativa del Distrito Especial de Bogotá (1964).



Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de Planificación Distrital (1964, pág. 34).

Entre 1938 y 1966, la mayoría los problemas urbanos de la ciudad no se habían resuelto pero no por la ausencia de un gobierno urbano precisamente, sino por la falta de recursos económicos para la realización de obras públicas, la ineficacia de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones, en especial la provisión de vivienda social por parte de una Caja de Vivienda Popular en constantes reformas administrativas. La ausencia de una política urbana del nivel nacional, que aun no se ha formulado en la actualidad, impidió un trabajo conjunto entre los gobiernos nacional y distrital para solucionar los problemas que aquejaban a la ciudad. Por otro lado no existió casi articulación o coordinación entre las instituciones gubernamentales de la ciudad, pues su configuración administrativa lo dificultaba (figura 3-9).

Era de esperarse que las entidades relacionadas con la planeación y el urbanismo fueran las entidades coordinadoras del ordenamiento urbano al regular no solamente los procesos de urbanización, sino también trabajar conjuntamente con las empresas de servicios públicos -que contaban con autonomía administrativa desde mediados de los años cincuenta- y la Secretaría de Obras Públicas, encargada de los temas de infraestructura, para garantizar la provisión de redes de servicios, la infraestructura y los equipamientos necesarios para cada uno de los nuevos barrios. Si bien algunos de estos problemas fueron tratados y solucionados en gran medida en los años sesenta, esta actuación no fue resultado de un esquema de planificación actualizado o de un plan urbanístico que planteara un modelo urbano para el futuro, sino que fue una serie de medidas reactivas que buscaban resolver problemas estructurales acumulados durante más de medio siglo. Sin embargo los proyectos realizados y las medidas adoptadas en este periodo de estudio serían la base del gobierno urbano durante las últimas décadas del siglo XX. Inclusive, lo sucedido en materia político-administrativa, contribuyó a moldear la Bogotá del siglo XXI,

3.2. La norma y la planeación urbana. Ejercicios del gobierno urbano en Bogotá.

Desde finales de los años treinta hasta mediados de los sesenta el gobierno urbano se concentró en otros dos ámbitos de intervención. Por un lado, la norma urbana pretendió regular de forma íntegra las urbanizaciones que aparecían en diferentes puntos del

territorio, desde el área de ocupación de los predios hasta el trazado de un perímetro urbanizable, pasando por procedimientos de aprobación de nuevos barrios ante las entidades competentes. Por otro, a lo largo de este tiempo, se propusieron varios planes urbanísticos cuyas finalidades reales variaban entre impedir el crecimiento urbano mediante la edificación en altura hasta la construcción y ampliación de avenidas ante el crecimiento de la población. La mayoría de estas propuestas no serían discutidas por las autoridades municipales ni distritales, y solamente una de ellas sería aprobada por la ciudad mediante decreto.

La apuesta por la modernización de Bogotá recibió influencia de algunas corrientes urbanísticas que, en su momento, eran percibidas por intelectuales y algunos profesionales como respuestas infalibles a los problemas de la ciudad; el *City Planning*, definido como una disciplina científica que dicta el desarrollo urbano en beneficio de la economía, la salubridad y el bienestar humano, había sido fundamental en la aprobación de parte de la normativa urbana desde los años veinte, y gracias a la cual se elaboró el plano *Bogotá Futuro*, con propuestas novedosas de desarrollo urbano (Alba, 2013; Goossens, 2018); el *Movimiento Moderno*, personificado en José Luis Sert y Le Corbusier, daría un paso adicional en la planeación urbana de la ciudad, convirtiéndola en un campo de experimentación para “demostrar” la efectividad de sus postulados, en especial la construcción en altura y la densificación poblacional como medida para detener el crecimiento urbano.

El urbanismo de la primera mitad del siglo XX fue la prolongación de una visión que había surgido a mediados de la centuria anterior en Europa, y que se fortalecería gracias a los progresos técnicos en la arquitectura y la ingeniería. La disciplina, más que un arte, como se consideraba desde el Renacimiento, había recibido el influjo del pensamiento científico y el positivismo, siendo entonces considerada como una ciencia. El urbanista, por tanto, adquiriría el rol de científico. El método positivista había sido el único camino indicado para la comprensión de los fenómenos urbanos, por lo que las investigaciones tendrían que estar dirigidas a la compilación de unas leyes universales que, de ser aplicadas a cabalidad, conseguirían resolver los problemas urbanos en cualquier parte del mundo (Sánchez, 1999). Los métodos, los instrumentos y su aplicación hacen que el ejercicio del profesional, más que artístico, sea técnico, y de esta manera, esté alejado

de las discusiones ideológicas y políticas (véase capítulo 2). Eso explica por qué el rol de los arquitectos se transformó, convirtiéndose a la vez en urbanistas, y los ingenieros adquirieron mayor importancia en la profesión por su capacidad en la construcción de infraestructura urbana.

Aunque el Movimiento Moderno de Le Corbusier fue paradigmático en ese sentido, no fue la única corriente urbanística que tuvo estas características. Tanto este movimiento como el *City Planning*, que se consolidó a finales del siglo XIX y principios del siguiente, compartían un elemento común: su intento por racionalizar científicamente las ciudades y establecer leyes universales del urbanismo que habrían de ser adoptadas de forma racional en las ciudades para alcanzar el propósito de construir ciudades menos densas y más higiénicas. De alguna manera, ambas corrientes eran la completa antítesis de la ciudad decimonónica, hasta el punto de proponer su desaparición. El gobierno urbano adquiriría un rol importante en el cumplimiento de estos objetivos, en particular en Bogotá donde se adoptaron algunos de sus postulados.

El *City Planning* era una corriente británica también desarrollada en los Estados Unidos hacia los primeros años del siglo XX -en el Reino Unido el término utilizado era *Town Planning* (Sánchez, 1999, pág. 33)-. Raymond Unwin, su principal teórico, había hecho importantes innovaciones para aliviar la extrema densificación de ciudades como Londres, situación que degeneró en condiciones habitacionales insalubres. Por esta razón es que la vivienda fue el primer elemento sujeto a intervención; su propuesta consistió en la construcción de barrios amplios con casas unifamiliares para trabajadores, ubicadas en las periferias de la ciudad y alejadas de los sectores industriales, las cuales serían higiénicas y lo suficientemente espaciales para albergar a las familias, todo ello con la finalidad de reducir el hacinamiento urbano y mejorar el estado habitacional. El trazado urbano, al ser un tanto irregular, procura superar la monotonía de las enquistadas construcciones industriales. Inclusive sugería la incorporación de un cinturón verde, por lo que se le asocia también a la *ciudad jardín* que su compatriota contemporáneo Ebenezer Howard presentó en 1910 en un congreso de arquitectura. Estos principios serían aplicados en las primeras *new towns* británicas construidas en los años 20, como Letchworth y Hampstead, secundados por algunas otras que se edificaron

después de la Segunda Guerra Mundial, apoyadas legalmente mediante la Ley de Planeación de 1947 (Hall, 1996; Sánchez, 1999)

Unwin era un arquitecto influyente en su época, pero no fue totalmente conocido en países como Colombia, que era relativamente ajena a las discusiones internacionales a causa del aislamiento de sus ciudades y la precariedad económica con la que inició el siglo XX. De hecho Ricardo Olano, un empresario antioqueño que buscaba adoptar algunas de sus propuestas en el país, había conocido su trabajo en los Estados Unidos (Olano, 2004). En Bogotá los problemas urbanos eran relativamente urgentes, pues la densificación poblacional a finales del siglo XIX había provocado dificultades en la higiene y el funcionamiento general de la ciudad. La solución contemplada en ese entonces era la adopción de las *mejoras públicas* que no solamente mejorarían las condiciones de vida de la población urbana, sino que también contribuirían a su modernización y embellecimiento.

El City Planning fue introducido en el país también gracias a los trabajos de Enrique Uribe, funcionario de la administración de Cundinamarca, y a la gestión del señor Olano en la realización del primer congreso nacional de mejoras públicas, el cual se llevó a cabo en Bogotá en octubre de 1917, y que trató temas como el embellecimiento urbano, la regularización de sectores urbanizados y la planeación urbanística, entre otros. No obstante, lo que ellos pretendían en última instancia era promover el desarrollo urbano a través de la construcción de vivienda obrera higiénica, una expansión urbana articulada con la calle como un elemento definitivo de la nueva ciudad, y el mejoramiento urbano que contribuyera a su embellecimiento. Consideraban que, de esta forma, se contribuiría al progreso y la moralización de la sociedad (Goossens, 2018).

Sin embargo, ellos también recibieron influencia del austriaco Camillo Sitte, quien se fundamentó en la morfología urbana a través de la relación entre las calles y los edificios de los alrededores, los cuales configuran un paisaje urbano completo. En las ciudades colombianas se abogaba tanto por la racionalidad de la planeación urbana como por el carácter estético del embellecimiento y las mejoras públicas, por lo que se podría hablar una hibridación en los planteamientos de Olano y Uribe. En cierto modo, el gobierno urbano en Bogotá adoptó ambos preceptos, pues las primeras normativas urbanas

apelaban a los elementos racionales, en especial al establecer la compatibilidad de las urbanizaciones con las redes de servicios públicos y la accesibilidad a las principales vías, pero la belleza del paisaje urbano también fue tomada como un principio fundamental en el congreso de mejoras públicas en 1917 (Alba, 2013).

En este evento también habían considerado algunos elementos económicos, pues uno de los conceptos de City Planning adoptados resaltaba el rol de la industria y el comercio en el desarrollo urbano (Goossens, 2018). El plano *Bogotá Futuro* incorporaría algunas de las conclusiones del congreso de mejoras al ser elaborado como un plano de ensanche y renovación, estableciendo una regulación del crecimiento urbano en torno a plazas, diagonales y manzanas con chaflanes, en una clara evocación del Plan Cerdá de Barcelona (Alba, 2013; Goossens, 2018). Sería aprobado en 1925 por el Concejo de Bogotá (véase apartado 3.2.2.).

La tradición del City Planning se paralizó desde los años treinta a causa de la inoperancia del plano *Bogotá Futuro* ante los nuevos desarrollos urbanos, al no contemplar instrumentos de implementación y no renovar las normas urbanas que se encontraban vigentes desde hacía varios años (véase apartado 3.2.2.). Por esta razón el gobierno bogotano contrató en 1933 al arquitecto austriaco Karl Brunner para la elaboración de un nuevo plan regulador del desarrollo urbano, basando parte de sus trabajos en autores como Sitte en cuanto al rol comunitario del urbanismo. Brunner perteneció a una corriente conocida como *austromarxismo*, que propugnaba por una arquitectura y un urbanismo capaces de solucionar los problemas habitacionales de la clase obrera. De todas maneras, en proyectos realizados en Bogotá como los barrios Palermo y Teusaquillo, así como en su propuesta de la *Ciudad Satélite* y en el *Parkway* de La Soledad, retomó los principios de Howard y Unwin al aplicar diagonales en la creación de suburbios que redujeran la densificación poblacional y moderaran los precios del suelo (Montoya, 2018). No obstante, en sus proyectos urbanísticos no dejó de lado la perspectiva racional al considerar el urbanismo como una disciplina sujeta a estudio y sistematización científica. Su obra más conocida, el *Manual de Urbanismo* (Brunner, 1939) da cuenta de ello.

Aunque Maarten Goossens (2018) explica que parte de la normativa adoptada para el plano *Bogotá Futuro* se aplicó a cabalidad -especialmente en el achafnado de las manzanas-, en realidad este plan fracasó por que no contempló un plan de implementación y no delegó funciones institucionales para realizar los proyectos necesarios (véase apartado 3.2.2). La función de Brunner en Bogotá sería adecuar su plan regulador al más profundo crecimiento urbano, pero no se contempló si se debía incluir con mayor completitud la delegación de competencias administrativas dirigidas a su adopción.

El Movimiento Moderno estaba adquiriendo gran relevancia internacional a finales de los años 20, siendo la corriente que llevó a la tradición científico-técnica del urbanismo a su máximo nivel (Sánchez, 1999). Los arquitectos y urbanistas de este movimiento veían al urbanismo como una ciencia que podría aplicarse en todas partes del mundo de forma universal y bajo parámetros que también pretendían tal universalidad. En este último elemento se diferenciaron del *Planning* de Unwin y Howard. Sin embargo, compartían con esta corriente su solución de los problemas urbanísticos a través de la construcción de vivienda como un aspecto básico pero imprescindible en la creación de ciudades más salubres y, de esta forma, eliminar los “males” causados por la ciudad industrial. Aunque los procesos de urbanización en América Latina eran diferentes a los que se presentaban en Europa y los Estados Unidos -empezando porque en la región la industrialización estaba surgiendo apenas a finales del siglo XIX-, existían algunas similitudes, como el hacinamiento de las viviendas y la precariedad en sus condiciones de habitabilidad (Almandoz, 2007).

También a diferencia del *City Planning* anglosajón, que intentaba sintetizar los aspectos urbanísticos con los paisajísticos mediante la construcción de habitaciones relativamente amplias y confortables, el Movimiento Moderno adoptó como propio el principio de *existenzminimum* proveniente de la Bauhaus, en la que la construcción de vivienda, de un tamaño reducido, se haría a escala industrial con reducción de costos y aumento en la eficiencia de su edificación, y dispondría de espacios comunes como comedores, guarderías y amplias zonas verdes (Mumford, 2007). Si la corriente de Unwin y Howard propugnaba por la reducción de la densificación poblacional en las ciudades, el Movimiento, al contrario, la aumentaba exponencialmente. Le Corbusier, en un trabajo

conocido simplemente como *La Ciudad del Futuro* (Le Corbusier, 1962), afirmaba que la única solución a los problemas urbanos, paradójicamente, era la extrema densificación de la ciudad. El propósito era el aumento de la densidad poblacional hasta alcanzar los tres mil habitantes por hectárea, complementada con amplísimos espacios verdes en los que se ubicarían los equipamientos, siendo ubicados finalmente cerca de las zonas residenciales.

La *Carta de Atenas*, publicada en el CIAM de 1933, no solamente es un documento que pueda ser entendido urbanísticamente, sino que es también un manifiesto político en sí mismo ya que, a pesar de estar bajo el influjo del cientifismo explicado por Inés Sánchez (1999), proponía un cambio social hacia la igualdad en la que primaría el interés general sobre el particular. En la Carta se afirma que las ciudades, al crecer de forma desordenada en el pasado, debían reformarse de tal manera que se pudieran cumplir, en zonas exclusivas -de ahí el término *zonificación*-, cuatro funciones básicas que promoverían la armonía en su interior: **habitar**, para lo cual se contaría con viviendas higiénicas, con suficiente acceso al aire y a la luz solar, densidad óptima y un marcado aislamiento de las autopistas de circulación; **esparcirse**, es decir, se dispondrían de espacios libres para el libre juego de niños, adolescentes y adultos, y en los que se ubicarían las escuelas, los campos deportivos y los centros comunitarios; **trabajar**, en las que los sitios de trabajo estarán relativamente cerca de los sitios de habitación, a excepción de las zonas industriales, que deberán localizarse completamente lejos y estar totalmente aisladas del resto de la ciudad mediante un cinturón verde, contando con accesibilidad mediante la carretera, el ferrocarril y el canal; y **circular**, para lo cual la Carta utilizó una clasificación según su función dentro de la ciudad, estando las autopistas de circulación completamente segregadas de los espacios peatonales (Carta de Atenas, 1933).

El Movimiento Moderno tuvo mayor acogida en Colombia que el City Planning por varias razones: primero, las principales ciudades se habían transformado sustancialmente a lo largo de la primera mitad del siglo XX, aumentando su área urbana y su población; segundo, los arquitectos colombianos habían asumido el rol de promover la planeación urbana en las ciudades como Bogotá y Medellín, para lo cual formaron grupos que, hacia principios de los años cincuenta, participarían en los CIAM que se llevarían a cabo en

ese entonces (Schnitter, 2010); tercero, porque la personalidad de Le Corbusier, el más importante representante de dicho Movimiento y figura imponente como lo resaltaba Peter Hall (1996), era profundamente influyente entre los profesionales de la arquitectura, hasta tal punto que su llegada a Bogotá en junio de 1947 estuvo amenizada por un grito al unísono “¡Viva Le Corbusier!” (Alba, 2012); y cuarto, aunque es una obviedad, Karl Brunner hipotéticamente no cumplió con la función de elaborar un plan regulador por el cual había sido contactado, lo que despertó un profundo recelo entre las autoridades de la ciudad y los arquitectos del momento, como se verá más adelante. Después de dictar dos conferencias en el Teatro Colón, el urbanista suizo fue contratado por el gobierno de Bogotá para la elaboración de un *Plan Piloto*, junto con un Plan Regulador que desarrollaría sus propuestas, los cuales serían las nuevas normas urbanas que representarían la solución definitiva de las problemáticas de la ciudad.

Ambas tradiciones se mantuvieron en el país a pesar de los fracasos de sus planes y planos urbanísticos, pues algunos barrios atribuidos a Karl Brunner y otros proyectos construidos en los años cincuenta y sesenta -en particular el Centro Urbano “Antonio Nariño”, uno de los mayores exponentes de la arquitectura moderna en Colombia (Saldarriaga, 2000)- aplicaron respectivamente los principios de estas corrientes. En parte, dichos fallos se debieron a que, al ser profundamente científicos, sus exponentes consideraban que las reglas que se derivarían de la práctica del urbanismo se podrían aplicar universalmente ignorando las realidades sociales, económicas, culturales y políticas de cada caso en particular.

Ese fue precisamente uno de los múltiples errores que se cometieron: las personalidades colombianas que intentaron introducir estos principios para la planeación urbana no tomaron en cuenta las posibilidades para adoptar e implementar estos planes. Hubo demasiada ambición que no fue canalizada hacia hechos concretos, acompañada de una pretendida universalización que desconocía las diferencias entre lo que eran Bogotá, Londres y París en la primera mitad del siglo XX. Aun así estas experiencias servirían como justificación para hacer que, de alguna manera, la capital de Colombia se convirtiera en una ciudad planificada y estuviera dentro del concierto de ciudades modernas que la ubicarían, al igual que al resto del país, en el escenario internacional. El

gobierno urbano apostaría por el logro de este objetivo más intensivamente desde los años treinta, ímpetu que duraría, con cierta regularidad, hasta la actualidad.

3.2.1. Los planes urbanos y sus problemas administrativos

La planeación urbana y el urbanismo en Colombia fueron parte del proyecto modernizador de las élites gobernantes que veían en esta disciplinas un potencial para su mejoramiento urbanístico. No obstante también serían utilizados para el embellecimiento de la ciudad, una apuesta por convertir a la capital colombiana en una ciudad articulada, moderna y digna de ostentar ese título. Entre 1938 y 1966 hubo una serie de planes urbanos, de los cuales algunos fueron aprobados para la ciudad mediante norma urbana -como el Plan Piloto de Le Corbusier mediante decreto municipal en 1951-, mientras que la mayoría no fueron más que planteamientos académicos que no pudieron ser discutidos en los organismos de gobierno urbano dispuestos a ello. A pesar de esta dificultad, crearon una práctica urbanística que, con vaivenes, persiste hasta la actualidad (Salazar, 2007).

Así como el urbanismo de la primera mitad del siglo XX era una disciplina dominada casi en su totalidad por la arquitectura, no había inclusión de otras profesiones que pudieran aportar algo a su enriquecimiento. En aquel entonces el urbanista era percibido como una figura heroica que, en su completa clarividencia, era capaz de solucionar todas las dificultades de la ciudad sin la necesidad de otras opiniones que, en última instancia, podrían resultar equivocadas. Algo así ocurrió en Bogotá: ya no serían los médicos higienistas de finales del siglo XIX los que tendrían la palabra final en la definición de las normas sobre urbanismo como lo mencionaba María Teresa Gutiérrez (2017), quienes habían tenido incidencia en parte de los reglamentos de habitaciones promulgadas entonces gracias a su conocimiento en epidemiología. Los urbanistas ocuparon ese lugar.

A principios del siglo XX no se hablaba de urbanismo ni de planeación como se daría a conocer en la década de los treinta con el trabajo académico de Karl Brunner (1939), sino de solamente un proceso de crecimiento urbano hacia ciertos sectores. Inicialmente, como señala José Salazar (2017) había cierto *urbanismo de obra pública* porque las

normas disponibles solamente regulaban temas como la parcelación, y en cierto modo, la zonificación. Ante este panorama, es de esperarse que la planeación urbana y el urbanismo tampoco fueran relevantes para el gobierno urbano. El primer *plano* aprobado por la ciudad fue el plano *Bogotá Futuro*, el cual contempló un ambicioso ensanche hacia el norte del centro tradicional a través de la apertura de plazas, avenidas y parques, se convirtió en una propuesta de solución radical de los problemas urbanos en ese entonces: la higiene habitacional, la expansión urbana, la disponibilidad de espacios libres y la articulación del crecimiento de la ciudad con la provisión eficaz de servicios públicos.

Este plano, al ser la primera propuesta de urbanismo en el siglo XX, contaba con el respaldo de varios actores, entre ellos el departamento de Cundinamarca y el gobierno de Bogotá, quienes apoyaron más moral que administrativa o financieramente su elaboración. A pesar de haber sido aprobado por el Concejo municipal mediante el acuerdo 74 de 1925, parte de su fracaso radicó en que el departamento no estaba en capacidad técnica y financiera para implementarla (Alba, 2013), y debido a que no implicó transformaciones significativas a la política de vivienda vigente de 1918 ni a la estructura administrativa de la ciudad en el momento (véase apartado 3.1). ¿Cuál entidad sería la encargada de llevarlo a cabo, y por cuánto tiempo? Más que un plan urbanístico, el acuerdo aprobatorio fue una serie de propuestas urbanas sin el planteamiento de un esquema de implementación ni la creación de alguna institución que velaría exclusivamente por su realización. La Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, fundada en 1917 después del primer congreso nacional de mejoras públicas realizado ese mismo año, podría haber sido esa institución, pero su rol terminó siendo simplemente el de dar a conocer el documento a través de las notarías, las oficinas de registro y la misma alcaldía municipal (Alba, 2013).

La planeación urbana había iniciado su recorrido en la historia bogotana, pero el fracaso de *Bogotá Futuro* provocó cierta pausa en las proposiciones. Una modesta propuesta elaborada por el ingeniero estadounidense Harland Bartholomew a principios de los años 30, consistió en un plan integral que incorporaba temas como el crecimiento urbano, regularización y apertura de vías, saneamiento de barrios obreros, servicios públicos y embellecimiento urbano (Sánchez, 2010).

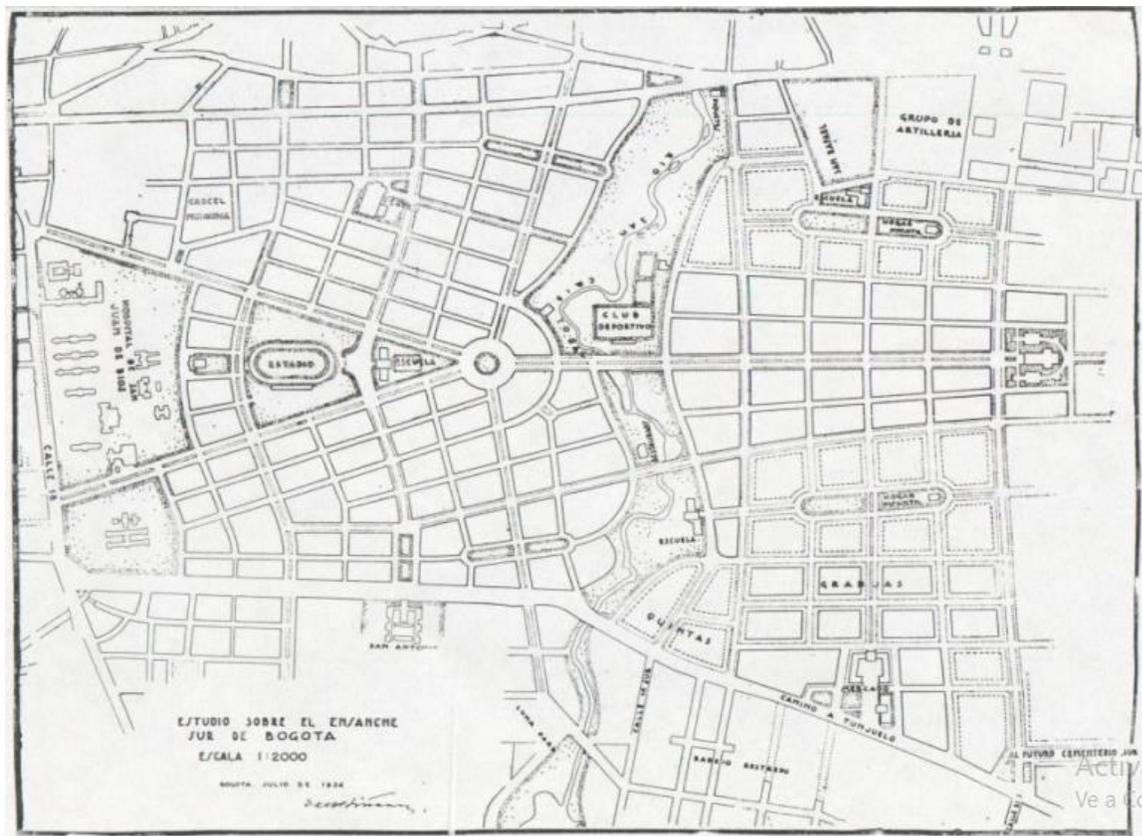
El Departamento de Urbanismo, así como la designación de Karl Brunner como su primer director, se hizo con varios propósitos adicionales a la elaboración de un nuevo plan urbanístico, que debía haber estado listo antes de 1938, pues también debía plantear una propuesta de reforma al régimen de urbanizaciones y parcelaciones, así como la promoción de la vivienda barata para los obreros (Salazar, 2017). Sin embargo, para el IV centenario de la fundación de Bogotá, presuntamente, no se había presentado aun este plan, y no existía una política urbana del nivel nacional que permitiera una articulación entre el gobierno central y la ciudad. Hasta el momento lo que existía eran algunas normas sobre vivienda, perímetro urbano, impuestos y ciertas funciones administrativas que de ninguna manera desembocaron en la construcción de un plan de urbanismo o en una política urbana para las capitales nacionales (véase apartado 3.2.2). Esto acrecentaba la relativa fragmentación y precariedad del gobierno urbano en Bogotá; si no contaba con una norma urbana cohesionada y un esquema sólido de planeación que definiera hacia donde se podía construir y donde no ¿Cómo se configurarían las instituciones para conseguir esto?

En ese sentido también surge otro cuestionamiento ¿Qué contenían los planes urbanos propuestos a mediados del siglo XX? Ciertos objetivos sobresalen; la articulación de la ciudad a través de la construcción y ampliación de avenidas y la urbanización de terrenos baldíos que quedaron atrás a causa del crecimiento urbano desorganizado que fue característico al principio del siglo XX, y detener la proliferación de los barrios obreros. Aunque autores como Rodrigo Cortés (2007) afirman que Brunner no presentó un plan regulador -fallando en su función principal-, con ocasión del IV centenario de la ciudad publicó una propuesta de ensanche cuya principal particularidad es que tomó en cuenta las dinámicas urbanas del momento, en especial la ubicación de la zona industrial al occidente y el carácter residencial de sectores al sur y norte de la ciudad.

Quizá su *Bogotá en 1950* (Brunner, 1938) es lo más cercano al plan que debía realizar, pero es incompleto porque solamente es un conjunto breve de propuestas sobre la regulación urbana en un lapso de doce años para una población calculada entre 500 mil y 700 mil habitantes. A partir de esta cifra, Brunner propone cinco exigencias de reforma urbana que prescinden sobre las normas de zonificación: primero: reubicación de edificios públicos en sitios más adecuados para resolver la congestión vehicular;

segundo, creación de plazas y espacios de parqueadero; tercero, la apertura de nuevas vías que amplíen el sector comercial; cuarto, la fijación de una zona industrial al occidente de la ciudad; y quinto, lo más importante, un proyecto de ensanche al sur y al occidente de Bogotá.

Figura 3-10: Propuesta de ensanche al sur de la ciudad por Karl Brunner.



Fuente: Brunner (1939, pág. 133), citado en Beuf (2012, pág. 6).

Este urbanista consideraba que la dinámica de crecimiento hacia el norte no era la adecuada porque provocaba congestión hacia la zona central y un desaprovechamiento de los terrenos del sur, que parecían más abundantes. El ensanche planteado hacia el sur no incluía sus partes montañosas ya que nos las veía como propicias para la construcción de habitaciones. En su propuesta de zonificación recomendó la inclusión de zonas sureñas cercanas al centro y con accesibilidad mediante vías de ampliación, que rematarían con algunos equipamientos -como campos deportivos y el hospital San Juan de Dios- y contarían con varias vías diagonales, (véase figura 3-10). Brunner fue un acérrimo crítico del trazado ortogonal, y por esta razón es que en sus proyectos buscaba

un embellecimiento urbano a través de avenidas arboladas estilo *Parkway*, así como crear un trazado que incluye diagonales y vías curvilíneas que dan un toque paisajístico al diseño urbano (Montoya, 2018).

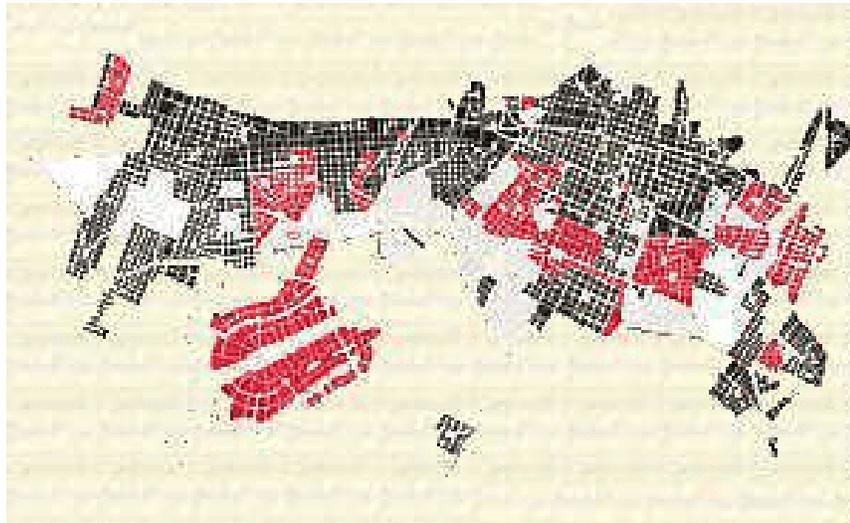
Pese a que, presuntamente, no elaboró oficialmente un documento específico o una propuesta más consolidada sobre un plan regulador, Zambrano y Barón (2018, pág. 41), citan un párrafo profundamente revelador:

“Estas son, en líneas generales, las consideraciones que deberá tomar en cuenta el *Plano Regulador* definitivamente aprobado. Este plano, junto con el *Código Urbano*, que se presentó hace pocos meses a la consideración y aprobación de las autoridades municipales, formarán los fundamentos sobre los cuales se podrá adelantar el desarrollo urbano de Bogotá de una manera que permita presentarla en el año de 1950 como una ciudad moderna, cómoda y bella” (Brunner, 1938, pág. 177). *Cursiva en el original.*

Lo que esto quiere decir es que Brunner, como el mismo afirma aquí, posiblemente elaboró un plan regulador, así como un código de urbanismo que presentó a alguna autoridad municipal, como al alcalde o al Concejo. Sin embargo, en un intento por hallar este documento, se revisaron varias fuentes que se encuentran en el Archivo de Bogotá, entre los cuales están los *Memoriales y Notas*, que hacen parte del fondo documental del Concejo de Bogotá, los cuales contienen toda la correspondencia remitida a la secretaría del concejo. Haciendo una revisión de las cartas recibidas por la dependencia en 1938, no aparece evidencia de algún plan urbano o código de urbanismo presentado a las autoridades de la ciudad. Los *Anales de Concejo*, del mismo fondo documental, no solo contienen los acuerdos expedidos, sino también los proyectos de acuerdo junto con sus exposiciones de motivos¹⁴. Tampoco aparece un proyecto de acuerdo de este tipo en este tipo de fondo documental.

¹⁴ Las exposiciones de motivos ha sido un requisito para la presentación de cualquier proyecto de acuerdo ante el Concejo de Bogotá, o de ley ante el Congreso de la República. Junto al documento del proyecto, dichas exposiciones son un discurso breve pero argumentado en el que su ponente exhorta al legislativo su aprobación y da sus razones para ello.

Figura 3-11: Resumen de los proyectos urbanos en Bogotá atribuidos a Karl Brunner, los cuales están señalados en color rojo.



Fuente: Museo de Bogotá, citado en Beuf (2012, pág. 7).

Si tal plan y el código efectivamente existieran, haría falta una revisión en otros fondos que permitan verificar su existencia. Hasta el día de hoy, se conoce que la razón por la cual no se llevaron a cabo los proyectos y las propuestas de Brunner radica en que su dedicación como jefe del Departamento de Urbanismo fue elaborar propuestas de urbanizaciones que articularían los vacíos urbanos existentes a principios de los años 40 sin integrarlos, hipotéticamente, a un plan urbanístico. En 1936 había elaborado un plan vial en el que contemplaba la ampliación de la Carrera 7, una carrera 7-A, entre el costado occidental de la plaza de Bolívar y el Palacio de la Gobernación de Cundinamarca, la Avenida Caracas, la Avenida Jiménez y una Avenida Sebastián de Belalcázar (o calle 7-A), de los cuales solamente se concretaron la Caracas y la Jiménez durante el IV centenario. Así mismo planteó la construcción de una *Ciudad Satélite* que estaría ubicada al occidente de la ciudad universitaria, el cual nunca llegó a realizarse. Lo que sí se pudo realizar fue el saneamiento del antiguo Paseo Bolívar, cuyos habitantes fueron desalojados y trasladados al barrio *Centenario*, también de su autoría, que contaría con mejores condiciones habitacionales. Aunque sus intervenciones urbanas eran un conjunto de actuaciones aisladas, todas ellas fueron hechas de tal forma que, en conjunto, formarían una ciudad mejor articulada (figura 3-11). Los barrios atribuidos a él,

como el Bosque Izquierdo, Palermo, El Retiro, el barrio obrero Centenario, y San Luis y El Campín, debían cumplir esta función (Saldarriaga, 2000; Maya, 2004).

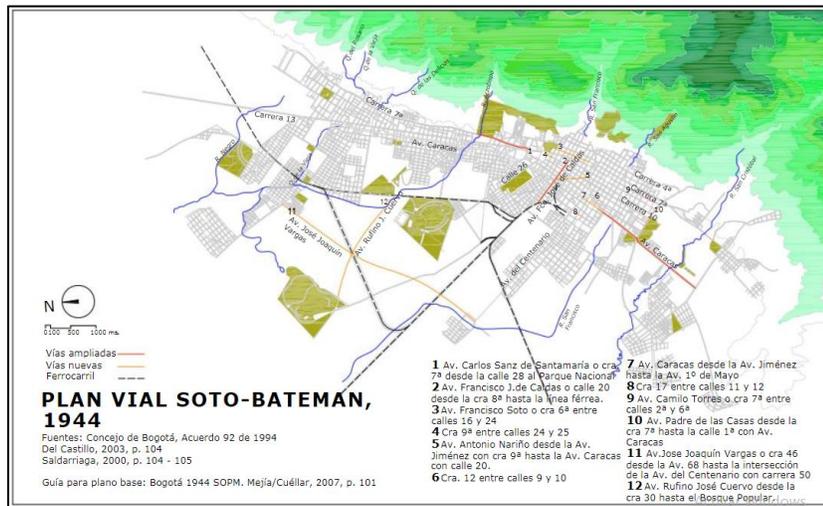
Brunner prolongó su estancia en Bogotá por más de quince años. En los años cuarenta aumentaba el malestar entre varias personalidades políticas, arquitectos e ingenieros ante la supuesta ausencia del plan regulador que ya debía haberse completado en 1938 o antes. Los miembros de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y otros vinculados a publicaciones seriadas -como la revista *PROA Arquitectura*- exigían la elaboración de un plan regulador que solucionara definitivamente los problemas urbanos de la ciudad, y especialmente le permitiera ser participe del Movimiento Moderno que estaba en boga en gran parte del mundo. Las críticas a Brunner -que se reducen a su excesivo "academicismo"- no eran del todo justas; al contrario que Le Corbusier, quien sería la persona que lo reemplazaría en temas de planeación, tenía una concepción mucho más integral del urbanismo ya que en sus estudios se incluían componentes sociales, económicos e inclusive políticos, pues consideraba que esta disciplina debía considerar múltiples miradas para que sea capaz de alcanzar sus objetivos (Montoya, 2018).

Otros planes propuestos en los años cuarenta habían sido elaborados por agremiaciones profesionales y arquitectos interesados en la modernización de Bogotá, pero eran fragmentarios. En realidad solamente eran planes viales que se reducían a la apertura de vías como medida de reducción del tráfico vehicular, un fenómeno que se estaba convirtiendo en un problema adicional en el centro de la ciudad. No plantearon soluciones a otras dificultades predominantes en esa década, como los barrios obreros y el crecimiento urbano, y ni contemplaron una política urbana que regulara las construcciones tanto de edificaciones como de nuevas urbanizaciones.

En parte, por esta razón es que estas propuestas no trascendieron, salvo en los estudios académicos que se han hecho desde entonces. No solamente eran planes viales exclusivamente, sino que carecían de una propuesta administrativa concreta para su implementación que estableciera unos plazos de ejecución precisos, así como funciones determinadas para las entidades municipales, y un plan de financiación que recogiera los recursos necesarios en su realización. No hay certeza de que hayan sido presentados

ante el Concejo o el gobierno de la ciudad, pues la revisión de los proyectos de acuerdo en cada año no evidencian tal correspondencia¹⁵.

Figura 3-12: Plan Vial Soto-Bateman (1944).



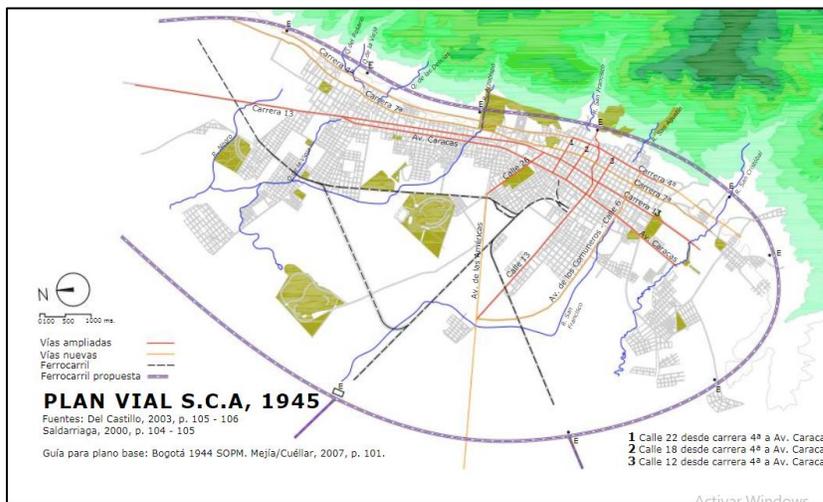
Fuente: Niño & Reina (2014, pág. 45).

El primer plan vial de la década de los cuarenta fue el propuesto por Alfredo Bateman, secretario de obras públicas, que compartía el mismo objetivo de aquel planteado por Brunner nueve años antes: descongestionar el centro mediante la apertura de calles que dieran conectividad a sectores aledaños. Sin embargo, su planteamiento era más sencillo: se ampliaría la Carrera 7 hasta el Parque Nacional, la Carrera 6 desde la plaza Santander hasta la Biblioteca Nacional y se haría la apertura de la Carrera 9 entre Calles 24 y 25, todo ello junto con la extensión de la Avenida Caracas hacia el sur, entre otros (Saldarriaga, 2000). El plan vial de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y el de la revista PROA eran mucho más pretenciosos; el primero proponía la construcción de una línea circunvalar de ferrocarril que rodeara a la ciudad y tuviera conexión con las estaciones que dieran acceso a otros sectores periféricos; el segundo permitía la

¹⁵ Los *Anales del Concejo*, así como los *Memoriales y Notas del Concejo*, son dos series de documentos que se encuentran en el fondo documental "Concejo" del Archivo de Bogotá. Los primeros contienen información sobre acuerdos y proyectos de acuerdo, así como las actuaciones administrativas de diferentes entidades municipales y distritales, y las actas de las sesiones. Los segundos con la correspondencia de diferentes remitentes y sobre diversos asuntos que son entregadas al Concejo de Bogotá.

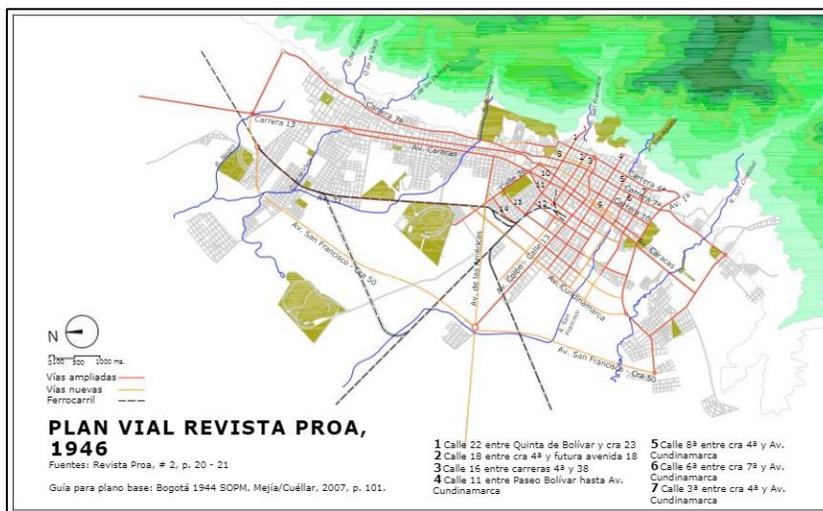
apertura de varias vías en el centro con una vía de circunvalación que rodearía el sector urbano de Bogotá (Salazar, 2017) (Figura 3-12 y 3-13).

Figura 3-13: Plan Vial de la Sociedad Colombia de Arquitectos (1945).



Fuente: Niño & Reina (2014, pág. 45-46).

Figura 3-14: Plan Vial de la Revista PROA (1946).



Fuente: Niño & Reina (2014, pág. 48).

Mientras que los arquitectos de mediados de los años cuarenta esperaban que sus propuestas fueran tenidas en cuenta por las autoridades de la ciudad o alguna personalidad de relevancia, las labores del Concejo y la Secretaría de Obras Públicas se concentró en la adopción de varias normas sobre perímetro urbano y zonificación que,

lejos de establecer un modelo urbano de regulación en la forma de construir ciudad bajo ciertos parámetros urbanísticos, solamente buscaba solucionar algunos problemas que en ese momento ya eran intensos, como la urbanización de las periferias y la combinación irregular de los usos del suelo (véase apartado 3.2.2). Las medidas, más que de planeación, eran simplemente reactivas.

Ante estas demandas, en las que parece que no tomó parte activa la ciudadanía en un ejercicio de participación comunitaria, sino los arquitectos que tenían interés sobre la planeación de la ciudad, el gobierno de Bogotá contrató los servicios del arquitecto Charles Édouard Jeanneret-Gris, más conocido como Le Corbusier. Su presencia en la ciudad tuvo una amplia expectativa no solamente porque se creía que con él los problemas urbanos podrían ser definitivamente resueltos, sino porque su figura en el urbanismo era afamada en todo el mundo.

Le Corbusier, la figura más paradigmática del Movimiento Moderno que dominaría a la arquitectura y el urbanismo en las décadas de los treinta y los cuarenta, llegó en 1947 a Bogotá por la iniciativa del embajador de Colombia en la ONU, Eduardo Zuleta Ángel, para presentar algunas conferencias sobre urbanismo en el Teatro Colón¹⁶. Tal fue su impacto en gran parte de la opinión pública que se solicitó nuevamente su presencia en la ciudad para la elaboración de un Plan Piloto que tendría la finalidad de controlar drásticamente el crecimiento urbano de Bogotá. El contrato, firmado entre la ciudad y Le Corbusier, obligaba a este último -con el asesoramiento de los arquitectos José Luis Sert y Paul Lester Wiener- a elaborar este plan con los elementos generales del urbanismo para ser aplicados en la ciudad, el cual debía ser entregado a la ciudad en 1949. Se esperaba que tres años después, hacia 1952, se entregara un *Plan Regulador*, el cual invertiría los roles; Sert y Wiener serían los arquitectos principales, mientras que Le Corbusier pasaría a ser su consultor técnico (Schnitter, 2010).

¹⁶ En junio de 1947 Le Corbusier presentó dos conferencias sobre urbanismo en el Teatro Colón bajo el título de “El urbanismo como ordenador social”; en la primera, del 18 de junio, hablaba de la “ciencia de la vivienda”, que tenía unas leyes a cumplir que confluían en la configuración del cuerpo humano y la propuesta de una vivienda con un horario solar de 24 horas. En la segunda, del 20 de junio, Le Corbusier habla acerca de algunas reglas de arquitectura que se pueden seguir para lograr el propósito planteado en la conferencia anterior (Le Corbusier, 2010).

A nivel nacional, en las primeras décadas del siglo XX, el gobierno colombiano no mostró preocupación alguna por el estado de las ciudades. La centralización del sistema político no significó la formulación de políticas nacionales sobre urbanismo o planeación, por lo que la intervención de la nación en temas urbanos se redujo a la provisión de vivienda y el otorgamiento de créditos habitacionales mediante entidades como el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario (véase apartado 3.1). Hacia mediados de los años 40 se estaban presentando avances en materia de política urbana, aunque poco significativos. En 1947 fue presentado un proyecto de *ley sobre fomento urbano del municipio* (Anales del Congreso, 1947, agosto 13, pág. 275-276) que originalmente solo se trataría sobre la regulación de las construcciones urbanas. En su exposición de motivos, el senador Guillermo Salamanca no hablaba sobre la necesidad de una planeación de las ciudades, sino en todos los lugares posibles:

“Quien recorra la provincia con propósitos de observación y estudio, a cada paso hallará motivo de confusión: caseríos mal distribuidos, sendas llamadas calles, con una que otra edificación; completa ausencia de higiene; una plaza convertida en potrero; andenes que no se hacen porque las ordenes de la autoridad no obligan a gamonales ignorantes y testarudos; solares en que no se permite la construcción de una vivienda porque las tradiciones de familia legaron la costumbre de ver las cosas así. Y al lado de la escuela ruinosa, la pendenciera tienda donde se consumen los peores alcoholes [...]”. (Anales del Congreso, 1947, agosto 13, pág. 276).

Cualquier coincidencia con Bogotá pudo haber sido mera casualidad... En ese momento se consideraba que el urbanismo no solamente cumpliría la función de organizar mejor el desarrollo urbano -que en esta cita textual parecía tener un alcance mayor-, sino también una función moral: transformar al ser humano y convertirlo en un ciudadano culto, trabajador y apegado a su hogar. En cierto modo, los discursos sobre la planeación urbana habían retomado -si es que se habían dejado de lado- el tema de higienización de la sociedad y la función de la política urbana como una forma de mejoramiento social. Le Corbusier, siendo el más significativo representante del Movimiento Moderno, también consideraba que el urbanismo era una herramienta de transformación de la sociedad; según Eric Mumford (2007), para este urbanista el plan urbano era capaz de reunir las

estructuras sociales dentro de un “cuerpo racional” que resolviera las contradicciones sociales de una ciudad utilitarista, la cual persigue exclusivamente la ganancia comercial.

En una discusión posterior, a mediados de agosto de 1947, la ponencia de este proyecto planteó la inclusión de un apartado, en el que se obliga a todo municipio mayor a 50 mil habitantes la expedición de un plan regulador para que “a ese derrotero se sometan las nuevas construcciones en provecho de las mismas ciudades, cuyo embellecimiento, alegría y salubridad tienen que ser una preocupación permanente e indispensable” (Anales de Congreso, 1947, agosto 19, pág. 250). El proyecto, finalmente aprobado como Ley 88 del 26 de diciembre de 1947, cambió la propuesta, obligando a los municipios con presupuesto no inferior de doscientos mil pesos a la expedición de un plano regulador que definirá los lugares donde podrán levantarse las nuevas construcciones. Esta sería la primera norma del nivel nacional sobre el establecimiento de planos reguladores, pero no se constituyó en una política urbana ya que, solamente, delegó la función de planeación urbana a las ciudades con mayores ingresos económicos sin la participación o un trabajo articulado con el gobierno nacional. Es una clara paradoja que algo así se presentara en medio de un sistema político notablemente centralizado.

Esta ley proporcionaría cierto marco legal para que el trabajo de Le Corbusier pudiera hacerse, aunque puede ser que haya sido promulgada exclusivamente para él, aprovechándose su presencia en Bogotá. Posteriormente, en 1949, el Plan Director -que en la opinión pública sería conocido como *Plan Piloto*- contenía una serie de propuestas de urbanismo que, contrariamente a lo hecho anteriormente, presentaba un componente multinivel que incluía un estudio regional en el que propone, entre otros aspectos, la construcción de un aeropuerto internacional en el municipio de Funza, al occidente, además del levantamiento de un *Centro Cívico*¹⁷ en las zonas centrales de la ciudad. A nivel urbano, que quizá representaba mayor preocupación por las autoridades, Le Corbusier proponía una zonificación estricta que se basaba en las cuatro funciones de la

¹⁷ El Centro Cívico de Bogotá era un sector propuesto dentro del Plan Piloto donde se concentrarían las principales actividades administrativas y de negocios de la ciudad, que cubría un polígono cuyos linderos eran la Carrera 4ª al oriente, la Calle 12 al norte, la Calle 8ª por el sur y la Carrera 10ª por el occidente. Esta zona estaría al interior de la zona de negocios y administración contemplado en el Plan Piloto (Decreto 185, 1951).

ciudad definidas en la Carta de Atenas: habitar, circular, trabajar y cultivar el cuerpo y el espíritu (véase apartado 3.1).

La plancha 122-I, que se encuentra en el documento original entregado a la ciudad en 1949 (Le Corbusier, 1949), muestra que las zonas de habitación ocuparían gran parte del perímetro urbano salvo algunos sectores específicos -como los alrededores de los ríos Arzobispo y San Cristobal, la zona industrial y el Centro Cívico-, los cuales marcó con color amarillo. Estos sitios estarían ubicados de tal forma que tendrían acceso a su propio centro comercial de barrio, estarían alejados, aunque también cerca, de las principales avenidas de tránsito, y serían accesibles a las zonas de trabajo y esparcimiento (Le Corbusier, 1949). Las zonas para *trabajar* estarían compuestas por varios sectores: la zona industrial, ubicada al occidente de Puente Aranda, tendría conexión por el Ferrocarril de Occidente; un sector dedicado al artesanado, que tendría acceso a las zonas de habitación y a carreteras nacionales; las zonas anaranjadas que se destinarán al Mercado Central -en la futura Avenida Cundinamarca- una zona de “gran comercio” -por la Avenida Jiménez, al occidente de la Avenida Caracas- y comercio al detal -por la Carrera 7, entre la Avenida Jiménez y la calle 26-; y la zona de negocios y administración, que estaría ubicada en el perímetro del Centro Cívico, marcados con color azul (figura 3-15).

Para la circulación, el Plan Director presentaría una particularidad: Le Corbusier propuso una clasificación de vías con funciones específicas que, en primer lugar, garantizarían el acceso entre todas las zonas de la ciudad, y en segundo lugar, separarían el tráfico pesado del tránsito peatonal:

V-1: vías de alcance regional.

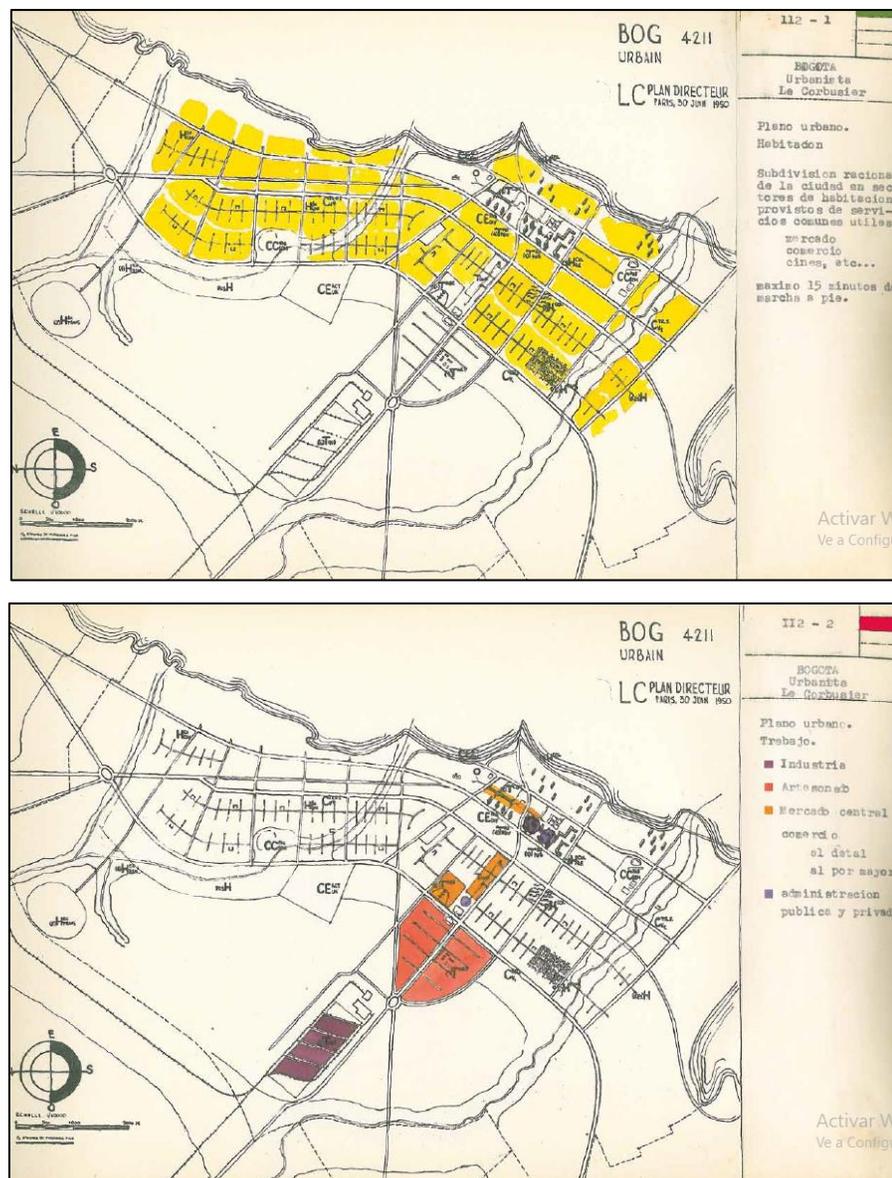
V-2: vías urbanas.

V-3: delimitación de sectores de la ciudad.

V-4: vías barriales.

V-5: vías residenciales (Le Corbusier, 2010, pág. 270).

Figura 3-15: Zonificación residencial, industrial, para artesanado y mercado central en el Plan Piloto elaborado por Le Corbusier.



Fuente: Le Corbusier (1949, pág. 127 y 131).

Aunque este plan es mucho más específico sobre la ubicación de cada uso del suelo y la clasificación de las vías, no lo fue respecto a los mecanismos y tiempos de implementación. Su aprobación por parte del gobierno bogotano parecía favorable, pues la Ley 88 de 1947 no solamente obligaba a las ciudades con mayores ingresos la elaboración de un plan urbanístico, sino que imponía sanciones para aquellas que no lo

hicieran –por ejemplo, con la interrupción de auxilios nacionales por parte del gobierno nacional-. Al principio hubo una alta expectativa entre los arquitectos y parte de la opinión pública porque este documento de planeación era especialmente completo en comparación con los interios anteriores, especialmente respecto a *Bogotá Futuro*.. No obstante su adopción revestía de varias dificultades y proponía transformaciones complicadas desde la administración pública. Primero, el perímetro urbano propuesto en el Plan excluyó a diferentes barrios que habían sido incluidos en un acuerdo del concejo municipal expedido 1940, reformado posteriormente en 1945 (véase apartado 3.2.2), ubicados al sur y al occidente de la ciudad; segundo, la fragmentación de la propiedad en varios lotes del centro histórico fue un importante obstáculo en la intervención urbana del sector, algo parcialmente resuelto por los disturbios del 9 de abril de 1948¹⁸; y tercero, debido al primer punto, hubo concejales y vecinos que estaban en contra del plan por el hecho de excluir sus barrios del perímetro urbano propuesto para su adopción, lo que a su parecer iba a acarrearles prejuicios.

A lo anterior se agregaba la conflictividad política que se estaba experimentando en el país desde principios de los años cuarenta, particularmente con la posesión del nuevo gobierno conservador en 1946. Los estallidos de violencia partidista se vieron intensificados a raíz del asesinato del jefe liberal y candidato presidencial Jorge Eliecer Gaitán en 1948. Ante el panorama de escalada de violencia, y como medida de apaciguamiento de la oposición, el gobierno colombiano declaró el estado de sitio en noviembre de 1949, ordenando, entre otros aspectos, el cierre de todos los organismos legislativos de los niveles territoriales, desde el Congreso de la República -que sería reabierto en 1958- hasta los concejos municipales, en particular el Concejo de Bogotá, que volvería a funcionar después de la creación del Distrito Especial en 1955 (véase apartado 3.2.3). Para Le Corbusier, Sert y Wiener esta situación constituía un obstáculo ya que se temía la destitución de los funcionarios de la Oficina del Plan Regulador ante la

¹⁸ Después del 9 de abril de 1948, los arquitectos Diego Arango, Herbert Ritter -quien era el director del Departamento de Urbanismo- y Gabriel Serrano realizaron un diagnóstico sobre la destrucción ocurrida en el centro. Poco más de 120 predios fueron afectados por los disturbios. En ese momento elaboraron un plan de reconstrucción que consistió en la construcción de nuevos edificios al estilo moderno a lo largo de la Carrera 7. Esta situación era provechosa, pues la propiedad de los predios había impedido cualquier intervención. Posteriormente a los hechos, los arquitectos declararon que el problema para cualquier actuación sobre el sector quedó parcialmente resuelto, y que la administración municipal ya podría intervenir ahí (Alba , 2012).

designación de un nuevo alcalde de Bogotá, lo que habría podido retrasar gravemente la labor, algo que finalmente no sucedió (Schnitter, 2010).

Al contrario, la clausura del Concejo de la ciudad sería una profunda ventaja para Le Corbusier, quien ya se había retirado del país para realizar el plan regulador de Chandigarh, en India. Con el concejo cerrado y un clima político tenso en todo lugar ya no habría oposición para su adopción. Un componente adicional fue que en 1951, y en virtud del estado de sitio en el que se encontraba el país, el presidente Laureano Gómez expidió un decreto en el que autorizaba a los gobiernos de Bogotá, Medellín y Cali la adopción de los planos pilotos, así como de los planes reguladores que se realizaran en base a dichos planos (Decreto 693, 1951).

El 5 de abril de 1951 fue aprobado el Plan Piloto mediante el Decreto 185 del alcalde de Bogotá, el cual fue ratificado en 1952 por el gobernador de Cundinamarca. Aunque la norma se refiere al plan, de forma complementaria establece reglamentaciones sobre urbanizaciones y elementos relacionados con ellos, como fachadas, aislamientos, antejardines, índices de ocupación, cesiones públicas, entre otros. En general, como aparece en la tabla 3-3, adoptó los planteamientos generales propuestos por Le Corbusier en su documento del Plan Director entregado al gobierno de Bogotá años antes, pero también hubo espacio para modificaciones, de las cuales la más importante fue la inclusión de nuevas zonas para habitaciones que habían sido excluidas del plan original (figura 3-16 y 3-17).

Tabla 3-3: relación entre proposiciones del Plan Director (Piloto) de Le Corbusier, en comparación con el Decreto 185 de 1951.

Zonas y plan vial	Plan Director (Le Corbusier)	Decreto 185 de 1951
Habitación	Zonas de habitación en el norte, sur y centro.	Zona sur: entre el río San Cristóbal, el perímetro urbano y la Avenida Cundinamarca. Zona central: entre el río San Cristóbal, el perímetro urbano, la calle 26 (hasta la

		carrera 4) y la Avenida Cundinamarca. Zona norte: entre la calle 26, el perímetro urbano (al oriente y al norte) y la Avenida Cundinamarca.
Industria Ligera	-Administración pública -Comercio al detal	Entre Avenida Cundinamarca, Avenida de los Comuneros, paramento de la Avenida de las Américas y Calle 22.
Industria Pesada	y al por mayor -Artesanado -Centro Industrial -Mercado central	Entre Avenida Carrera 50, prolongación de la Avenida Centenario, límite entre los municipios de Bogotá y Fontibón, y Calle 22 (o Ferrocarril de Cundinamarca).
Comercio Pesado	-Centro Cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Zona de mercado y zonas de influencia: entre prolongación de la Avenida Carrera 24, prolongación de la Calle 22, Avenida Cundinamarca y calle 17 (con prolongación). • Zona de comercio pesado: entre Avenida Caracas, Avenida Colón, Avenida Cundinamarca y Calle 17 (junto con su prolongación).
Negocios y administración (que incluye el Centro Cívico)		Entre Calle 6 (rectificación hacia el oriente), Carrera 4, Calle 26 (prolongación hacia el oriente) y Avenida Caracas. Centro Cívico: entre Calle 8, Carrera 4, Calle 12 y Carrera 10.
Vías	V-1: vías de alcance regional. V-2: vías urbanas. V-3: delimitación de sectores de la ciudad. V-4: vías barriales.	V-1: vías de enlace regional (Avenida Cundinamarca, Avenida Centenario y Avenida de Oriente). V-2: transito rápido norte-sur (Avenida Caracas, Avenida del Libertador y Carrera 4) y oriente-occidente (Avenida de los Comuneros, Avenida Jiménez, Avenida

	V-5: vías residenciales.	Colón, Calle 26 y Avenida de las Américas). V-3: vías de delimitación por sectores. V-4: vías de penetración de los sectores. V-5: vías de repartición a la habitación.
--	---------------------------------	---

Fuente: Le Corbusier (1949) y Decreto 185 de 1951.

A pesar de que el contexto político era altamente favorable para la adopción del Plan Piloto gracias a la declaratoria de estado de sitio y el decreto presidencial que estableció su elaboración, la oposición hacia el no había desaparecido por completo, y las dificultades iban creciendo con el tiempo. En una carta fechada el 27 de abril de 1951, el presidente del Concejo -clausurado-, Santiago Valderrama hace una seria denuncia al alcalde Santiago Trujillo, quien adoptó el Plan Piloto:

“Numerosos concejales se han acercado a mi oficina para hacerme saber, en mi condición de Presidente del Concejo, sus inquietudes y hondas preocupaciones en relación con el Plan Piloto que ha sido acordado para la ciudad por el Decreto 185 de 1951 de ese despacho.

También he recibido correspondencia y muchas visitas de comités y juntas de mejoras de algunos barrios de la ciudad, todos los cuales ponen de presente la certidumbre de que sus respectivos sectores han sido tratados por el Plan con notoria injusticia, ya que algunas de sus disposiciones son perjudiciales para los intereses de los habitantes de estos barrios, constituidos por gentes pobres, que ven con temor que no solo han quedado trucas sus aspiraciones de mejoramiento urbano, sino que sus viviendas han quedado localizadas fuera de una línea que impera como dogma entre el bien y el mal [...]”. (Valderrama, comunicación personal, 1951, abril 27).

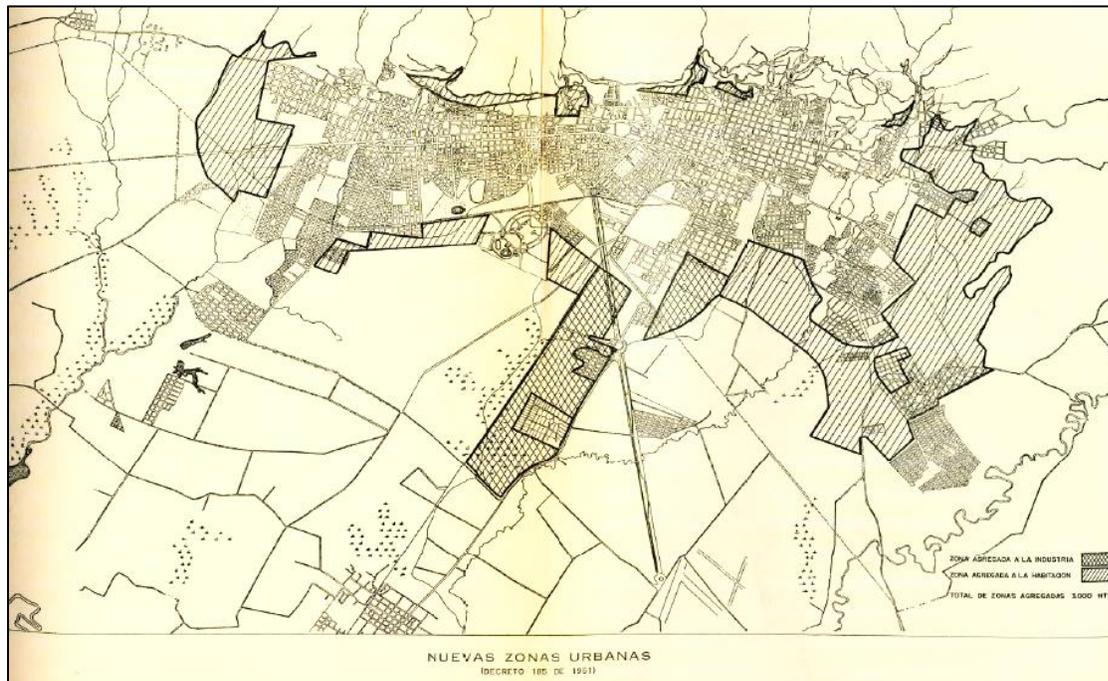
Así mismo, el concejal instaba al alcalde a la discusión profunda sobre la pertinencia en la aplicación del Plan Piloto. En respuesta, el alcalde Trujillo Gómez afirmó que:

“Así, pues, lo que hoy estamos realizando no es sino el cumplimiento de un deseo de ciudadanos y colectividades que lo habían esperado y que probablemente hoy, llenos de satisfacción, me acompañarían plenamente en esa actitud. En ninguna de las manifestaciones que me vengo refiriendo se consideró la necesidad de que los técnicos que proyectaron dicho Plan tuvieran que pedir la venia de los concejales municipales, reunidos o no, y de ahí que el suscrito, como jefe del ejecutivo, haya dedicado muchas horas de su complicada labor a recibir de los técnicos el proyecto y a desarrollar con los elementos técnicos de la Oficina del Plan Regulador el Decreto numero 185 de 1951.

Indudablemente tanto a los miembros del actual concejo en receso, como al jefe del ejecutivo, y a los elementos técnicos que han colaborado con el ejecutivo en elaborar dicho plan, se les [hacen] demagógicos y por consiguiente injustos cargos al respecto. Pero yo le pregunto estimado doctor: ¿Usted, en lo que se ha escrito y dicho, encuentra algo fundamentado en contra de dicho Plan? O será más bien que, como dije en algún diario de la capital, ‘son más los que no quieren entender el Plan Piloto de los que lo han entendido’ [...]” (Trujillo, comunicación personal, 1951, abril 27).

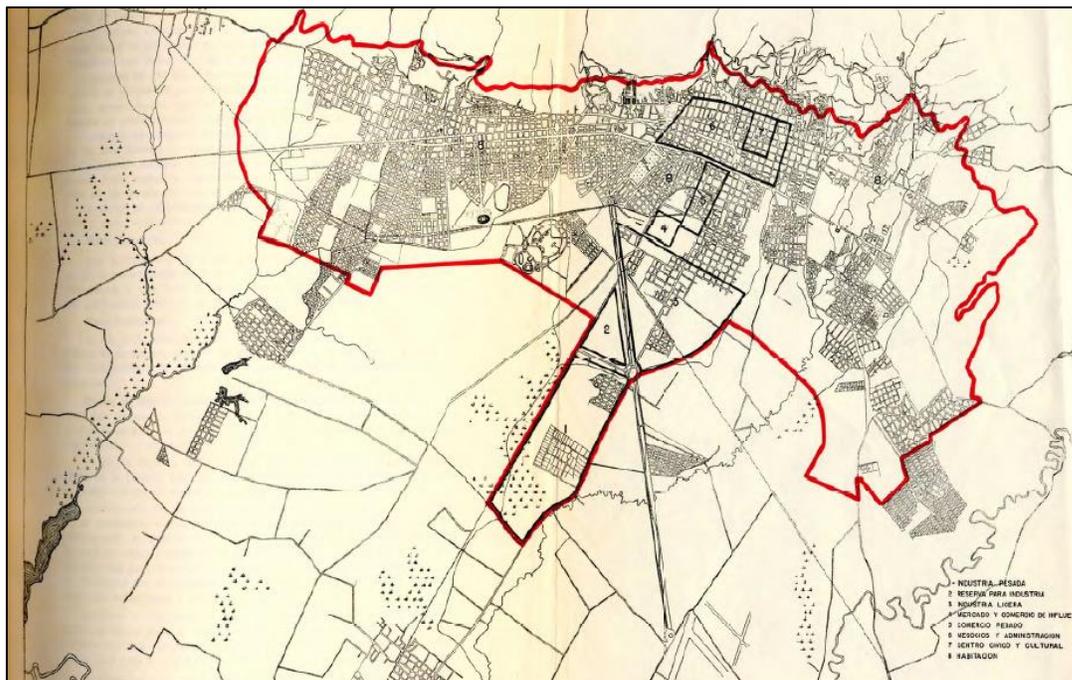
Lo que deja entrever esta correspondencia es que el proceso de aprobación del Plan Piloto no fue democrático y desconoció parte de la realidad urbana del momento. El perímetro urbano contemplado inicialmente dejaba por fuera a algunos barrios periféricos sin consultar a los vecinos o a las juntas de mejoras barriales sobre la conveniencia o inconveniencia de la decisión. El cierre del concejo evitó una discusión un poco más abierta sobre el Plan en la que, por lo menos, se dieran a conocer los argumentos a favor y en contra por parte de los concejales. Posiblemente en una situación política diferente la controversia habría sido mayor ya que las juntas de mejoras barriales habría asumido una posición más visible respecto al Plan Piloto, analizando si beneficiaba a sus respectivas comunidades o planteando propuestas para cada barrio particular.

Figura 3-16: Nuevas zonas urbanas incorporadas por el Decreto 185 de 1951.



Fuente: Registro Municipal (No. 433-441, 1951).

Figura 3-17: Perímetro urbano y zonificación definidos en el Decreto 185 de 1951.



Fuente: Registro Municipal (No. 433-441, 1951).

La ausencia de un carácter más deliberativo y participativo en torno a dicho decreto aprobatorio no se debió exclusivamente a la situación de estado de sitio, si bien este factor favoreció su aprobación, sino también por razones más estructurales: las juntas barriales habían adquirido un rol más importante en la gestión de reivindicaciones comunitarias ante la administración municipal, pero no contaban con una vinculación política más estrecha hacia las entidades del gobierno. Más bien tramitaban sus solicitudes a través del Concejo, que era de las únicas instituciones elegidas democráticamente en la ciudad (véase apartado 3.1). Se está hablando de una época en la que los aspectos “técnicos” del urbanismo -así como la figura predominante del urbanista- prevalecían por encima de los sociales y económicos, por lo que la posibilidad de que una persona común pudiera emitir un juicio de valor sobre temas urbanísticos, con posibilidad de ser tenido en cuenta por los urbanistas, era prácticamente nula.

Lamentablemente no se encontró correspondencia adicional que deje entrever las opiniones o perspectivas de otros miembros del Concejo o por las juntas de mejoras barriales que permita conocer la conclusión de esta controversia. Esta oposición por parte de los barrios excluidos pudo deberse a que el decreto que aprobó el plan prohibía el acceso a las redes de servicios públicos por fuera del perímetro urbano, ya fuera a las urbanizaciones que no estaban autorizadas por el municipio, o a las que ya lo estaban para su desarrollo, que podían contar con ellos pero sin la posibilidad de su extensión.

Lo que sí dejó en claro dicha norma es que, a la espera de la realización del Plan Regulador que complementaría los componentes de zonificación y de normativa, aquel el Plan Piloto sería la norma urbana que regiría el desarrollo urbano en Bogotá (Decreto 185, 1951). Mientras Sert y Wiener estaban en su proceso de elaboración, Lauchlin Currie llegó a Colombia como jefe de la misión del Banco Mundial, con el objetivo de plantear políticas que favorezcan el desarrollo económico del país (Salazar, 2017). El golpe de Estado de 1953 y la creación del Distrito Especial de Bogotá al año siguiente harían que el Plan Piloto, aunque vigente por más de diez años, no fuera implementado. De forma similar al plano *Bogotá Futuro* de casi treinta años antes, no planteó un periodo de ejecución y no implicó una reforma sustancial de la norma que regulaba los usos del suelo y la construcción de urbanizaciones (véase apartado 3.2.2). Sin embargo, a diferencia de lo intentado en 1925, se creó una entidad que se encargaría

exclusivamente de su realización: la *Oficina del Plan Regulador de Bogotá*, que tendría mayor autonomía administrativa respecto a las demás secretarías del gobierno municipal (Schnitter, 2010).

Rodrigo Cortés argumentó que tanto el plan de Le Corbusier como el de Wiener y Sert se dejaron al vaivén de los intereses políticos, una razón de su fracaso (2007, pág. 166):

“En los primeros planes elaborados (Plan Piloto y Plan Regulador), toda definición específica en términos de gestión o de realización de las previsiones del plan era dejada a la voluntad, capacidad y astucia de los políticos, eufemísticamente designados como la autoridad. Es decir, no contenían estrategia de gestión o de puesta en práctica del plan diferente a las recomendaciones de hacerlo conocer por la mayor cantidad de gente que se pudiera”. (Paréntesis en el original).

La Oficina del Plan Regulador de Bogotá (OPRB) fue uno de los legados del Plan Piloto, trayendo cambios trascendentales en la forma como se configuraba la política de planeación en la ciudad. Al ser el reemplazo de la anterior Sección del Plano, conformada en 1948, absorbió las funciones que ejercía el Departamento de Urbanismo, como la elaboración de reglamentos para urbanizaciones, la reservación de suelos destinados a zonas verdes o de habitación, aprobación de nuevas urbanizaciones y, principalmente, la ejecución de los planes Piloto y Regulador, entre otros (Decreto 185, 1951).

El Plan Regulador, elaborado entre 1951 y 1953 por la firma estadounidense *Town Planning Associates*, en la cual los arquitectos Paul Lester Wiener y José Luis Sert eran socios, recogía parte de los planteamientos del Plan Piloto en cuanto a las cuatro funciones de la ciudad, pero fue más allá previendo los errores en las proyecciones poblacionales calculadas por Le Corbusier y otorgando mayor flexibilidad ante los cambios futuros.

Según Alberto Saldarriaga (2000) y José Salazar (2017), el Plan Regulador, al contener detalles que no poseía el Plan Piloto, traía novedades importantes: al intentar adaptarse a la realidad urbanística de Bogotá, amplió el perímetro urbano hacia el occidente de la

Avenida Cundinamarca de tal forma que incluyera los barrios excluidos por el anterior plan; respetaba el trazado de otros sectores urbanizados, adaptando la construcción de vivienda al urbanismo existente, de forma contraria a lo sostenido por Le Corbusier; planteó una ejecución progresiva del plan de acuerdo a las circunstancias urbanísticas y la disponibilidad financiera de la ciudad. Además sugería la creación de una entidad regional con facultades para elaborar un plan con este alcance (véase apartado 3.2.3).

Sin duda, una de las principales novedades que traía el plan de Wiener y Sert fue su componente legislativo. En contraposición al Plan Piloto de Le Corbusier, que omitió completamente la importancia de los aspectos político-administrativos para su realización, en el Plan Regulador se afirma que su implementación depende de la aprobación de una legislación especial que “deberá facilitar los trámites que las obras de este tipo requieren, respetando los derechos de la comunidad y los del individuo” (Wiener & Sert, 1953, pág. 10), aduciendo que:

“Deberá tenerse en cuenta que la mayoría de las leyes y códigos existentes, aunque fuesen buenos cuando se formularon, son incompletos e inoperantes hoy, pues la ciudad se transformó radicalmente en los últimos años y las nuevas leyes que rigen su desarrollo deberán considerar dichos cambios” (Plan Regulador de Bogotá, 1953, pág. 10).

Junto con la actualización de la legislación vigente, el Plan Regulador explicaba que era necesario un estudio pormenorizado de las normativas colombianas que le fueran útiles, así como contar con un plan de financiación que le permitiera tener disponibilidad de recursos a través de los impuestos, fondos y otras fuentes. Como había sido previsto en el Plan Piloto, Wiener y Sert también dividieron la ciudad de acuerdo con las cuatro funciones de la Carta de Atenas, planteamiento que desarrollan de forma más radical, sosteniendo que la mezcla de usos debe ser lo más limitada posible. El perímetro urbano que proponía, al menos hacia el perímetro occidental, se extendía mil metros más al occidente de la Avenida Cundinamarca para dar mayor facilidad al millón quinientos mil habitantes que había proyectado Le Corbusier, pero advertían que el crecimiento urbano de la ciudad no podía cruzar ese límite ya que “los terrenos son generalmente bajos,

pantanosos y fácilmente inundables” (Wiener y Sert, 1953, pág. 32). La solución a este problema sería la construcción en altura.

Aparte de las reformas a la normativa urbana vigente, el Plan Regulador recomendaba a la administración municipal la reformulación de las reglamentaciones a las construcciones, las cuales deberían tener más nivel de detalle. El nuevo código de urbanismo deberá derogar las disposiciones sobre alturas, patios y mezcla de usos del suelo, algo que será complementado mediante un estricto reglamento de zoneamiento, o zonificación. También insta a la reorganización de la Oficina del Plan Regulador, creada para la implementación del Plan Piloto, la cual deberá contar con mayor autonomía administrativa y un nivel superior -por tanto con competencia de coordinación- en la aplicación del plan, eliminando la duplicidad de funciones que pudieran existir en el resto de la administración pública. Aunque fue una firma de ingenieros externa la que avalaría el plan de Wiener y Sert, también se hicieron recomendaciones referentes a la gestión del tráfico, que incluyó la reserva de terrenos para la construcción de avenidas en el futuro y el establecimiento de un sistema de buses acorde con el Plan (Saldarriaga, 2000). Por último, describe un breve plan de ejecución en el que se recomienda socializarlo ante toda la ciudadanía, pasando luego a la definición de las obras prioritarias. Esta ejecución debía tener apoyo técnico y financiero tanto del gobierno nacional como del sector privado.

Contrariamente a lo ocurrido con Le Corbusier, cuya recepción -al igual que sus propuestas- podría catalogarse de “apoteósica”, José Miguel Alba (2012) comenta que hubo una exacerbada oposición al Plan Regulador debido al incumplimiento de los plazos de entrega por parte de los arquitectos y a los sobrecostos que podría conllevar la terminación de su contrato. A pesar de que esta sería la última etapa de lo acordado en 1947 entre la firma *Town Associates* y el gobierno de la ciudad, nunca fue aprobado como una norma legal, por lo que el Plan Piloto, según se había establecido, seguiría siendo la norma reguladora del desarrollo urbano durante más de diez años.

De forma simultánea al trabajo de Wiener y Sert, Currie estaba liderando un equipo misional cuyas labores condujeron a mayores transformaciones que no solamente involucrarían al gobierno bogotano sino también a la administración pública del nivel

nacional. La *Misión Colombia*, que inició poco tiempo después de que Le Corbusier entregara su Plan Piloto a la ciudad, tuvo mayores impactos en la esfera de la administración pública y la política colombiana. Partiendo de sus recomendaciones para fomentar la industria y la planeación socioeconómica, se crearon un Comité de Desarrollo Económico, el Consejo Nacional de Planeación -que a finales de los años cincuenta se convertiría en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)- y una oficina administrativa de la presidencia de la república con conocimiento en los asuntos urbanos (Salazar, 2017).

Durante el gobierno militar la planeación urbana, que ya llevaba casi treinta años de experimentaciones y fracasos -partiendo del plano *Bogotá Futuro* de 1925-, entró en crisis debido a la profundización de la inestabilidad institucional que se padeció en el país y en la ciudad, algo que ocurrió a principios de los años cincuenta. El 13 de junio de 1953 el comandante de las fuerzas militares, el teniente general Gustavo Rojas Pinilla, realizó un golpe de Estado, destituyendo al presidente Laureano Gómez, quien gobernaba el país desde hacía tres años. El periodo inmediatamente siguiente fue de permanente desequilibrio administrativo porque no se conocían detalles sobre los cambios en el gobierno de Bogotá, lo que concluiría con la designación en la alcaldía del coronel Julio Cervantes a mediados de ese año. El día de su notificación como alcalde de Bogotá, el coronel Cervantes no hizo mención alguna sobre el Plan Regulador o el Plan para Bogotá, sino que se pronunció sobre el “equilibrio del presupuesto”, un tema álgido desde hacía varios años y que entonces no se había resuelto (El Espectador, 1953, junio 26, pág 1 y 5). En ese momento no se sabía sobre el destino que los militares le depararían a los planes de Le Corbusier, Wiener y Sert.

El *Plan para Bogotá*, uno de los resultados del trabajo realizado por Currie, con colaboración de Enrique Peñalosa Camargo, salió a la luz con meses de diferencia, en octubre de 1953, cuando el gobierno militar ya se había establecido y se superó la crisis administrativa ocurrida en Bogotá en los meses inmediatos al golpe. A diferencia del Plan Regulador, de julio de ese año, el documento presentado por a nombre del Consejo Nacional de Planificación, no solamente era un plan de urbanismo, sino un breve y sencillo pero completo plan con un alto componente fiscal y político-administrativo que tenía como objetivo “buscar la manera de suministrar adecuadamente, al costo más bajo

posible, a la población actual y futura de Bogotá y de los municipios circunvecinos, todos aquellos servicios que se han hecho indispensables en la vida urbana” (Consejo Nacional de Planificación, 1953, pág. 5). A pesar de que tuvo un importante componente urbanístico, el documento afirmaba reiteradamente que no iba en contravía del Plan Regulador, sino que lo complementaba.

Administrativa y políticamente, el Plan de Currie y Peñalosa consideraba que parte de los problemas urbanísticos de Bogotá se debían a la inadecuada administración pública que se ejercía en la ciudad; el alcalde cumplía funciones que poca categoría, como responder a solicitudes de sus empleados y otros asuntos laborales; los presupuestos eran extensos y tan poco claros que solo un contador sería capaz de interpretarlos; y los puestos municipales dependían más de los antecedentes de los empleados que de su capacidad para ejercerlos. Como solución a estos inconvenientes, el plan recomendaba la delegación de funciones para que el alcalde pudiera ejercer adecuadamente el gobierno de la ciudad, la creación de oficinas de personal en las entidades de la administración que se encargarían exclusivamente de los asuntos laborales, y el fortalecimiento administrativo de la Oficina del Plan Regulador para que cuente con recursos humanos, físicos y económicos suficientes, y con ellos implementar el Plan de Wiener y Sert.

En cuanto al Plan Regulador, el documento reconocía y recomendaba su aplicación ya que con él se podrían resolver los problemas de habitación, servicios públicos y tráfico urbano. Sin embargo sostenía que la delimitación del perímetro urbano provocó un aumento en los precios del suelo urbano. Este factor contribuyó a que las urbanizaciones clandestinas, que antes ocurrían en las periferias de la ciudad, en ese entonces se presentaran en los municipios vecinos a Bogotá. Por esta razón, entre sus principales recomendaciones estaba la creación de un Distrito Especial, una entidad que dispondría de una estructura administrativa especial y que le permitiría integrar a estos municipios (véase apartado 3.2.3). Adicionalmente aconsejaba aumentar el impuesto predial de los terrenos no urbanizados hasta un 10 por mil -en ese momento, el impuesto estaba en 6 por mil (véase apartado 3.2.2)-, realizar un trabajo conjunto con el Instituto de Crédito Territorial para construir viviendas de bajo costo, y promover la urbanización del sur del

Distrito Especial, ya que estos terrenos parecían más propicios para la ubicación de vivienda.

El gobierno de Rojas Pinilla no se caracterizó siquiera por la continuación de lo propuesto en los planes Piloto y Regulador por una sencilla razón; después de su llegada al poder quiso construir una plataforma política poco clara que le otorgara una permanencia prolongada en el poder y le proporcionara legitimidad política entre la población (Bushnell, 2011). Dicho programa se limitó a la frase abstracta “paz, justicia y libertad, no más odio ni sangre entre los hijos de la misma Colombia inmortal” (García, 2007, pág. 20). De alguna manera, esto se reproduciría en su proceder “urbanístico”; no tenía interés en promover una política urbana más completa acorde con el crecimiento urbano que se experimentaba a mediados de los años cincuenta, y así mismo no planteó una actualización del Plan Piloto ni la aprobación del Plan Regulador. Al contrario, en los años del gobierno militar se llevaron a cabo varias obras públicas -muchas de las cuales contradecían totalmente lo establecido en el Plan de Le Corbusier- que cambiaron notablemente la configuración urbana que Bogotá había alcanzado a finales de los años cuarenta y que, al ser proyectos que se completan a mediano plazo, son más rentables en términos de credibilidad política.

De hecho, en cuanto al crecimiento urbano, casi todas las decisiones que el gobierno militar tomó sobre Bogotá iban totalmente en contra de lo planteado por Le Corbusier, Wiener y Sert debido a que, a largo plazo, favorecerían la urbanización de la ciudad más allá del perímetro urbano propuesto por ellos. El Aeropuerto Internacional *El Dorado*, al igual que su avenida homónima, que lo conectaría con el centro, no estaban contemplados en el Plan Piloto, que proponía la construcción de una Calle 26 hasta la Carrera 30 y un aeropuerto internacional en Funza (al occidente de la sabana de Bogotá) manteniendo el antiguo aeropuerto de Techo con carácter local. Otros proyectos, como el Centro Administrativo Oficial -luego Centro Administrativo Nacional (CAN)-, la terminación del Centro Urbano “Antonio Nariño”, iniciado en 1952, el Hotel Tequendama, y el Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) se convertirían en figuras urbanas en los años cincuenta, pese a que los sectores en los que se construyeron tardarían en urbanizarse (Saldarriaga, 2000). Por otro lado, durante su régimen el Concejo permaneció cerrado hasta 1955 cuando se conformó un *Concejo Administrativo* que no

planteó la discusión de actualizar los planes elaborados años antes o, en su defecto, la elaboración de uno nuevo (véase apartado 3.2.3).

Después de la caída del régimen militar en 1957 se retomaría parcialmente la labor planificadora con propuestas novedosas pero con la plena vigencia del Plan Piloto. El Distrito Especial, creado en 1954 y que fue uno de sus legados, ya representaba un elemento nuevo en el panorama, pues la integración de seis municipios había ampliado considerablemente el perímetro urbano aprobado a principios de los años cincuenta y favoreció la disponibilidad de terrenos sin urbanizar al occidente de Bogotá (Cortés, 2006), lo que también representaba una clara contradicción al Plan Piloto que no había planteado su creación. La ciudad ya había superado el millón de habitantes y su expansión urbana había sobrepasado el perímetro urbano delimitado en 1951. En ese entonces, con el regreso a la democracia y el restablecimiento del Concejo, se esperaba que se discutiera un nuevo plan urbano de Bogotá de acuerdo con las recientes transformaciones urbanas y políticas. En 1957 y 1958, durante la transición, se plantearon nuevos planes para la ciudad de acuerdo con las nuevas condiciones urbanísticas y políticas, como el Plan Distrital (Saldarriaga, 2000), el cuál no sería presentado ante el Concejo¹⁹.

Si bien por su participación en la realización del Plan Regulador de Wiener y Sert (Salazar, 2017) y los diferentes cargos públicos que ejerció en entidades como el Instituto de Crédito Territorial (Goossens, 2014) se asocia al Movimiento Moderno, la administración de Jorge Gaitán Cortés supuso un viraje en la planificación urbana como se estaba llevando a cabo hasta entonces. A principios de los años sesenta, y en gran medida gracias a las reformas administrativas impulsadas por Lauchlin Currie, la planificación ya estaba dejando de ser exclusivamente urbana, sino que se estaba convirtiendo en una política relativamente completa que articulaba los niveles nacional, departamental y urbano. El rasgo más característico de la *planeación integral* era que,

¹⁹ El Plan Distrital de 1957 fue la primera propuesta elaborada desde la creación del Distrito Especial. Consistía en la división del área urbana en cinco áreas (residenciales, industriales semirurales y de conservación de recursos). El Plan Distrital de 1958 sería más detallado, al ampliar el alcance del Plan Regulador de 1953 y proponer la ampliación de vías prioritarias como la Carrera 10ª, la Avenida Caracas y la Avenida Cundinamarca. Estos proyectos no fueron incluidos en el nuevo Concejo de Bogotá instalado en 1958 (Saldarriaga, 2000).

más que la definición de un plan urbanístico con el planteamiento de un modelo de ciudad rígido, su función era garantizar el desarrollo social y económico tanto de la ciudad como de sus habitantes, lo que José Salazar denomina “superar el subdesarrollo” (Salazar, 2017).

Gaitán Cortés gobernó entre 1961 y 1966, años en los que el crecimiento urbano había alcanzado su punto más alto, con una población que había superado el millón y medio de habitantes, según del censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en 1964. Ante los cambios constantes de una ciudad en crecimiento continuo, este alcalde vio inútil el planteamiento de un plan urbanístico que definiría con rigidez hacia donde debían dirigirse las urbanizaciones. El viraje experimentado también se fundamentó en la premisa de que la planeación urbana debía ser realista y adecuarse a las dinámicas cambiantes tanto en los espacios urbanos como en las finanzas de la ciudad, con un alto componente participativo ya que también adoptaba una función social (Salazar, 2017).

Esto explica por qué no se propuso un plan a la vieja usanza de Le Corbusier, Wiener y Sert durante el mandato de Gaitán Cortés, los cuales establecían un modelo urbano que debía ser acatado sin cuestionamientos de los habitantes de la ciudad. Gran parte de estos postulados definirían su talante como alcalde ya que decidió atacar los problemas urbanos, en especial la permanencia de terrenos baldíos al occidente de la ciudad que impedían la accesibilidad de los barrios periféricos entre sí, a partir de planes relativamente particulares que, siendo implementados simultáneamente y con claridad en sus reglas, podrían mejorar la calidad de vida de la población (Dávila, 2000; Salazar, 2017). Por la cantidad de habitantes, que en buena parte vivían en barrios de origen informal, ya no se podía detener su proliferación, por lo que la meta de cada plan sería canalizarlos para favorecer la urbanización completa de las porciones de terreno aun sin urbanizar.

Con este propósito es que el Concejo del Distrito Especial promulgó un Plan Vial Piloto mediante el acuerdo 38 del 11 de agosto de 1961. De forma semejante a algunos planes propuestos a mediados de los años cuarenta -particularmente el de la revista PROA de 1946-, contemplaba la ampliación de varias avenidas que se habían quedado cortas por

el crecimiento de la ciudad, entre ellas las avenidas Ciudad de Quito -que reemplazaría a la antigua Avenida Cundinamarca-, Colón (Calle 13) y Comuneros (Calle 6). Sin embargo, las más ambiciosas serían las Avenidas El Espectador (Avenida 68) y Boyacá que cruzando la ciudad de sur a norte en curva, rodearían el Centro Administrativo Nacional. El Estatuto de Valorización, el cual había sido promulgado por el Concejo a principios de 1961, serviría para la financiación de estas obras, pero muchas de ellas tuvieron que ejecutarse durante el mandato de Virgilio Barco por falta de fondos (Dávila, 2000).

Otro ámbito de intervención en el que actuó Gaitán fue en la zonificación, cuya proposición era más completa al superar las “cuatro funciones”, teniendo en cuenta una generalizada mezcla de usos en la ciudad (Salazar, 2017) Una propuesta adicional había sido el Plan Distrital de 1964. Este plan, que tuvo como base el Plan de Zonificación propuesto ese mismo año, fue innovador en la inclusión de indicadores para determinar la densidad constructiva diferenciada en diferentes zonas de la ciudad;

- **Índice de zona**, que relaciona el área construible de una manzana con su área total.
- **Índice de ocupación**, cociente resultante de la división del área edificada entre el área total del predio.
- **Índice de construcción**, que indica el área total del lote en relación con el área construida dentro del mismo.
- **Índice de ocupación por piso**, que es directamente proporcional al índice de zona e inversamente al número de pisos construidos.

Esta propuesta tampoco sería aprobada legalmente (Saldarriaga, 2000). La planeación después del gobierno militar también tuvo el mismo defecto de los que se habían ideado anteriormente: no eran planes urbanos en el sentido estricto del término. Curiosamente ninguno de ellos -sobretudo el Plan Vial de 1961- propuso la incorporación de un sistema de transporte público en la planteación urbana, lo que explica porqué a lo largo del siglo XX la gestión de la movilidad fue un completo desastre para la ciudad. Después de los años sesenta, el urbanismo y la planeación urbana entrarían en crisis, en gran parte, a causa de los múltiples fracasos ocurridos a lo largo de dicha centuria, y su completa

incapacidad de solucionar los problemas urbanos que fueron creciendo a medida que la ciudad experimentaba un pronunciado crecimiento de la población. De haberse aprobado y fortalecido institucionalmente, podrían haber evitado la aparición de tugurios, así como la entrega del urbanismo al sector privado, tal y como ocurrió a finales de los años setenta (Salazar, 2017).

La planeación urbana, llevada a cabo principalmente a mediados del siglo XX fue un ejercicio que permitió la introducción de esta disciplina en el ámbito académico, lo que se consiguió inicialmente con la creación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia en 1936 (Arango, 2018) y que continuó siéndolo a través de los planes propuestos desde gremios como la Sociedad Colombiana de Arquitectos y publicaciones como *PROA Arquitectura*. Sin embargo la mayoría de estos planes fueron propuestas cuyas soluciones solamente iban dirigidas al tema del tráfico vehicular y, si hubieran sido aprobados, probablemente no hubieran significado mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los habitantes.

Por su parte el Plan Piloto, si se hubiera adoptado completamente, habría conllevado a una completa transformación de la ciudad, pero los cálculos hechos por su autor ignoraron aspectos como las características del mercado inmobiliario y los procesos de urbanización que se experimentaron. La poca claridad sobre las entidades que lo implementarían es un defecto que hizo parte de la planeación urbana con el conjunto de normas urbanísticas que, aprobadas mayoritariamente entre los años 40 y 50, buscaron regular la construcción de urbanizaciones y los usos del suelo, algo similar que pretendió conseguir Le Corbusier en su tiempo.

3.2.2. Los acuerdos municipales y la apuesta por el ordenamiento urbano

La estructuración administrativa del gobierno urbano en Bogotá, la introducción del urbanismo como una medida reguladora del desarrollo urbanístico, y la adopción de normas relacionadas con esto último se pueden ver como parte del proyecto modernizador de las élites bogotanas por una sencilla razón: el fortalecimiento del aparato administrativo y la promulgación de acuerdos con fundamento técnico son

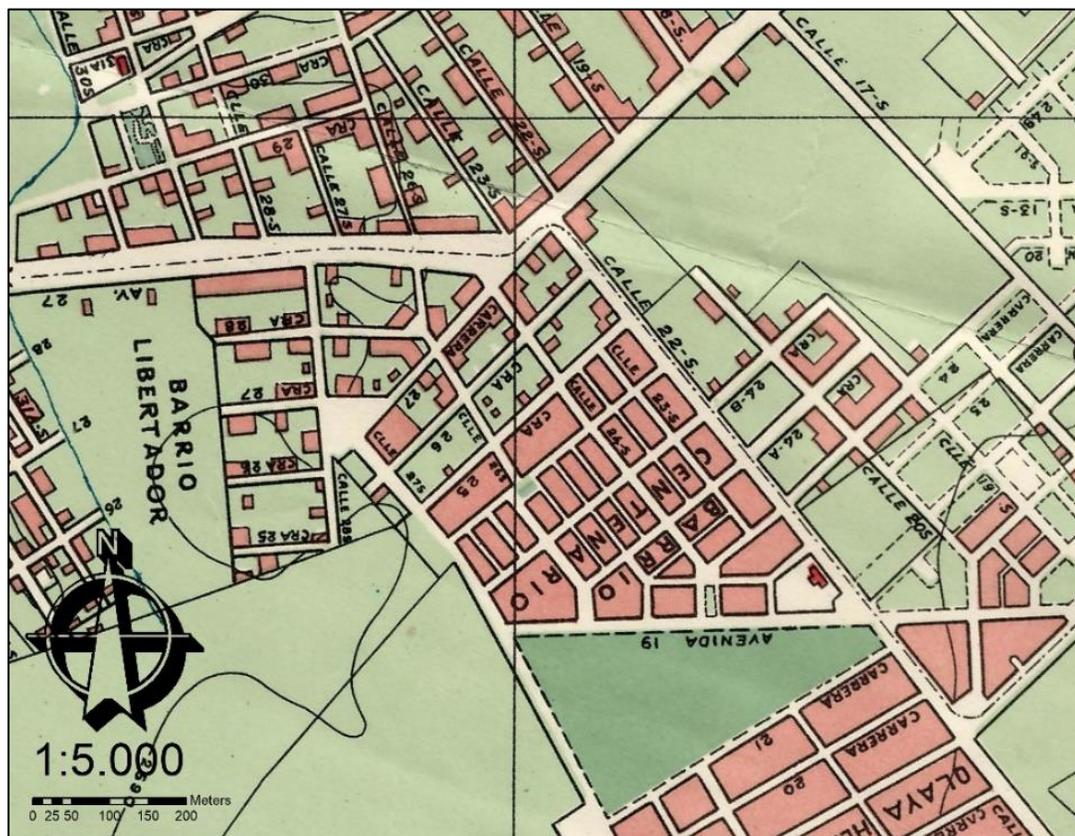
camino necesarios en la modernización de la ciudad, y la confianza en las instituciones y las normas ha sido una constante en el país. De hecho, junto con las instituciones y la planeación, la normativa urbana debía ser controlar definitivamente el crecimiento de la ciudad y llevarla a los tiempos modernos, pero en ocasiones, los procesos urbanos no pueden ser regulados mediante una ley o un acuerdo, sino que dependen de la eficacia en la toma de decisiones y en las actuaciones por parte de las entidades del gobierno urbano. En parte, esto explica porque existía una relativa dispersión normativa, pues estas no estaban realmente integradas, sino que trataban asuntos por separado: higiene, licencias de construcción y urbanización, servicios públicos, funciones administrativas, impuestos urbanos, perímetro urbanizable, entre otros.

En la primera mitad del siglo XX -como se mencionó anteriormente- ya existían algunas normativas sobre urbanizaciones que no creaban como tal un proyecto de ciudad, sino que solamente intentaban evitar que los procesos de urbanización se desbordaran y se volvieran incontrolables. El único acuerdo que si planteó un modelo urbano -el acuerdo 74 de 1925, sobre el plano *Bogotá Futuro*- fracasó en gran medida porque no definió que instituciones serían las encargadas de llevarlo a la realidad -¿la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, el Concejo, el alcalde, una posible oficina del plan?- y no determinó periodos de vigencia para implementarlo. Esta sería una constante falla en la planeación urbana en hacia mediados del siglo XX, defecto que compartió con la normativa urbana.

Las normas que se adoptarían después empezaban a complejizarse a medida que aumentaba el tamaño de la ciudad y con el aparecieran nuevos retos precisamente bajo la misma premisa; la norma cambia y mejora la realidad. Pero en el mundo real no siempre se cumple este precepto. Inclusive, la norma solía ir uno o varios pasos atrás de la realidad urbana ya que no se actualizaba de acuerdo a las circunstancias cambiantes. La mayoría de los acuerdos expedidos desde 1935 -como el plan de obras definitivo para la celebración del IV centenario de la fundación de la ciudad- trataron de regular diferentes asuntos, como los trámites para las licencias de construcción y urbanización, la entrega de cesiones públicas, trazado urbano, aislamientos, usos del suelo, perímetro urbano, zonificación, especialmente las instituciones encargadas de funciones específicas, entre otros.

La ausencia de una institucionalidad encargada de implementar el plano *Bogotá Futuro* fue parcialmente subsanada con la conformación de la Secretaría de Obras Públicas, y luego con la creación de Departamento de Urbanos (véase apartado 3.1). Efectivamente, el primer plano oficial de Bogotá -después del *Bogotá Futuro*- fue levantado en 1932 por la sección del plano de la Secretaría de Obras Públicas. Allí se evidenciaba con relativa claridad que la urbanización de la ciudad se estaba dando de manera poco articulada, dejando tras de sí porciones considerables de terrenos baldíos. A partir de ese entonces el Concejo, así como varias entidades municipales -en especial el Departamento de Urbanismo- y la misma alcaldía empezaron a trabajar para subsanar esta situación, aunque desde una perspectiva jurídica.

Figura 3-18: barrio Centenario en 1938. En esta ilustración algunas otras urbanizaciones, como el barrio Libertador, estaba iniciando su desarrollo.



Fuente: elaboración propia a partir de plano de Bogotá levantado en 1938 por la Secretaría de Obras Públicas.

Pese a que se conformaron instituciones para intervenir en el ámbito del urbanismo, las labores del Concejo municipal, organismo con función de promulgar los acuerdos de la ciudad, se dirigieron especialmente a las normativas sobre mayor regulación de las construcciones y la definición de un perímetro urbano que tendría como objetivo impedir la aparición de nuevas urbanizaciones por fuera de él. El acuerdo 2 de 1934, por ejemplo, estableció que dicho departamento, junto con el Concejo, debían delimitar un perímetro dentro del cual se autorizarían las urbanizaciones y edificaciones según ciertos procedimientos que aquella entidad debía definir. Tal norma sería complementada con el acuerdo 48 del mismo año, que estableció por primera vez la obligación de que los urbanizadores realizaran sesiones públicas del 35% de sus proyectos inmobiliarios, que se utilizarían para la construcción de calles, parques, plazas, escuelas y otras zonas libres (Acuerdo 48, 1934).

Si bien estas normas deberían haber regulado la construcción, garantizando que las nuevas urbanizaciones debían contar con vías de acceso, espacios públicos y conectividad hacia el centro de la ciudad, en 1938 el problema de la dispersión urbana continuaba, pues nuevos barrios seguían siendo edificados en la periferia de la ciudad y cada vez dejaban terrenos baldíos de mayor extensión. Curiosamente, un ejemplo de ello fue que el barrio Centenario, donde se reubicaron a los habitantes del extinto Paseo Bolívar, fue edificado en la periferia sur de la ciudad (véase figura 3-18). En diferentes planos, como el levantado por el Instituto Geográfico Militar en 1938, se muestra que el avance de la expansión urbana estaba causando la aparición de barrios en zonas periféricas con tan solo una vía de acceso que a menudo no era principal. Esto representó dificultades para los vecinos ya que estos nuevos desarrollos no contaban con servicios públicos y el acceso al transporte público era precario, especialmente para el tranvía. La dinámica del negocio, que permitía solo la venta de lotes para ser edificados según los recursos disponibles por sus propietarios, hacía que el proceso fuera de tal lentitud que barrios completos tardaban varias años en consolidarse.

La norma urbana del momento no intervenía sobre el mercado del suelo, tan solo limitándose a la regulación de las edificaciones y, de manera similar a lo ocurrido con los planes urbanísticos, no estableció con claridad la institución que se encargaría de vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones. La ausencia de un plan urbanístico aprobado

por las autoridades de la ciudad también contribuyó a la problemática de la dispersión de los barrios, puesto que las normas vigentes tampoco determinaron las zonas donde se podía realizar la venta de lotes para la construcción, dejando completamente al criterio de los urbanizadores su ubicación.

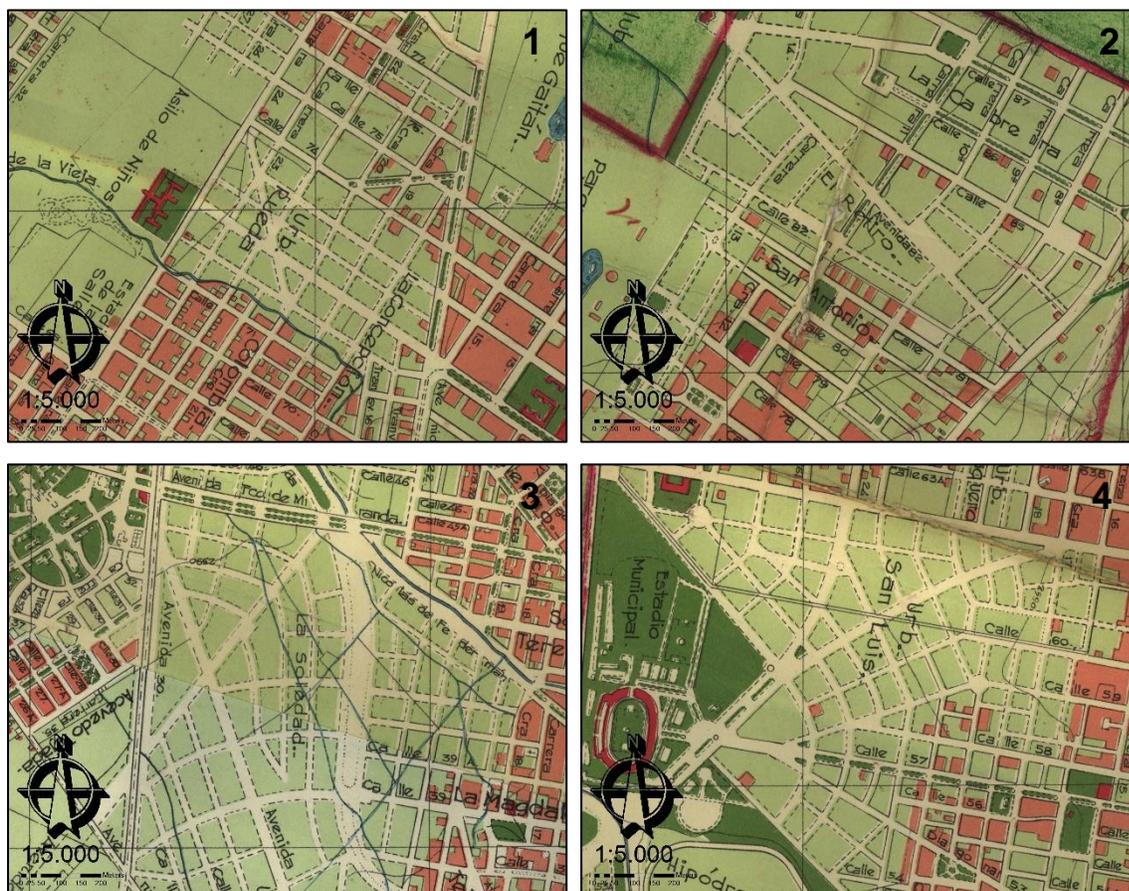
El perímetro urbano no equivalía a un plan urbano y solamente es una norma relativamente sencilla, pero sus implicaciones legales y en la regularización urbana fueron bastante significativas. Tal fue su importancia que el Congreso de la República, mediante la Ley 195 de 1936, le delegó a la ciudad de Bogotá la función de delimitar dicho perímetro y establecer las obligaciones tanto a los propietarios como a las empresas urbanizadoras (Ley 195, 1936, art. 1). A pesar de ello se tardó más de cuatro años en su delimitación. Aun así, su propósito fue, precisamente, evitar la continuidad de la urbanización dispersa, haciendo que los terrenos baldíos fueran progresivamente urbanizados y se extendieran con mayor facilidad las redes de servicios públicos. A mediados de 1938 el secretario de obras públicas Gabriel Hernández presentó el proyecto de acuerdo 58, que fijaba el perímetro urbanizable de Bogotá. En su exposición de motivos, el funcionario argumentaba que:

“[...] Viendo el mapa de Bogotá fácilmente puede apreciarse la manera desordenada como ha crecido la ciudad, en forma de grupos esporádicos e inconexos haciendo, si no imposible, por lo menos difícil y costosa la distribución de los servicios públicos. [...] Creemos que con la zona por urbanizar, se impedirá la formación de nuevos barrios en la periferia de la ciudad, se guardarán los derechos de los compradores incautos que invierten sus economías en lotes que carecen de toda comodidad y se harán fáciles y económicos los servicios de agua, alcantarillado, transporte, aseo, alumbrado y vigilancia.” (Concejo de Bogotá, 1938).

Después de casi dos años, el Concejo expidió el acuerdo 15 de 1940 el cual delimitó, finalmente, el perímetro urbano de la ciudad, estableciendo algunas disposiciones sobre las urbanizaciones: primero, se prohibió la construcción de barrios y la extensión de calles por fuera de dicho perímetro; segundo, las aquellas que hayan sido autorizadas o están en promesa de compraventa podrán realizarse bajo las condiciones establecidas

en la ciudad; y tercero, en casos especiales, el perímetro podrá extenderse según lo ameriten las circunstancias (figura 3-19).

Figura 3-19: barrios Rueda (1), El Retiro (2), La Soledad (3) y San Luis (4) en 1944. Con el paso del tiempo, estos barrios consolidarían los terrenos que se encontraban baldíos desde los años 30.



Fuente: elaboración propia a partir del plano de Bogotá de 1944, de la Secretaría de Obras Públicas.

Aunque los problemas de dispersión urbana continuaron, el acuerdo parecía funcionar con lentitud; en diversos terrenos baldíos, ubicados especialmente al norte y occidente de la ciudad, se empezaron a abrir nuevas vías y a vender lotes que articulaban los barrios existentes con los nuevos. En el plano de 1944, elaborado por la secretaría de

obras públicas, se aprecia que sectores como las urbanizaciones Rueda -entre calles 70 y 76, y carreras 17 y 24-, El Retiro, entre calles 81 y 87, y carreras 7 y 15, San Luis -aledaño al Estadio Municipal-, La Soledad -entre el barrio La Magdalena y la Ciudad Universitaria-, entre otros que estaban en proyección o diversos sectores, se convertirían en zonas urbanas que articularían los barrios ya urbanizados y que llenarían los vacíos que había dejado la expansión urbana de Bogotá en los años treinta (véase figura 3-19).

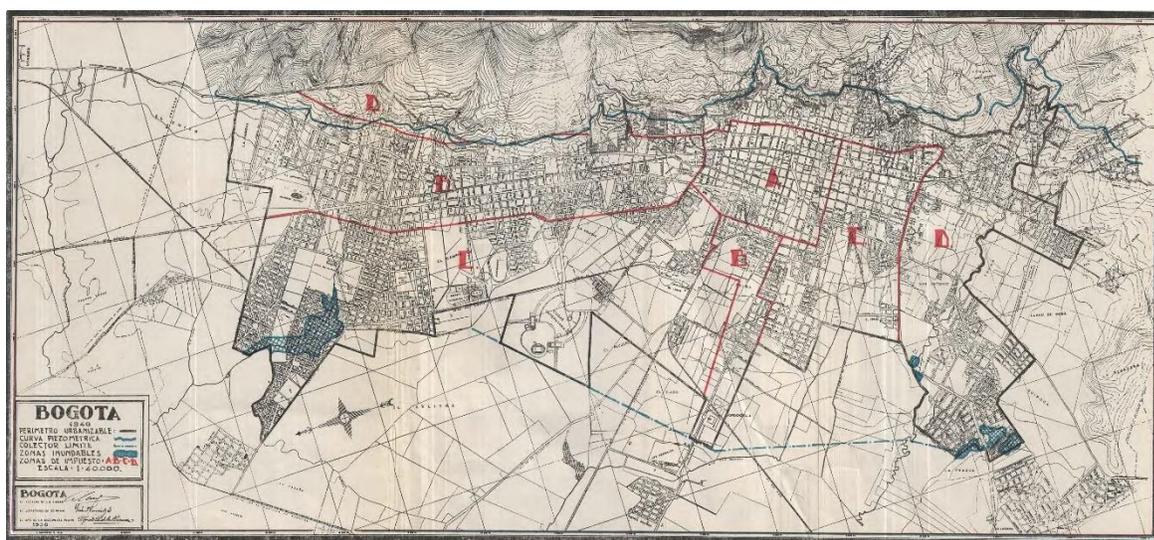
No bastaba con el trazado del perímetro urbanizable pese a que el acuerdo 15 prohibió la construcción de nuevos barrios por fuera de él. También se decidió atacar financieramente a los dueños de los terrenos sin urbanizar. En ese mismo año, el acuerdo 22 adoptó una norma complementaria que proponía, además, el aumento del impuesto predial a los lotes no edificados como medida que impediría la especulación inmobiliaria, favoreciendo la construcción de dichos terrenos. Al inicio de su vigencia, el Concejo estableció un aumento general del 8X1000 de todos los predios no edificados ubicados al interior del perímetro urbano establecido ese mismo año. La ciudad fue dividida en zonas -que no equivale a una norma sobre usos del suelo- donde el cobro de este impuesto sería diferencial: **zona A:** 3x1000; **zona B:** 2x1000; **zona C:** 1x1000; adicionalmente se agregó un aumento a los predios con un valor entre \$1500 a \$30000 -de la época-, que oscilaba entre 1x1000 y 5x1000 (figura 3-20).

A pesar de que la zona C, que comprende la parte occidental de la ciudad de principios de los años 40, cuya cantidad de terrenos vacantes era mayor a las de las otras zonas de la ciudad, fue donde el impuesto predial aumentó en menor nivel. Las zonas A y B, de los que hacían parte el centro y norte de Bogotá, probablemente recibieron un aumento tributario más significativo porque, a través de esta reforma fiscal, se buscó incentivar realmente la urbanización en estos sectores, impidiendo la continuación de la construcción y paralizando el crecimiento urbano.

Ante la existencia de urbanizaciones ubicadas por fuera del perímetro urbano, la administración optó por excluirlas, aunque de manera parcial; el acuerdo 15 de 1940 dio la posibilidad de que pudieran contar con acceso a servicios públicos, pero sin autorización para extenderse más allá de lo permitido. De esta manera terminarían más aislados del resto de la ciudad, teniendo en cuenta su ubicación lejos de otros sectores

consolidados. Algunos de estos barrios fueron Rionegro, Las Ferias, Puente Aranda, Bravo Páez, Santa Lucía y La Laguna. El acuerdo también contempló la ampliación del perímetro si las circunstancias lo ameritaban durante un lapso de cinco años. Efectivamente el acuerdo el acuerdo 57 de 1945 los incluyó al interior del perímetro urbanizable, condicionando una posterior ampliación a la capacidad de la Empresa del Acueducto de extender sus redes hacia los barrios periféricos.

Figura 3-20: Plano de Bogotá según acuerdo 15 de 1940.



Fuente: Registro Municipal (No. 169-174, 1940).

Ya estando vigente el acuerdo 15 de 1940, hacía falta una regulación más exhaustiva de los usos del suelo. En su propuesta presentada en 1938, Karl Brunner explicaba que la mezcla de usos -en los que la industria estaba más que involucrada- también reflejaba el crecimiento desordenado que experimentaba la ciudad:

“En vista de que las distintas tendencias individuales de las empresas industriales fácilmente podrían llegar en el futuro a una diseminación de tales establecimientos en todo el territorio de la ciudad, con los inconvenientes consiguientes para los sectores residenciales, de hospitales o de áreas de recreo y de deporte, el urbanismo moderno procede a la determinación de distintas zonas; en algunas, las "zonas mixtas", se admiten depósitos y talleres de limitada extensión y que no

presentan perjuicios o molestias al vecindario; en otras, "zonas industriales" especiales, se deben radicar todas las demás industrias [...]." (Brunner, 1938, pág. 176).

El objetivo de la regulación de las actividades del suelo era, precisamente, evitar la combinación de usos de alto impacto, como industrias y comercio pesado, con otros, como comercio al detal y residenciales. Así mismo se buscaba regularizar las construcciones de diferentes sectores para reflejar cierto orden urbanístico en la ciudad. De alguna manera esto es lo que pretendió una norma adoptada en 1944 la cual, complementando las disposiciones vigentes sobre urbanización y perímetro urbano, dividía a la ciudad según sus usos principales y estipulaba por primera vez en Bogotá usos permitidos, complementarios y prohibidos. El acuerdo 21 establece con precisión una zonificación dentro del perímetro urbanizable de la siguiente manera:

- **Zonas cívico-comerciales:** que permiten edificaciones públicas, de culto, educación, comercio, habitaciones, hoteles, restaurantes y cafés.
- **Zona comercial central:** con una vocación comercial intensiva, pero que permitía las habitaciones, los consultorios y otros edificios públicos.
- **Zona estrictamente residencial:** conformada por urbanizaciones nuevas y usos destinados exclusivamente para residencias, pero que permite algunos complementarios como comercio, culto, educación, clínicas y teatros.
- **Zona industrial:** sector cercano a las estaciones del ferrocarril que se puede destinar a fábricas, talleres, depósito y plantas de emergencia.
- **Zonas mixtas:** sectores que permiten la mezcla de usos -residencias, industrias livianas, talleres-.
- **Barrios obreros:** similares a las zonas mixtas.
- **Reserva de áreas verdes:** jardines públicos, parques, plazas, terrenos deportivos, estadios, campos de experimentación, cementerios, etc.

A pesar de que algunas urbanizaciones se desarrollaron en predios sin urbanizar según los acuerdos aprobados en 1940 y 1944 -como los barrios mencionados anteriormente-, el crecimiento urbano continuó superando las expectativas. El concejo de la ciudad solamente mostró interés en el desarrollo de los terrenos baldíos, pero no consideró las

dinámicas poblacionales que se experimentaba en aquel entonces. El acuerdo 15 estableció que en 1950 debía formularse un nuevo perímetro urbano, pero el cierre del concejo en 1949 fue un factor que impidió su discusión (véase apartado 3.1). Probablemente los concejales ignoraron el cálculo demográfico realizado por Brunner en 1938, quien estimó una población entre quinientos mil y setecientos mil habitantes (Brunner, 1938).

En ese sentido, dichas estimaciones también fueron superadas por las circunstancias; en los años cuarenta el crecimiento de la población se intensificó, aumentando de 330.312 habitantes en 1938 a 648.324 según el Censo de Población de 1951 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1954), lo que representaba un incremento del 96%, es decir, 318.012 habitantes en un lapso de trece años, alcanzando un promedio de 24.462 personas por cada doce meses. Si una familia estaba compuesta por los padres y tres hijos, las autoridades municipales debieron edificar casi 4.900 viviendas para los nuevos habitantes por año en promedio desde finales de los años treinta. En estos términos, la capacidad tanto del gobierno de la ciudad como del nacional era deficiente para responder ante estos nuevos retos. El establecimiento de una normativa que regulara a los nuevos barrios era mucho más simple porque no suponía un esfuerzo directo por parte de las instituciones en la construcción de proyectos habitacionales masivos sino que, de manera implícita, delegaba esta función a los urbanizadores.

A principios de los cincuenta los barrios informales ya estaban proliferando en una importante porción del territorio de Bogotá, y en la mayoría de los casos estaban por fuera del perímetro urbano ampliado en 1945, por lo que no contaron con acceso a servicios públicos a mediano plazo. El ingeniero Joaquín Martínez publicó en 1950 un completo diagnóstico sobre la vivienda obrera en la ciudad, mostrando que el problema de los barrios periféricos se había empeorado a pesar de la existencia de estas normas. En una carta que había remitido en 1936, solicitó a la Secretaría de Obras Públicas la pavimentación y la dotación de redes de acueducto y alcantarillado en barrios de reciente aparición como Girardot y Las Cruces. Quince años después sostuvo que los problemas de estas urbanizaciones, al igual que de otras periferias de la ciudad, continuaron y empeoraron. Las conclusiones a las que llegó fueron las siguientes:

- “1. El gobierno municipal no ha tenido ni tiene el control de la urbanización obrera.
2. Existe en Bogotá el grave problema de la urbanización obrera como base de la vivienda, estrechamente ligado con la expansión futura de la ciudad y por ende con los proyectos y la financiación de los servicios de agua, alcantarillado, energía eléctrica, aseo, vigilancia y otros menos importantes” (Martínez, 1950, pág. 411).

En ese mismo informe, este ingeniero afirmó que muchas de las nuevas urbanizaciones obreras se construían por fuera del núcleo urbano en todas las direcciones bajo diferentes circunstancias:

“[...] Así, los Barrios Unidos del norte nacieron debido al incremento enorme de construcciones en el barrio residencial de Chapinero y al bajo precio que ofrecían los urbanizadores; los trabajadores de los chircales del sureste de la ciudad se instalaron en esos cerros muy próximos a su trabajo y donde el dueño les daba en arriendo un pequeño espacio para construir su rancho con un costo mínimo. Los barrios del suroeste surgieron principalmente por el bajo precio de los lotes y por la proximidad de la ciudad [...]” (Martínez, 1950, pág. 413).

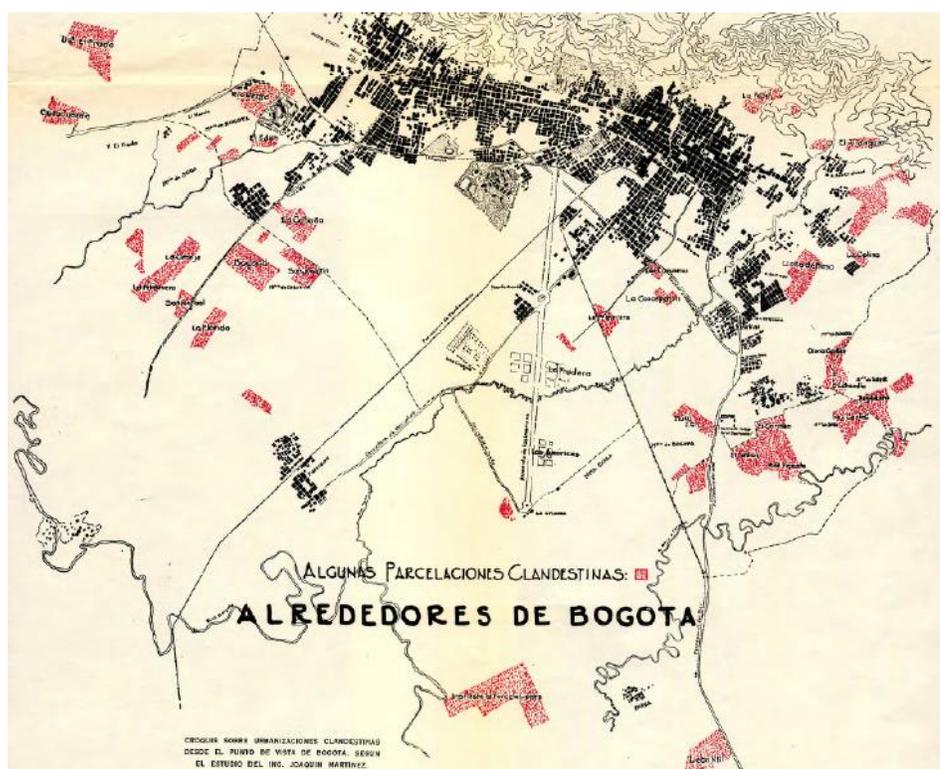
La problemática de las *urbanizaciones pirata* ya había comenzado a finales de los años cuarenta, pues estas empezaron a desarrollarse a espaldas de las autoridades municipales y violando las normas urbanísticas que se habían aprobado anteriormente. Esto también explica sus condiciones, pues una urbanización debía contar con, mínimo, un acceso a acueducto, alcantarillado y alumbrado público. El plano que aparece en ese mismo artículo muestra que, efectivamente varias urbanizaciones se estaban desarrollando en múltiples direcciones, pero era la dinámica era mucho más intensa hacia el noroeste y el sur de la ciudad (figura 3-21).

En otra denuncia, publicada en el periódico *El Espectador* (1951, junio 18, pág. 11), el director de la revista *PROA Arquitectura*, el arquitecto Carlos Martínez, sostuvo que la problemática de las urbanizaciones ilegales no es solamente un fenómeno que afectaba a Bogotá, sino que se multiplicaba en otros centros urbanos del departamento de Cundinamarca, inclusive aquellos aledaños a la ciudad. Según su concepto, en su mayoría contaban con la mínima infraestructura, sin acueducto ni alcantarillado, calles

destapadas y sin espacios públicos como parques y andenes. La ausencia de equipamientos comunitarios también era compleja. Un fragmento de este artículo resume las características y la finalidad última de este negocio:

“[...] Un listo e inescrupuloso negociante compra terrenos de pobre labranza, estratégicamente localizados a razón de \$2000 la fanegada. Hace ejecutar vistosos planos, bautiza el conjunto con atractivo nombre y, con señuelos censurables y promesas falsas, vende las parcelas a los campesinos incautos a \$8 la vara cuadrada. Si descuenta los desembolsos por terreno, operaciones topográficas y propaganda, le quedan cinco pesos de utilidad neta por vara, es decir, \$50000 en fanegada, o sea, un millón de pesos en las veinte fanegadas que, en promedio, tienen las fincas en Bogotá” (El Espectador, 1951, junio 18, pág. 11).

Figura 3-21: Algunas parcelaciones clandestinas en los alrededores de Bogotá.



Fuente: Martínez (1950).

Las responsabilidades sobre la problematización de este fenómeno fueron atribuidas de forma diferentes por ambas personalidades, pero confluían en la norma urbana como la máxima causante del fenómeno. Mientras que Joaquín Martínez sostenía que su origen fue la desidia del gobierno bogotano en controlar esta dispersión urbana, en un artículo de prensa posterior, publicado en abril de 1953, Guillermo Wiesner, gerente de una compañía especializada en temas urbanísticos, aseguraba que las cargas que imponía el municipio a los urbanizadores, como las regulaciones sobre obras públicas y servicios públicos, desincentivaban el cumplimiento de la norma vigente (El Espectador, 1953, abril 16, pág. 10).

Independientemente de estas perspectivas, en gran medida la propuesta que Brunner había hecho en 1938 de promover la urbanización hacia el sur se hizo realidad, pero no de la manera como había planteado, pues la mayoría de estas se encontraban por fuera del perímetro urbano definido a mediados de los años 40, y luego en 1951 según el Plan Piloto de Le Corbusier (véase apartado 3.2.1). Los planes urbanos y la norma urbanística intentaban densificar la ciudad de forma articulada, pero el plano elaborado por Martínez, en la que muestra la ubicación de las parcelaciones clandestinas a lo largo y ancho de la ciudad, demuestra que estas normas no controlaron los procesos de urbanización que, inclusive, alcanzaban los cascos urbanos de municipios vecinos como Bosa, Fontibón y Engativá (figura 3-21).

Desde 1945 las actividades legislativas del Concejo en relación con la norma urbana se paralizaron parcialmente por varias razones; el acuerdo 57 de ese año había incluido varias urbanizaciones que se habían desarrollado por fuera del perímetro urbano reformulado para ese año. La construcción de barrios al noreste y al sur de la ciudad -con los mismos inconvenientes de fragmentación urbana y poca accesibilidad zonas más consolidadas- fue una muestra de que las normas legales aprobadas con el objetivo contrario quedaron inoperantes. Varias causas también explican la intensificación de esta problemática: primero, aunque la intención de las normas descritas anteriormente era la consolidación de la ciudad, y se obtuvieron algunos resultados positivos en barrios articulados con otros sectores urbanizados, la delimitación del perímetro urbano y el aumento del impuesto predial a los lotes sin urbanizar -de por sí bajo-, se convirtieron en incentivos para que los urbanizadores informales trasladaran sus negocios por fuera del

límite establecido, lo que reportaba significativas ventajas, como la ausencia de regulación por parte de la administración municipal y la evasión del cobro de impuesto predial con los incrementos previstos desde 1940. Aunque haría falta una investigación más exhaustiva sobre la estructura administrativa y tributaria de los municipios vecinos donde se empezaron a dar estos procesos de urbanización, es de suponer que eran mucho más precarias que las de Bogotá. La mayor disponibilidad de terrenos para urbanizar también fue un elemento adicional que ofrecían los municipios vecinos antes de su integración en el Distrito Especial, teniendo en cuenta que eran poblaciones con pocas hectáreas en su sector urbano.

Mientras que el crecimiento de la ciudad aumentaba en sectores con condiciones precarias de habitabilidad, y las normas sobre perímetro y usos del suelo se hicieron obsoletas ante la intensificación de este fenómeno, a nivel nacional algunos acontecimientos obstaculizaron la actualización de la normativa. Con los disturbios del 9 de abril de 1948 y una oleada de violencia generalizada entre liberales y conservadores, y posteriormente con la declaratoria del estado de sitio en 1949 por el gobierno colombiano, se cerró la oportunidad de retomar las deliberaciones sobre cómo, desde el ámbito jurídico-legal, se podía enfrentar el problema de las urbanizaciones dispersas.

Ya se había mencionado que, pese al temor de posibles retrasos en su elaboración, este escenario fue propicio para la adopción del Plan Piloto de la ciudad (véase apartado 3.2.1). A parte del aspecto urbanístico, este plan propuso un perímetro urbano que concentraría a la población en un espacio considerablemente reducido, albergando una densidad de 850 habitantes por hectárea, y que sería capaz de ser sitio de habitación de más de millón y medio de habitantes para el año 2000 (Le Corbusier, 1949). Si se toma en cuenta el plano de urbanizaciones clandestinas publicado por el ingeniero Martínez, se puede concluir que fueron muchas más las urbanizaciones excluidas del Plan Piloto, y que se encontraban notablemente alejados de los linderos propuestos en 1951.

Le Corbusier, en parte por su corta estancia en Bogotá, no tomó en cuenta que, por un lado, la ciudad se encontraba en un proceso de crecimiento más intensivo por la migración entre el campo y la ciudad que se vio profundizado por la Violencia entre liberales y conservadores a finales de los años 40. Tanto el Plan Piloto como el decreto

que lo adoptó no plantearon fuentes de financiación con destinación a los proyectos necesarios para su realización, como las avenidas, el aeropuerto internacional en Funza (departamento de Cundinamarca) y el mismo Centro Cívico. Ante el crecimiento vertiginoso de la población, que superaría el millón de habitantes a principios de los años 50, y la constante falta de recursos por parte de la administración de la ciudad se decidió, muy paulatinamente, abandonar el Plan Piloto, pese a que fue adoptado mediante Decreto 185 de 1951 del alcalde de Bogotá (Decreto 185, 1951). El Plan Regulador correría con la misma suerte, y especialmente debido a que no fue aprobado por ningún organismo del gobierno bogotano.

Este decreto no implicó reformas sustanciales de la normativa urbana, a excepción del perímetro urbano que incluyó a los barrios excluidos en el plan original entregado a la ciudad en 1949 (véase apartado 3.2.1). El Plan Regulador sería más específico en su componente normativo como habían propuesto Wiener y Sert, ampliando las reglamentaciones al régimen de propiedad del suelo y la regulación más profunda en las urbanizaciones. Al no ser aprobado por autoridad alguna en la ciudad, ninguna de sus propuestas normativas se realizó.

El concejo municipal permanecería cerrado hasta 1955. La creación del Distrito Especial permitiría su reapertura bajo el nombre de *Consejo Administrativo del Distrito Especial*, conformado por 13 miembros de los cuales solo seis serían elegidos democráticamente (véase apartado 3.2.3). El nuevo consejo administrativo de la ciudad no adquirió la función de actualizar la normativa urbana, que en gran parte ya cumplía más de diez años. También era de esperarse una actualización del Plan Piloto, así como la aprobación del Plan Regulador, pero nada de esto ocurrió. En realidad, la prioridad del organismo colegiado del Distrito Especial no era el establecimiento de una nueva norma urbana y un esquema de planeación según las nuevas circunstancias político-administrativas y urbanísticas en la ciudad, sino, sencillamente, poner en marcha el funcionamiento del Distrito Especial en materia administrativa.

Como se había contemplado en aquel decreto, las normas contenidas en el Plan Piloto serían las vigentes en tanto no se aprobara legalmente el Plan Regulador, y al no promoverse una reforma sustancial respecto a la normativa urbanística aprobada a

mediados de los años 40, en la práctica la ciudad permaneció con un conjunto normativo completamente obsoleto. El gobierno militar estaba completamente desinteresado en la continuación de la elaboración de nuevos planes urbanísticos (véase apartado 3.2.1). Sin embargo, en cuanto a la normativa urbana, también fue evidente su negligencia; los alcaldes que gobernaron la ciudad entre 1953 y 1958 no plantearon propuestas legales para controlar una urbanización que, por la misma situación de violencia en el país, ya se había salido de control. Finalmente, esta tarea sería llevada a cabo por el ejecutivo distrital que, por una parte, se encargó de reglamentar las juntas de mejoras barriales -y posteriormente las juntas de acción comunal (véase apartado 3.1.1)- y, de la misma forma, estableció una reglamentación específica para cada barrio a través de decretos reglamentarios, registrando así su existencia ante la administración distrital²⁰.

Figura 3-22: Plano de Bogotá de 1960 elaborado por el IGAC. En este plano se evidencia que la expansión de la ciudad se intensificó hacia el noroccidente, occidente y el suroccidente de la misma forma como se venía dando desde décadas anteriores.



Fuente: *Cartografías de Bogotá.*

²⁰ Aunque las juntas de mejoras barriales existen desde mediados de los años 30 -con ocasión de la celebración del IV centenario de la ciudad de Bogotá-, el alcalde de Bogotá empezó a reglamentarla mediante decretos después de la conformación del Distrito Especial. Por ejemplo, el Decreto 640 de 1958 aprobó las juntas de los barrios El Rocío, El Dorado, Suramérica y La Cabaña, estableciendo además su estructura administrativa: miembros principales y suplentes. (Anales del Concejo, 1958, septiembre 22, pág. 2340).

La actividad sobre la normativa urbana al final del gobierno militar y en los inicios del Frente Nacional fue considerablemente modesta en comparación con las labores realizadas por el Concejo de Bogotá en los años 30 y 40. Esta institución, plenamente restablecida en 1958, estaba bajo una nueva condición administrativa, pues ya sería el organismo deliberativo del Distrito Especial, creado cuatro años antes. En ese momento se enfrentaba a un dilema, ya que era necesario un nuevo plan urbanístico que sirviera de derrotero para la década siguiente, pero también de una normativa urbana mucho más consolidada no solo para controlar las urbanizaciones clandestinas, sino para regularizar las que ya estaban desarrollándose.

Normas como las que se explicarán más adelante, aprobadas a inicios de los años 60, no buscaban como tal establecer un esquema de planeación urbana, a pesar de que la institucionalidad estaba configurada para esta tarea -como la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá, creada en 1958, que fue elevada luego a Departamento Administrativo de Planificación Distrital (véase apartado 3.1.1.)-, sino reaccionar frente a un crecimiento urbano que ya había desbordado la capacidad de respuesta por parte de la administración distrital. El nuevo frente en el que intentarían combatir tanto el gobierno distrital como el Concejo sería a través de una reglamentación mucho más compleja del loteo de nuevas urbanizaciones, con el que buscó garantizar mejor acceso a los servicios públicos.

En el plano de 1960, elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se evidencia que la manera en la que los barrios se estaban desarrollando era casi igual que a principios del siglo y en los años treinta, reafirmando las zonas noroccidental, occidental y suroccidental como los principales sectores de crecimiento urbano (figura 3-22). En ese momento ya se había consolidado la figura del *urbanizador pirata*, personaje caracterizado por comprar porciones de terreno de forma irregular para venderlo sin servicios, equipamientos ni infraestructura de forma progresiva a personas que, con el tiempo, y gracias a su cohesión comunitaria, empiezan a gestionar la construcción de equipamientos, vías y la extensión de redes de servicios públicos, lo que a largo plazo daría lugar a la legalización de barrios (Camargo & Hurtado, 2013). Ante la dilación en la aplicación de las normas adoptadas para el Plan Regulador, su falta de actualización, y la

alta demanda de vivienda por parte de los nuevos habitantes de la ciudad, el urbanizador pirata pudo actuar impunemente.

La cuestión de los loteos en nuevas urbanizaciones había sido una deuda pendiente desde los años cuarenta, ya que la normativa sobre proyectos barriales no había cambiado ni siquiera con el Plan Piloto y no se había actualizado en respuesta a este fenómeno de urbanizaciones pirata. Yendo un poco en contra del anterior análisis de Guillermo Wiesner (*El Espectador*, 1953, abril 16, pág. 10), quien sugería que el exceso de normas e imposiciones ha sido el causante de dicha problemática, el Concejo de la ciudad, mediante el acuerdo 30 de 1961, adoptó un procedimiento mucho más detallado acerca de los loteos, y en cierto modo más estricto. Adicional a la elaboración del proyecto de urbanización, que debía ser presentado ante el ya erigido Departamento Administrativo de Planificación Distrital (véase apartado 3.1), la nueva norma incluye novedades ignoradas en años anteriores. Por ejemplo, estableció la prohibición de construir urbanizaciones cerca de las rondas hídricas, terrenos inundables y cenagosos, inestables geológicamente -podría entenderse como sectores con terrenos débiles, zonas montañosas y proclives a derrumbamientos- y otras determinadas en el plano de zonificación. Particularmente fue notablemente riguroso en los servicios públicos, afirmando que todo proyecto debe incluir redes de acueducto, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica y alumbrado público.

Este nivel de detalle -que alcanza inclusive a reglamentar detalles sencillos como la parcelación de las vías y las características físicas de los postes de alumbrado público- no fue suficiente para detener el fenómeno de la urbanización pirata y garantizar el cumplimiento en la provisión de servicios públicos. Esta norma estuvo diseñada a partir de una reglamentación sobre zonificación que no existía aún. Un estatuto de zonificación fue propuesto en 1964 y aprobada posteriormente en 1968, durante el gobierno de Virgilio Barco (Saldarriaga, 2000; Salazar, 2017). Como este acuerdo solamente involucraba a las nuevas urbanizaciones, Jorge Gaitán Cortés (1961-1966), desde su cargo como alcalde de Bogotá, ejecutó una ambiciosa serie de obras públicas para dotar de acueducto, alcantarillado, energía y equipamientos comunitarios a los barrios de origen informal con el objetivo de integrarlo al resto de la ciudad (Dávila, 2000).

A pesar de que la norma sobre nuevos loteamientos era clara en requisitos que debían cumplir, y de que hubo resultados favorables en la política de regularización de barrios en Bogotá, gracias a lo cual la cobertura de los servicios públicos domiciliarios se acercó al 90% de la ciudad (Dávila, 2000), el problema de las urbanizaciones pirata continuó, haciendo que sectores al sur y occidente de la ciudad tuvieran las mismas dificultades en el acceso a dichos servicios. En este caso, la norma y las acciones de Gaitán Cortés no atacaron de raíz el negocio de los urbanizadores pirata, expropiando o controlando la aparición de nuevos barrios. y velando porque se cumplieran los requerimientos establecidos. De todas maneras el gobierno distrital seguiría sin contar con mejor capacidad administrativa para conseguirlo; si se quería que las poblaciones que llegaban a la ciudad vivieran en condiciones habitacionales dignas, con todos los servicios y equipamientos disponibles, se debió dotar de vivienda a una población equivalente a 1.048.987 habitantes, que corresponde al aumento del 161% experimentado entre los censos de 1951, en el que se estimó en 648.324 el número de habitantes en la ciudad, y 1964, que pasó a ser de 1.697.311 personas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1969). Es decir, continuando con una familia nuclear de cinco personas, se debieron construir aproximadamente quince mil viviendas por año en ese lapso en Bogotá.

La adopción de una normativa urbana compleja y la intervención en asuntos puntuales pero estratégicos, como el acceso a servicios públicos, son medidas reactivas que solucionan parte de los problemas en la ciudad. No obstante, en los años sesenta hizo falta una propuesta de plan urbano a partir del cual elaborar una regulación a las urbanizaciones más articulada con el ejercicio de la administración pública. El acuerdo que reglamentó los criterios para la autorización de nuevos desarrollos solamente se limitó a prohibir la construcción en sitios como humedales y zonas de ladera, pero no representaba una plena garantía de que los urbanizadores venderían sus lotes en sectores con mayor articulación y acceso a la ciudad, dejándolos en plena libertad de realizar sus negocios en los sitios más “rentables”, sin importar las condiciones del terreno. La prestación de los servicios públicos, en especial el agua y el alcantarillado, y la proliferación de los tugurios en diversas zonas de la ciudad siguieron siendo asuntos sin resolver al final del periodo de estudio.

El conjunto de la norma urbana aprobada desde mediados de los años 30 era variada, pero no estaba articulada entre sí porque trataba asuntos diversos -como servicios, vías, urbanizaciones y zonificación- y no proponía una articulación entre las instituciones del gobierno urbano. La cantidad relativamente considerable de normas pudo ser una consecuencia de la diversidad de asuntos que se intentó regular, y que venían aprobándose, inclusive, desde principios del siglo XX (véase apartado 3.2.1). No obstante, algunas de ellas, como el acuerdo 15 de 1940, que reglamentó parcialmente la autorización para urbanizar dentro de un perímetro urbano, el Decreto 185 de 1951, que adoptó el Plan Piloto de Le Corbusier, y el acuerdo 30 de 1961, que estableció el procedimiento más riguroso en loteo de las nuevas urbanizaciones, no se actualizaron de acuerdo con las novedosas circunstancias urbanas y político administrativas en las que se encontraba Bogotá a finales de los años cincuenta. Inclusive, los planes urbanísticos no propusieron normas urbanas complementarias para su aplicación, mientras que las aprobadas anteriormente -excepto el Plan Piloto de 1951 y el Plan Vial Piloto de 1961- no hacían parte de ningún plan. De alguna manera, esta falta de articulación entre la planeación y la normativa dificultó también las actuaciones urbanísticas, así como la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano. Esa falta de diálogo también se constituyó en un vacío administrativo y legal que aprovecharon los urbanizadores pirata para dispersar la ciudad sin consideración de redes o infraestructura en zonas muchas más alejadas de los sectores urbanos en consolidación.

Si bien la norma aprobada en este periodo no contemplaba con claridad funciones administrativas para garantizar el cumplimiento de la norma, debido a la magnitud del problema, y en parte a los casi permanentes problemas financieros del gobierno urbano, y el desbordamiento en el crecimiento de la ciudad, esta no pudo garantizar un desarrollo urbano acorde a las necesidades de las nuevas poblaciones.. La creación del Distrito Especial representaría otra alternativa de solución, quizá la más radical, pero también atravesó por varios inconvenientes en el cumplimiento de sus propósitos.

3.2.3. El Distrito Especial: ¿una panacea para Bogotá?

Entre 1938 y 1966 ocurrió el más intenso crecimiento urbano experimentado en la historia de Bogotá. La norma urbana pretendió regular la aparición de urbanizaciones y

los usos del suelo, mientras que varios planes urbanos, en su mayoría meras propuestas que no fueron presentadas formalmente ante las autoridades de la ciudad, solamente contemplaban la ampliación de avenidas y la renovación de sectores como el centro de la ciudad. La falta de articulación entre ambos elementos fue uno de los factores que favoreció el fenómeno de la urbanización de origen informal al no trazar una hoja de ruta que sirviera de guía tanto para los urbanizadores como para las instituciones del gobierno urbano.

Gran parte de los objetivos de mejorar las condiciones de habitabilidad de las clases populares, mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y la modernización de la ciudad mediante construcción y ampliación de las avenidas, y el embellecimiento urbano, solamente se cumplieron a parcialidad por dos motivos: primero, la frecuente falta de recursos económicos que se vio, por ejemplo, en la reducción de los presupuestos para los barrios obreros a mediados de los años 40 y el empobrecimiento de la Caja de Vivienda Popular a finales de esta década (véase apartado 3.1); y segundo, debido a que Bogotá, a pesar de ser capital de Colombia, estaba sujeta en la primera mitad del siglo XX a un régimen municipal común, por lo que poseía casi las mismas competencias, capacidades administrativas y financieras de cualquier municipio. La creación de una entidad autónoma y digna de una ciudad capital la robustecería administrativamente ya que tendría la potestad de realizar las obras y llevar a cabo los asuntos de su interés sin interferencia de otra entidad gubernamental. Durante las primeras décadas de ese siglo se harían varios intentos de este tipo.

Después del fallido intento de consolidar el Distrito Capital de Bogotá, creado en 1905 y luego suprimido en 1910, la ciudad mantuvo su dependencia político-administrativa hacia el departamento de Cundinamarca (Cortés, 2006). Como su crecimiento urbano alcanzó cierta intensidad en los años treinta y su subordinación hacia el departamento seguía más que vigente, se empezó a considerar que gran parte de los problemas, especialmente la falta de recursos económicos y de eficacia en la administración, eran causados por la rigidez de un sistema político que hacía que Bogotá fuera incapaz de gestionar sus propios asuntos con autonomía. Tulio Enrique Tascón, en un breve artículo publicado en el *Registro Municipal* (1933) hacía una comparación entre las diferentes legislaciones urbanas del mundo y de Colombia, demostrando que sus capitales

contaban con un estatuto especial que los diferenciaba del resto de ciudades, algo que no ocurría en Bogotá. Instó a las autoridades nacionales a consagrar, mediante una reforma constitucional, la autonomía municipal, al menos para las ciudades que lo requirieran.

Y es que la solicitud de una mayor autonomía obedecía a diversas razones, que no se remitía exclusivamente a la superación -aunque parcial- del enquistado sistema centralizado que dominaba la política colombiana. La creación de un nuevo *Distrito Capital*, se pensaba entonces, permitiría a la ciudad superar sus problemas financieros -pues podría contar con mayor presupuesto-, regular con eficacia su desarrollo urbanístico y fortalecer su sistema de gobierno urbano. Diferentes personalidades, entre ellos políticos, concejales municipales y exalcaldes solicitaron, tanto al Congreso como públicamente, la creación de un estatuto autonómico que le permitiera a la ciudad una mejor administración. Varios eran los argumentos, pero más peso tuvo la misma condición de capital de la república. A pesar de que diversas leyes le otorgaban varias prerrogativas con cierto tinte de autonomía -como la Ley 72 de 1926, que le permitió a Bogotá crear las secretarías de gobierno, de hacienda y de obras públicas, y la Ley 195 de 1936 la delimitación de un perímetro urbano (véase apartados 3.1 y 3.2.2)-, aun no contaba con la capacidad de gestión urbana necesaria para una ciudad capital.

Pero, básicamente, el argumento que se utilizaba más frecuentemente tanto a favor como en contra de su creación era económico; algunos alcaldes de la ciudad afirmaban que si bien el departamento de Cundinamarca podría verse afectado en sus finanzas al separarse el Distrito Capital, la ciudad podría modernizarse porque contaría con mayores recursos para llevar a cabo las obras públicas que requería, pues la transferencia de recursos al departamento dejaba a la ciudad casi sin dinero para dicho rubro (Varios, 1937)²¹. En un artículo, Jorge Vélez (1938) mencionaba que la ciudad, debido a su crecimiento intensivo, veía aumentadas sus necesidades en diversas materias, como la

²¹Para el artículo "Exalcaldes de Bogotá y el Distrito Capital", publicado en el *Registro Municipal* (No. 111-112, 1937, pág. 449-453) participaron los exalcaldes Jorge Vélez, Raimundo Rivas, Gerardo Arrubla, Ernesto Sanz de Santamaría, José María Piedrahita, Luis Augusto Cuervo, Alfonso Robledo, Hernando Carrizosa Pardo, Luis Carlos Páez, Luis Patiño Galvis, Julio Pardo Dávila, Jorge Merchán, Carlos Arango Vélez, Jorge Eliecer Gaitán y Gonzalo Restrepo.

infraestructura vial, el embellecimiento y ornato, servicios públicos y el transporte municipal. Abogaba por la creación del Distrito Capital como una forma de gestión más autónoma de los asuntos de la ciudad y como un medio para poder captar más recursos de sus tasas y tributaciones.

Una primera propuesta de Distrito Capital fue presentada en septiembre de 1935 a la Cámara por los representantes Diego Montaña Cuellar y Germán Zea Hernández, quienes posteriormente serían concejales de Bogotá, y en el caso de este último, alcalde de la ciudad. El proyecto se asemeja a los posteriores en mostrar que el crecimiento urbano desordenado, la ineficacia en la prestación de los servicios públicos y la falta de recursos económicos son problemáticas debidas a “la morbosa estructura jurídica dentro de la cual ha vivido Bogotá a través de su glorioso proceso histórico” (Proyecto de acto legislativo, 1935, septiembre 16, pág. 8). El proyecto instaba al Congreso de la República la creación de un *Distrito Capital*, encabezado por el gobernador del distrito y un consejo de administración con cinco miembros, de los cuales ninguno sería elegido por voto popular. Así mismo, proponía la incorporación de algunos municipios vecinos. sin especificar cuáles estarían sujetos a la medida.

Dicho proyecto, al no ser aprobado por las cámaras legislativas, dio paso a uno siguiente para su creación, el cual fue presentado a finales de julio de 1938 en el Senado de la República. En este nuevo intento se contempló con precisión la integración de los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Usaquén y Usme a Bogotá como parte del Distrito, la designación directa de un gobernador por el presidente de la república, y la creación de un *consejo de administración* integrado por agremiaciones, sindicatos, y otros miembros elegidos por el legislativo nacional. Entre las funciones del gobernador estarían garantizar la eficaz prestación de los servicios públicos y la designación de los funcionarios de la administración. Por su parte, el Consejo tendría entre sus competencias determinar el régimen tributario del Distrito y fijar las obras públicas necesarias (Senado de la República de Colombia, 1938). En la exposición de motivos, el senador ponente solicitó su aprobación bajo el siguiente argumento:

“Una ciudad de trescientos sesenta mil habitantes, con un presupuesto de más de seis millones [de pesos de la época], con empresas como las del acueducto,

tranvía y energía eléctrica, con una propiedad raíz cuyo valor excede en mucho de los doscientos millones de pesos, que tiene cerca de cuatrocientos kilómetros de calles, que es sede del poder público y de las más altas dignidades eclesiásticas [...] requiere, sin duda alguna, un Estatuto Especial que le conceda autonomía para su administración, le asegure las rentas necesarias para su desarrollo y progreso, y le permita resolver sus problemas locales teniendo en cuenta sus propios intereses” (Senado de la República de Colombia, 1938, pág. 81).

A esto agregaba que:

“[...] Bogotá es la capital de la república, y todos los colombianos debemos preocuparnos de hacer de ella una gran ciudad moderna, con magníficos servicios públicos, con calles y avenidas amplias y bien pavimentadas, con bellos parques, jardines y paseos, con un gran servicio de higiene, con campos de deportes, con barrios obreros dotados de comodidades, con excelentes institutos de asistencia social, etc., resultados que no podrán obtenerse sino modificando sustancialmente la organización administrativa de la ciudad”. (Senado de la República de Colombia, 1938, pág 81).

Con el paso del tiempo ya estaban formándose dos bandos en torno al debate sobre el Distrito Capital: unos a favor, reconocían las amplias ventajas que su creación le traería a la ciudad, además de la imperiosa necesidad de su creación para regular el crecimiento urbano y fortalecer su gobierno; y otros en contra, solo veían perjuicios y un trámite un tanto engorroso. Quizá había intereses subyacentes; los impuestos departamentales, en particular el impuesto a la cerveza, que en su mayoría provenían de Bogotá, eran uno de los principales escollos que impedía su aprobación en el Congreso. Vicente Robledo, en su tesis de grado (1941), estimaba que en la ciudad se recaudaba aproximadamente la mitad no solamente de dicho impuesto, sino también de los licores, de los cuales solamente se percibía una parte mínima, aunque no especifica exactamente qué cantidad. Lo que sí reconoce es que, de caso de crearse el Distrito Capital, la ciudad percibiría millón y medio de pesos de la época adicionales a su presupuesto.

De hecho, una de las razones principales por la que no se lograba su creación era el siguiente:

“[...] Más este proyecto reformista, ha encontrado como era de esperarse, tropiezos y dificultades de parte de aquellos que no pueden ver con buenos ojos la segregación de Bogotá del departamento de Cundinamarca. Algunos, adelantándose a los acontecimientos y disfrazando bajos intereses de índole política y regional, con elevadas miras de patriótica conveniencia, se figuran contemplar el derrumbamiento de nuestra unidad nacional. Infundados son sus temores, pues bien mirada la cuestión, no es una transformación política la que pretende implantarse; tan sólo se trata de un cambio en nuestras normas administrativas, de por sí mudables, y que han sufrido transformaciones en todos los tiempos y en todos los Estados” (Robledo, 1941, pág. 51 y 52).

Este autor fue uno por los que la academia también se involucró en las discusiones, pues los abogados estaban más interesados en las cuestiones político-administrativas de las ciudades que otras disciplinas (véase capítulo 2). Nuevamente Vicente Robledo sostenía que el tratamiento uniforme de todos los municipios colombianos no debería tener lugar en ciudades como Bogotá:

“Imprevisora fue por desgracia nuestra constitución, al querer legislar de manera uniforme a ciudades progresistas como Bogotá, y a paupérrimos y estacionarios municipios, como vienen a ser la mayoría de este país. Es verdad que esta inadvertencia de nuestros constituyentes trató de enmendarse con la elaboración de algunas leyes tendientes a ampliar los poderes municipales de nuestra capital, más no se logró a cabalidad el fin perseguido”. (Robledo, 1941, pág. 41).

Consideraba además que uno de los motivos por los que se presentó esta negligencia fue porque la ciudad -más que el sistema político vigente- era vista como un ente centralizador, y eso despertaba el recelo de los congresistas de las regiones que estuvieron más preocupados por sus respectivas provincias. Su propuesta consistió en la creación de un Distrito Capital que debería contar con mayor autonomía en el manejo de sus recursos económicos -especialmente los provenientes del impuesto de valorización-

y algunas competencias en la elección de jueces municipales, pero no propone una estructura administrativa concreta en la que este distrito podría asentarse.

Fue hasta 1945 que se presentó un avance significativo que posibilitaría su conformación. El Acto Legislativo No. 1, aprobado por el Congreso a mediados de febrero de ese año, establece que Bogotá será organizada como un *Distrito Especial* sin estar sujeta al régimen municipal ordinario, pero delega la función de reglamentar su organización, su funcionamiento y su régimen tributario a una ley posterior que expida el Congreso (Acto Legislativo No. 1, 1945).

A partir de ese momento habría constantes trabajos legislativos para que el Distrito pudiera ser una realidad. Para el inicio de la legislatura de 1947, el secretario del Concejo, como ya había ocurrido en ocasiones anteriores, remitió una carta al presidente de la Cámara de Representantes, haciendo votos para que el Congreso aprobara con prontitud la conformación del *Distrito Especial* (González, 1947, julio 23, pág. 32). Jorge Eliecer Gaitán, quien ya había sido concejal y alcalde de Bogotá, presentó ese mismo año ante el Senado un nuevo proyecto de ley que presentaba algunas novedades respecto al proyecto de 1938: primero, ya no se denominaría *Distrito Capital*, sino *Distrito Especial*; y segundo, el alcalde *mayor* no sería designado por el presidente de la república, sino por el concejo de la ciudad. Finalmente el proyecto de ley no fue aprobado (Senado de la República, 1947).

El asesinato de Gaitán como candidato presidencial, el recrudecimiento de la violencia bipartidista en el país y el cierre del Congreso en 1949 impidieron la continuación de los debates sobre la creación del Distrito Capital. El régimen de excepción, que dominaría la escena política colombiana por casi diez años, sería el que ofrecería la oportunidad de crear finalmente un Distrito para Bogotá. En 1950, al ser elegido Laureano Gómez sin oposición por parte del partido liberal, el cual alegó falta de garantías en la elección (Bushnell, 2011), se produjo una profundización de la violencia y la continuidad del cierre de todos los organismos legislativos.

Mientras el Plan Piloto de Le Corbusier fue aprobado por decreto en 1951, en ese año también se retomó la discusión sobre la creación del Distrito Capital. Inclusive, se creía que iba a ser conformado en aquel entonces. El 19 de octubre de 1951 causó sorpresa la

noticia de que esta entidad administrativa, bajo autorización del acto legislativo de 1945, sería hecha realidad mediante un decreto con fuerza de ley. Aunque no se conocía el contenido del documento, algunas fuentes comentaban que contemplaba la designación del alcalde por parte del presidente de la república, la conformación de un consejo administrativo compuesto por elementos notables de la sociedad bogotana, y el traslado de la capital de Cundinamarca a Girardot. Especialmente importante fue la propuesta de anexión de los municipios vecinos, que según un editorial del periódico *El Espectador*, sería una señal de advertencia para la elaboración de un plan que abarque todo el futuro territorio de la capital (El Espectador, 1951, octubre 23, pág. 4). A la inmensa expectativa que hubo frente a este acontecimiento, siguió una rotunda decepción; a finales de octubre de 1951, en gran medida gracias a la oposición del gabinete ministerial, del departamento de Cundinamarca y de los partidos políticos, fue aplazada la creación del Distrito Especial de Bogotá (El Espectador, 1951, octubre 31, pág. 1).

Si bien el Plan Piloto de 1951 incluía un plan regional en el que proponía la ubicación de industrias alejadas de la ciudad, tanto al sur y al norte, la construcción de vías regionales y la edificación de un aeropuerto internacional, no planteó la creación de una entidad regional que implementara dicho plan. En cambio, el Plan Regulador sí lo hace. Prediciendo una expansión de la ciudad hacia el norte y hacia el sur, lo que generaría dificultades en la planeación urbana, Wiener y Sert recomendaron la creación de una entidad regional con la función de establecer un plan que regule los usos del suelo, así como el desarrollo urbano, que se había intensificado a causa de los loteamientos marginales los cuales, a su criterio, debían ser incluidos en el eventual documento;

“Dicha autoridad puede ser una **Junta** (departamental o intermunicipal) **del Plan Regional de la Sabana**, que únicamente tenga poderes en lo que afecte al Plan o bien que se constituya el **Distrito Capital** o Federal, como existe en Washington y otras capitales. El Distrito Capital o Federal podría ser la zona metropolitana o la ciudad propiamente dicha (municipio de Bogotá) y su zona de influencia inmediata – municipios colindantes”. (Plan Regulador de Bogotá, 1953, pág. 13. Negrilla en el original).

Wiener y Sert mencionaban que la principal ventaja que podría conllevar la creación de dicha entidad administrativa era la mayor capacidad para controlar las urbanizaciones informales que estaban apareciendo por doquier en las periferias de la ciudad. La creación de nuevos barrios contaría con la tutela del Ministerio de Higiene y de una ley nacional que no solamente prohibiría la creación de barrios sin los servicios públicos e infraestructura básica, sino que sancionaría con la expropiación a los actores que violaran las disposiciones por establecerse sobre la materia (Plan Regulador de Bogotá, 1953, pág. 14).

La propuesta fue publicada en los *Anales de Ingeniería* en julio de 1953, y se constituyó en una novedad porque, por primera vez, serían urbanistas los que propondrían la conformación de una entidad de este tipo. Además, lo hicieron en base a las dinámicas urbanas y territoriales que ocurrían a principios de los años 50, en particular el crecimiento urbano, y con un plan urbanístico más elaborado que podría utilizarse en caso de que el Distrito fuera erigido. De forma casi simultánea al trabajo de Wiener y Sert se llevaba a cabo otro estudio mucho más completo,

El *Plan para Bogotá* es un complejo análisis sobre las principales problemáticas de la ciudad no solamente en términos urbanísticos y de obras públicas, sino también políticos y administrativos. En su diagnóstico explican que la ciudad enfrentaba problemas como la insuficiencia en la prestación de los servicios públicos -en relación con el tamaño de la población- y las complicaciones financieras con el departamento. Sin embargo, Currie y Peñalosa, quienes lo elaboraron, sostuvieron que su principal reto eran las urbanizaciones clandestinas que ya habían sobrepasado sus límites administrativos:

“Uno de los problemas que tiene ahora la capital es que numerosas personas, que desde el punto de vista urbanístico viven en la ciudad, quedan por fuera de los límites legales de la misma. Una proporción relativamente alta de los habitantes de Bosa, por ejemplo, que deriva su subsistencia del trabajo en Bogotá, no disfruta del beneficio de los servicios fundamentales de que goza la mayoría de los habitantes dentro de los límites de la ciudad capital” (Consejo Nacional de Planificación, 1953, pág. 9).

Una de las principales causas de estos problemas era la ausencia de autonomía de la ciudad en el manejo de sus propios intereses, así como su profunda dependencia hacia el departamento de Cundinamarca, especialmente en temas financieros. No argumentaron contundentemente los beneficios que traería la autonomía de la ciudad en su planeación urbanística. Su primera recomendación fue la creación del Distrito Especial que debería ubicar al gobierno de la ciudad justo por debajo del presidente de la república, e integrar dentro de él los municipios de Bosa, Fontibón, Engativá, Suba, Usaquén y Usme.

La proposición de Currie y Peñalosa fue un tanto breve en comparación con el Plan Regulador, pero ambos comparten el mismo objetivo; regularizar el desarrollo urbano de la ciudad a través de la creación de una entidad administrativa superior al municipio. Pero también una misma coyuntura: el golpe de Estado del 13 de junio de 1953. El periodo inmediato al golpe fue un tanto de interinidad en el gobierno de Bogotá; José Joaquín Rodríguez fue designado alcalde encargado el 14 de junio por el gobernador de Cundinamarca (El Espectador 1953, junio 14, pág 1). El 26 de junio sería finalmente designado el coronel Julio Cervantes (El Espectador, 1953, junio 26, pág. 1). Aunque Rojas Pinilla no tenía precisamente un modelo urbano y un esquema de planeación urbana para implementar en su gobierno -como se mencionó anteriormente-, uno de sus objetivos fundamentales fue concretar, finalmente, la creación del Distrito Especial.

En parte gracias a la determinación de la Asamblea Nacional Constituyente, un organismo colegiado que actuaría en reemplazo del Congreso de la República, por el cual Rojas Pinilla podía extender su mandato presidencial hasta 1958, es que se hizo realidad el Distrito Capital²². El gobierno nacional, ya contando con la legitimidad de un organismo “legislativo”, podía llevar a cabo las reformas necesarias para dar vida al Distrito, aunque estas fueron progresivas. El Consejo Nacional de Planeación estaba encargado de realizar un estudio diagnóstico para evaluar la viabilidad de una instancia administrativa como la que se estaba discutiendo.

²² La Asamblea Nacional Constituyente, creada en 1953, con mayoría conservadora, reemplazaría al Congreso de la República, que había sido clausurado en 1949, y daría a Rojas Pinilla un mandato de cuatro años, que iría desde 1954 hasta 1958 (Bushnell, 2011).

De hecho, algunos meses después del golpe de Estado, y a pesar de la relativa inestabilidad institucional que este acontecimiento provocó en la ciudad, se tomaron decisiones. El *Plan para Bogotá* fue finalmente recibido por el alcalde militar, el coronel Cervantes, en octubre de 1953. A pesar de la complacencia de Rojas Pinilla, algunos puntos críticos -como la anexión de los municipios y el trazado de sus límites- fueron aplazados. Lo que sí se aplicó fue el cambio de denominación de la entidad administrativa por *Distrito Especial*, ya que el otro previsto implicaría la búsqueda de una nueva capital en el Departamento de Cundinamarca, generando adversos efectos económicos (Cánfora, 2006). Unas semanas antes de la entrega de dicho plan al gobierno bogotano, fue designado como alcalde el antioqueño Roberto Salazar Gómez, quien sería a su vez el primer alcalde del Distrito Especial (El Tiempo, 1954, diciembre 19, pág. 1).

Entre noviembre y diciembre de 1954 se concentró la mayor parte del esfuerzo en la conformación del Distrito Especial. El 2 de diciembre Rojas Pinilla autorizó al Consejo Administrativo de Cundinamarca la fijación de los límites del Distrito, lo que el periódico *El Tiempo*, en su edición del día siguiente, consideró como “un paso decisivo hacia el distrito capital” (El Tiempo, 1954, diciembre 3, pág. 1). Aquel consejo departamental, mediante la Ordenanza 7 del 15 de diciembre, aprobó la anexión de los siguientes municipios al Distrito Especial: Bosa, Fontibón, Engativá, Suba, Usaquén y Usme (Cortés, 2006). El 18 de diciembre, en la población boyacense de Villa de Leyva, el alcalde Salazar Gómez y sus secretarios presentaron el proyecto de decreto a Rojas Pinilla. Contrariamente a lo que había ocurrido en proyectos presentados en décadas anteriores, e inclusive con la misma idea de un Distrito segregado de Cundinamarca, el gobernador de este departamento se mostró complacido con el documento (El Tiempo, 1954, diciembre 19, pág. 17).

El proyecto de decreto traía algunas modificaciones en comparación con el proyecto de 1947: primero, el alcalde mayor no sería elegido por el Concejo sino directamente por el presidente de la república; segundo, solamente una fracción del Concejo, es decir, un total de cuatro concejales, sería elegido por voto popular, mientras que otros seis serían designados directamente por el presidente; tercero, el presupuesto municipal, que para ese año se había aprobado en 12 millones de pesos -de la época-, podría aumentarse a

50 millones en los años siguientes (El Tiempo, 1954, diciembre 19, pág. 17); y cuarto, se contempló la creación de nueve alcaldías menores, de los cuales seis serían los de los municipios anexados y tres para los diferentes sectores del área urbana de Bogotá - norte, centro y sur-. Sin embargo esta medida solamente sería transitoria (El Tiempo, 1954, diciembre 21, pág. 1).

Figura 3-23: Retrato de los “autores del Distrito” en su reunión de Villa de Leiva.



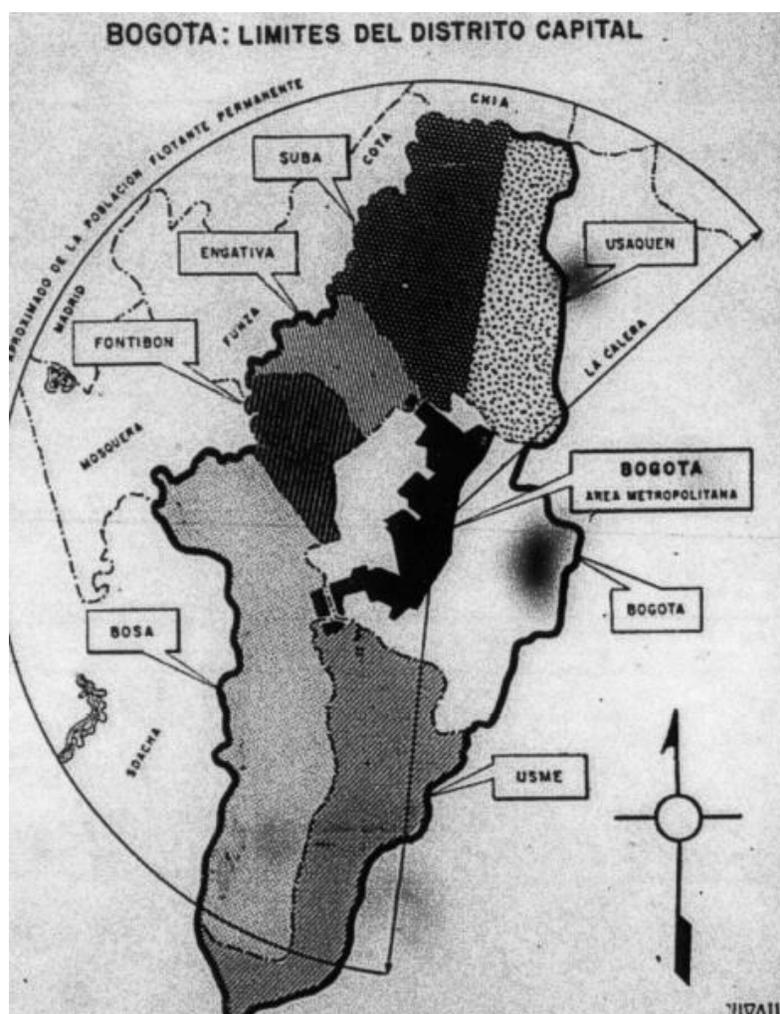
Fuente: El Tiempo (1954, diciembre 24, pág. 18).

A pesar de que el decreto para Bogotá fue expedido el 17 de diciembre de 1954, se dio a conocer al público el veintidos del mismo mes (El Tiempo, diciembre 23, 1954, pág. 18). El Decreto 3640 de 1954, que erigió el *Distrito Especial de Bogotá* adoptó entre disposiciones finales:

- El territorio del D.E. sería era el del antiguo municipio de Bogotá y el de los otros seis anexados mediante la Ordenanza 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca.

- El alcalde se denominará *alcalde mayor*, que será designado directamente por el presidente de la república, será miembro y además presidente del Consejo Administrativo.
- El organismo legislativo pasaría a ser llamado el *Consejo Administrativo*, corporación que a su vez tendrá otros doce miembros, de los cuales seis -ya no cuatro solamente, como se había considerado anteriormente- serían elegidos por voto popular, y los restantes seis serían designados por el presidente de la república.
- Las antiguas inspecciones de policía se convertirán en *alcaldías menores*, elegidos directamente por el alcalde mayor, los cuales serán 9 en toda la ciudad (El Tiempo, diciembre 23, 1954, pág. 18).

Figura 3-24: Límites previstos del Distrito Capital junto con sus alcaldías menores.



Fuente: El Tiempo (1954, diciembre 16, pág. 1).

En las discusiones sobre el Distrito Especial se lograron superar los dos grandes obstáculos que en el pasado habían impedido su creación: el impuesto a la cerveza, que seguiría beneficiando a las arcas departamentales, sería apropiado en un 50% por la ciudad. En la cuestión de la capitalidad departamental se aplicó como fórmula mantener a Bogotá como la capital de Cundinamarca, pero ninguna institución de cada entidad tendrá jurisdicción en el territorio del otro.

El Distrito Especial entró en vigor el 1º de enero de 1955, y se consolidaría especialmente después de la caída de Rojas Pinilla en 1957 y el inicio del Frente Nacional al año siguiente. Su conformación trajo múltiples ventajas para la ciudad: de forma inmediata se aprobó un presupuesto de 50 millones de pesos que fue resultado de la deducción del impuesto a la cerveza, cifra que inicialmente estaba prevista en 82 millones (El Tiempo, 1954, diciembre 18, pág. 1). Las empresas de servicios públicos contarían con mayor autonomía administrativa y financiera al poseer su patrimonio y personería jurídica. En cuanto a la planeación, la antigua Oficina del Plan Regulador se transformó en la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá en 1958, pasando a ser luego el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (véase apartado 3.1).

Si bien el Distrito Especial favoreció una gestión más autónoma de los asuntos de la ciudad y mejoró parcialmente las finanzas de su gobierno al mejorar su capacidad tributaria, también demostró ser insuficiente en la solución de los problemas de urbanización y crecimiento poblacional por el hecho de que estos eran fenómenos que venían acumulándose durante décadas. Además se esperaba que el Distrito Especial formulara un nuevo plan urbano que reemplazara al Plan Piloto aprobado en 1951, pero lo que ocurrió fue una reglamentación urbanística de cada barrio que se realizó después de la caída del gobierno militar y concluyó a mediados de los sesenta. Habría que esperar a 1968 para que el gobierno distrital expidiera un estatuto de zonificación. Ya sea porque no había una norma urbana adaptada a los tiempos o porque el problema rebasó la capacidad administrativa del Distrito, las urbanizaciones ilegales, o piratas, estuvieron proliferando especialmente hacia el sur de la ciudad con los viejos problemas que han sido analizados reiteradamente aquí.

En cierto modo, como lo sugiere Marco Cortés Díaz (2006), los principales beneficiarios de la creación del Distrito Especial y de la anexión de los seis municipios que rodeaban a Bogotá, fueron las empresas urbanizadoras, al contar con mayor disponibilidad de suelo urbanizable para llevar a cabo sus negocios. Sin embargo, la extensión del perímetro de la ciudad también resultó beneficioso para los urbanizadores piratas, pues no hubo regulación por parte de la administración distrital y esta no actualizó las normas vigentes sobre urbanización. Esa fue una de las principales fallas después de la creación del Distrito Especial: no se reguló el crecimiento urbano y, al contrario, se intensificó.

Por esta razón es que se quiso modificar nuevamente este estatuto para fortalecer aún más administrativamente a la ciudad y elevarla de categoría. En 1958 se presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley que erigía a la ciudad de Bogotá en Distrito Capital, que proponía los siguientes cambios:

- Separar por completo el sistema tributario de Bogotá y el del departamento de Cundinamarca, que de alguna manera se mantuvo unido desde 1954, permitiendo a la ciudad crear el suyo propio y prohibiendo al departamento su injerencia en los asuntos fiscales del gobierno bogotano.
- El número de concejales, establecido en trece miembros en 1954, pasaría a ser de treinta, de los cuales 24 serían elegidos popularmente, 2 designados por el presidente de la república, 2 por el Senado de la República, y 2 por la Cámara de Representantes.
- El Distrito Capital será receptor de auxilios nacionales que se destinarán a la prestación de servicios públicos en las zonas de reciente creación, obras públicas y provisión de empleo para las personas más necesitadas (Anales del Concejo, 1958).

En la exposición de motivos, los representantes ponentes explicaron que la aprobación de la ley permitirá la subsanación de los problemas urbanos que se vieron intensificados recientemente:

“El muy traído crecimiento de la población que por diversas circunstancias ha tenido Bogotá en las últimas décadas ha creado una serie de problemas de magnitud dramática y excepcional. El centro de la ciudad, con servicios más o menos completos, ha sido rodeado en todos sus puntos cardinales por gentes

pobres que se han agrupado en barrios nuevos donde no existen los más elementales servicios. Son numerosas las calles bogotanas que no tienen servicio de alcantarillado. Al lado y lado de los camellones o caminos que las constituyen, existen grandes zanjas por donde circulan las aguas negras. Allí sobre las aguas estancadas y contaminadas, transcurre la vida de las gentes. Nacen y mueren los niños [...]”.

Continuando con su exposición, los representantes sostuvieron que:

“El aumento de la población, especialmente por el aporte inmigratorio, se ha traído como consecuencia la agudización de los problemas urbanos de la capital en todos sus órdenes: déficit de vivienda, educación, centros de salud, de servicios públicos, transportes, ingresos presupuestales y complejidad de la administración pública. La dotación y eficiencia de estos servicios va a la deriva del ritmo de crecimiento de la población. Desde que Bogotá demográficamente representa una síntesis nacional, sus problemas tienen que ser resueltos con la colaboración decidida de las entidades nacionales”. (Anales del Concejo, 1958, pág. 163).

Habría que esperar hasta la Constitución de 1991 y dos años más para que un Distrito Capital fuera conformado para Bogotá.

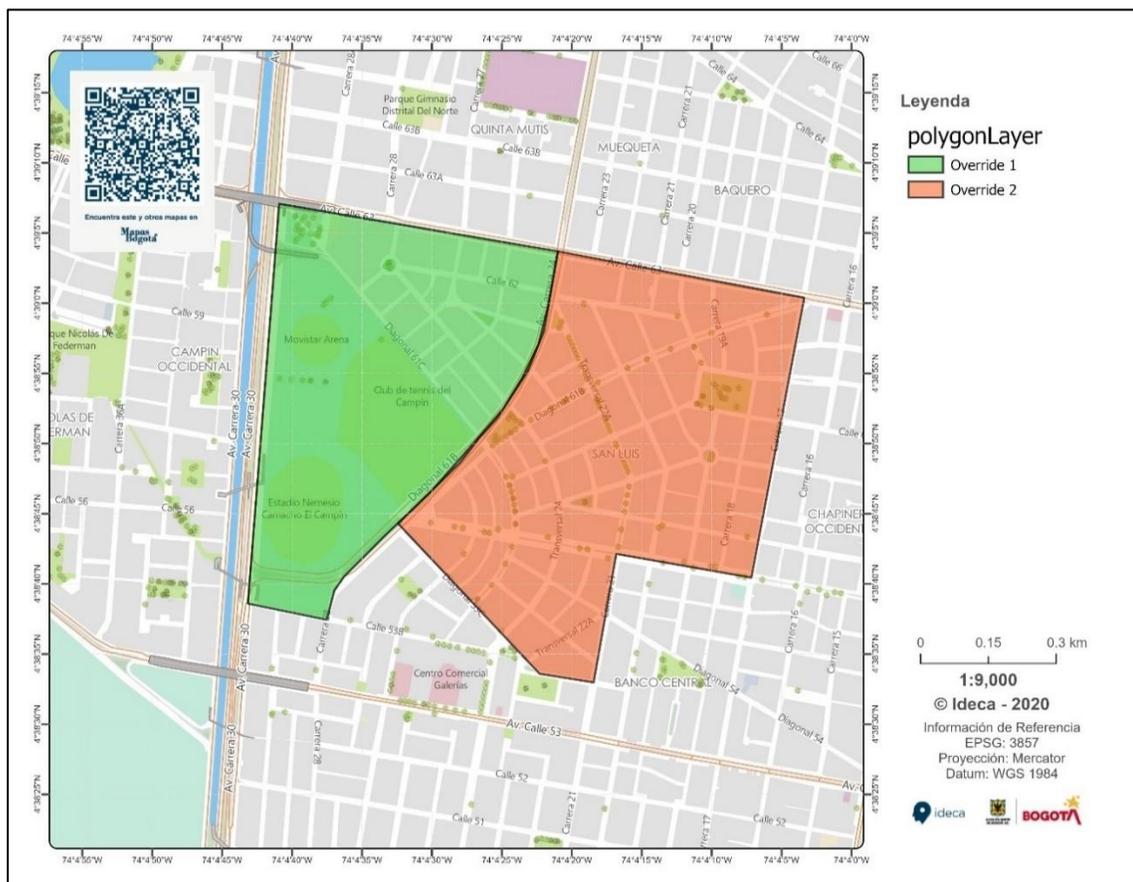
4. San Luis y El Campín, una historia...

El gobierno urbano que estuvo configurándose entre 1938 y 1966 en de Bogotá tuvo un balance adverso. Las instituciones de la ciudad, en particular las gubernamentales, no cumplieron con la función de regular el crecimiento urbano y controlar la aparición de urbanizaciones clandestinas debido a que no contaron con los recursos financieros necesarios, algo que se evidenció particularmente en la Caja de la Vivienda Popular y en los presupuestos que se habían destinado desde el IV centenario para las mejoras en los barrios obreros. La norma urbana solamente prestó dedicación a criterios de urbanismo en los nuevos barrios, pero no determinó con claridad funciones de vigilancia y control para las entidades municipales. Además, no fue actualizada de acuerdo a las cambiantes circunstancias políticas, administrativas y urbanas presentes a mediados del siglo XX,. Solamente un plan de los varios propuestos desde mediados de los años 40 fue aprobado por la ciudad, pero no fue implementado, y el Distrito Especial fortaleció parcialmente al gobierno urbano en Bogotá, pero a causa de la intensidad en los procesos de urbanización se vio casi completamente colapsado.

San Luis y el Campín, dos barrios que pertenecen en la actualidad a la localidad de Teusaquillo y se ubican al norte de la ciudad, se constituyen en una excepción a este panorama, pues su historia es peculiar: al ser construido el estadio municipal luego de una “cesión” pública de unos terrenos al norte del antiguo Hipódromo, surgieron y desarrollaron gracias a la actuación de varias instituciones del gobierno urbano y de otros actores que tuvieron notable influencia en el periodo, como urbanizadores y empresas del sector privado. Su ubicación estratégica es una de las razones que explican su éxito, pero también existen otras que ayudan a construir su relato histórico.

En la segunda década del siglo XX, las dinámicas de crecimiento urbano en la ciudad seguían su curso, mientras que aparecía la necesidad de dotar a los nuevos barrios de algunos equipamientos, así como de la mencionada mejora de sus condiciones de habitabilidad y salubridad. Ciertos escenarios deberían convertir a Bogotá en una *ciudad moderna*. Zambrano y Barón (2018) hablaban sobre una modernidad al estilo europeo que, desde la perspectiva de la época, era inexistente. Las dificultades que se enfrentaron a causa de la devastación provocada por la epidemia de gripe española de 1918 hicieron que intelectuales, miembros del gobierno y médicos se involucran más en el debate sobre cómo solucionarlas de manera definitiva para evitar nuevas enfermedades en el futuro.

Figura 4-1: Barrios San Luis (rojo) y El Campín (verde).



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital (IDECA).

Si bien no había plena certeza sobre su solución, ya se analizaban algunas de sus causas a las que se podía atacar. En Colombia tanto el higienismo como la eugenesia,

una pseudociencia cuyos objetivos eran determinar las causas raciales a problemas de salud pública y la adopción de medidas para impedir una supuesta “degeneración de la raza”, estuvieron en boga en el país desde finales del siglo XIX. Los médicos, así como los teóricos eugenésicos, sostenían con vehemencia que los problemas de las ciudades colombianas, pero también los sociales, económicos y morales del conjunto de la población, eran causados por el deterioro de la raza colombiana. En varias conferencias, personalidades como Luis López de Mesa y Miguel Jiménez denunciaban que el país estaba padeciendo una “degeneración social” causada por la mezcla de razas y la combinación de ambientes que afectaban el comportamiento de las personas y las hacía “inferiores” física y moralmente (Carrisoza, 2013).

En realidad, los problemas de salubridad se debían a las precarias condiciones de habitabilidad en las que se encontraba gran parte de la población bogotana, pero para ellos eso era poco importante. Sin embargo, algunas soluciones propuestas para erradicar definitivamente esta “degeneración” involucraban al urbanismo. La construcción de parques arbolados, avenidas amplias, el mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado fueron contemplados en diferentes documentos de planeación -entre ellos el ya mencionado plano *Bogotá Futuro*- (Alba, 2013), pero el crecimiento de la ciudad continuaba mientras se perdía tiempo en los debates sobre mecanismos para el “mejoramiento” de la raza.

El deporte fue contemplado como una solución sencilla a dos problemas: primero, al del presunto decaimiento físico y moral de la población, y segundo, al de la modernización de la ciudad, pues la construcción de espacios para su práctica haría de Bogotá una ciudad un poco más adelantada de lo que era en realidad. El deporte ya existía en la ciudad, pero esta actividad fue introducida por las élites que, a imitación de ciertas costumbres provenientes de Europa, crearon clubes en los que practicaban disciplinas propias de las clases altas como la equitación y el polo, aunque algunos documentos también mencionaban al fútbol, el tenis y el golf como deportes muy populares entre este segmento de la población (Zambrano, 2002).

El objetivo entonces era “democratizar” las prácticas deportivas, extenderlas a las clases populares para fortalecerlas física y mentalmente. Andrés Hernández (2013) explica que

varios eventos deportivos internacionales tuvieron alto impacto en la opinión pública de la época; los primeros Juegos Nacionales, que inicialmente se iban a realizar en Bogotá en 1928, finalmente fueron llevados a cabo en la ciudad de Cali, por lo que parte de los líderes y personalidades empezaron a exigir la construcción de equipamientos deportivos según la necesidad de una ciudad en crecimiento. Este debate se tornó mucho más fuerte, como explica dicho autor, después de la primera participación de una delegación colombiana en unos Juegos Olímpicos, en la realizada en 1932 en Los Ángeles (Hernández, 2013). Después de este acontecimiento deportivo, aumentó la demanda por la construcción de campos deportivos en los barrios obreros y de un Estadio Municipal con la finalidad de conseguir el fortalecimiento racial de la población, y así mismo dotar a Bogotá de cierta modernidad de la que carecía.

Mientras este debate se daba en los principales medios de comunicación, Nemesio Camacho, uno de los empresarios y terratenientes más prominentes de la época, estaba pasando sus últimos años en París, muriendo en dicha ciudad en mayo de 1929. A lo largo de su vida había construido una fortuna a partir de algunos terrenos heredados de sus padres, que fue acrecentándose hasta abarcar haciendas en Bogotá, Subachoque y Soacha, entre otros municipios de Cundinamarca, varias empresas productoras de leche, acciones en las empresas del Tranvía y del Ferrocarril del Pacífico -entidades de las cuales alcanzó a dirigir por algunos años- y uno que otro edificio en el centro de la ciudad (Berdugo, 2004).

Una de las haciendas bajo su propiedad era *San Luis*, ubicada al occidente de Chapinero y al norte del nuevo Hipódromo, ubicado en el sector que actualmente se conoce como "Galerías". Posteriormente pasaría a llamarse *El Campín* -una españolización de la palabra inglesa *camping*- ya que parte de la población acostumbraba a realizar picnics y campamentos en ese lugar (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Este sitio era propicio para la urbanización ya que se encontraba en un terreno baldío entre los barrios "La Constructora" -que posteriormente se conocería como "Alfonso López Pumarejo"- y la Quinta Mutis. Además lindaba al occidente con el Ferrocarril del Noreste, convirtiéndose así en un sitio potencialmente lucrativo.

Los terrenos fueron heredados a su único hijo superviviente, Luis Camacho Matiz, y a la viuda Leonilde Matiz, mediante la escritura 2386 de 1933 después de que se realizara el proceso de inventario de los bienes dejados por la persona fallecida, procedimiento en el cual el señor Ricardo Hinestroza actuó como apoderado de esta familia. En el testamento, Nemesio Camacho declaró que parte de los terrenos de la hacienda *San Luis* debían ser donados a la ciudad para la construcción de un estadio. Su hijo sería el encargado de realizar este proceso (Escritura Pública 2386, 1933, octubre 13).

La celebración del IV centenario de la fundación de Bogotá se convirtió en una oportunidad para la resolución de los problemas que aquejaban a la ciudad desde hacía varias décadas, pero también en la ocasión precisa para que la construcción del Estadio se hiciera realidad. En el acuerdo 34 de 1933, el primer plan de obras aprobado por el Concejo para el acontecimiento, se incluyó un estadio municipal cuyo propósito final sería la “vulgarización de los deportes al aire libre y al desarrollo físico del pueblo” (Acuerdo 34, 1933). El acuerdo 12 de 1935, también aprobado por esta entidad y que fue el plan definitivo que se adoptaría, contempló más específicamente la edificación de “un estadio apropiado para celebrar en él certámenes olímpicos, de acuerdo con los requisitos modernos según planos elaborados por la Secretaría de Obras Públicas [...]” (Acuerdo 12, 1935). Para la definición de su financiación y su ubicación, en ese mismo año se conformó una junta pro-estadio que estaría compuesta por Carlos García, el alcalde de Bogotá, o el secretario de obras públicas, quien actuaría como su representante, y el director del Departamento de Urbanismo, que en ese momento era Karl Brunner (Hernández, 2013).

Después de 1935 ya se habían definido las partidas presupuestales, que incluyeron varias obras públicas y al estadio mismo, pero su ubicación seguía siendo una incógnita. En ese instante aparecieron los terrenos que Luis Camacho había heredado años antes. Estos fueron considerados como la principal opción por dos razones: primero, por la ubicación en una zona con un potencial de desarrollo urbano, y segundo, por el testamento que había legado su padre. Mediante el contrato 838 (o 628) de 1936, Luis Camacho protocolizó la cesión de 43 fanegadas de la hacienda a la ciudad para la construcción del Estadio Municipal con las condiciones de que se construyeran vías públicas que darían acceso al estadio, de eximir de cobro de impuesto de valorización a

los terrenos aledaños por diez años, y que el estadio llevara el nombre de *Estadio Municipal “Nemesio Camacho-El Campín”*²³.

En ese entonces se vislumbraba un posible barrio cuya presencia articularía los terrenos vacantes que habían permanecido sin urbanizar desde los años treinta. Jorge Sepúlveda (2015, pág. 105) afirmaba que:

“[...] En este caso específico, el barrio ‘El Campín’ fue pensado a partir de una serie de reglas físicas, tales como un tamaño específico, privilegio de espacios públicos como parques, equipamiento, y servicios comunitarios complementarios, además de una configuración social basada en zonas residenciales concebidas para albergar a las clases altas de la sociedad bogotana”.

La petición de la excención del pago del impuesto predial durante un periodo tan prolongado a los terrenos aledaños -la donación no incluyó la totalidad de la hacienda- se hizo con una finalidad: aprovechar la presencia del Estadio principal de la ciudad como un catalizador de la urbanización de los alrededores, proceso que beneficiaría económicamente a la familia Camacho. Este elemento, junto con los factores ya descritos, proporcionaría mayor valor a estos terrenos, permitiendo la construcción de dos barrios que se articularían con el resto de los sectores ya urbanizados.

En términos político-administrativos, la construcción del estadio y la urbanización de este sector pasaron por una serie de dificultades prontamente resueltas, pero que comprometieron la realización de los eventos del IV centenario y provocaron serios conflictos entre diferentes entidades gubernamentales. La Ciudad Universitaria había sido aprobada en 1935 con el objetivo de unificar todas las dependencias y facultades de la Universidad Nacional, dispersas en el centro de la ciudad, en un *campus* universitario diseñado por el arquitecto alemán Leopold Rother (Quiroz, 2003). El presidente

²³ La donación de los terrenos para la construcción del Estadio Municipal se protocolizó el 18 de marzo de 1936 -según la escritura 3305 de 1937- después de una investigación en la que no se comprobó que esta fuera a afectar el patrimonio de la familia Camacho Matiz. El 1º de diciembre de ese año se firmó el contrato 838 (o 628), en el cual el Personero Municipal, en nombre de la ciudad de Bogotá, aceptó la donación. **Fuente:** Archivo General de la Nación, Fondo Notaría Segunda de Bogotá.

colombiano Alfonso López Pumarejo consideraba que este proyecto reformativo de la Universidad sería importante en el impulso de la modernización del país que ya estaba adelantando en otros frentes como la economía y la reforma de las instituciones políticas²⁴.

Como parte de la iniciativa estaba el estadio de la universidad, que se construyó mientras se debatía sobre la potencialidad de los terrenos de los Camacho Matiz. En 1936, siendo alcalde de Bogotá Jorge Eliécer Gaitán, surgió un arduo conflicto entre el gobierno colombiano y el de la ciudad respecto a la ubicación del estadio; mientras que Gaitán y la junta pro-estadio estaban a favor de *El Campín*, López abogaba por el estadio que se ubicaría en los predios de la Ciudad Universitaria. Cada uno de ellos tenía sus razones; el presidente estaba convencido de que la realización de eventos deportivos sería una forma de vincular a la universidad con la población, algo que consideraba necesario. Por su parte, Gaitán no lo veía así, considerando que ese estadio solamente sería utilizado por los universitarios, mientras que su construcción en los terrenos contemplados le garantizaría un acceso al resto de la ciudadanía (Hernández, 2013).

Finalmente ambos proyectos terminarían por realizarse. Iniciándose las obras en El Campín con algunos retrasos a principios de 1938, varios concejales obligaron a comparecer al secretario de obras públicas para explicar las razones de estos inconvenientes. En la correspondiente sesión, realizada a mediados de febrero de ese año, el funcionario citado sostuvo que estos fueron causados por una presunta reducción del presupuesto, además de unos errores en el cálculo de las estructuras provocados por el ingeniero encargado (Anales del Concejo, 1938, febrero 18). De hecho, en una sesión anterior en la que presentaban los avances de las obras del IV centenario (Anales del Concejo, 1938, enero 25, pág. 12), se afirmaba que:

²⁴ La “Revolución en Marcha” fue como se conoció al gobierno de Alfonso López Pumarejo entre 1934 y 1938. Fue un ambicioso programa político que incluyó reformas políticas como la ampliación del sufragio masculino, la intervención del Estado en la economía y el mejoramiento de la educación pública. La reforma constitucional que estableció la función social de la propiedad en 1936 fue una de las más polémicas debido a la afectación que traía sobre los terratenientes (Bushnell, 2011).

“El proyecto original sufrió muchas modificaciones, porque al principio se creía poder contar con ocho o diez millones de pesos para obras del centenario, debiéndose reducir posteriormente en proporciones al dinero conseguido [...]”

No se conoce el motivo de la reducción de este presupuesto, pero ello condujo a que dichos retrasos pusieran en peligro la continuidad de la obra. Federico Lehdermüller, quien había sido contratado como el ingeniero calculista del proyecto por Gaitán en 1936, cometió una serie de errores en los cálculos de las graderías que fueron atribuidos a una excesiva carga laboral a la que se había sometido en otras obras que se adelantaban a principios de 1938. El acta del Concejo de la ciudad del 11 de febrero detalla estos hechos (Anales del Concejo, 1938, febrero 18), pero también muestra una gran preocupación por parte de los concejales. La prensa, como también se señala ahí, denunciaba que las obras del estadio iniciaron con retrasos porque los planos no estaban listos mientras que, como resultado de estos errores, las graderías habían sido construidas de forma inadecuada.

La continuidad de los problemas de salud del ingeniero Lehdermüller motivó su renuncia y su reemplazo por ingenieros colombianos quienes fueron los que hallaron las fallas estructurales. Uno de los concejales citantes, retomando una afirmación hecha en la sesión del 25 de enero, sostuvo que la obra lo motivaba poco, y que los dineros invertidos ahí podrían haberse utilizado para la construcción de campos deportivos en los barrios y dejado el estadio de la Ciudad Universitaria para Bogotá (Anales del Concejo, 1938, febrero 18). En esta sesión se percibe la sensación de que la mayoría de los concejales, a pesar de que había aprobado su construcción en el plan de obras de 1935, terminaron estando contra de su construcción no solamente por los posibles retrasos que previeron, sino también porque consideraban que el estadio de la Universidad Nacional, que estaba financiado por el gobierno colombiano, era el idóneo para la realización de eventos deportivos de gran magnitud. Quizá esto sea una señal de arrepentimiento. Si bien gran parte de los primeros juegos bolivarianos fueron realizados en el estadio *Alfonso López Pumarejo*, tal y como se había denominado, *El Campín* fue finalmente inaugurado el 15 de agosto de 1938 (Sepúlveda, 2015; Zambrano & Barón, 2018).

Figura 4-2: imagen de la inauguración del Estadio *El Campín*.



Fuente: El Tiempo (1938, agosto 16, pág. 11).

Ya se había mencionado que la falta de delimitación de un perímetro urbano era una de las causas por las que muchos de los barrios que surgieron entonces se encontraban alejados de la ciudad. Para el gobierno bogotano y el Concejo de la ciudad se trataba de un tema de indispensable discusión, previendo que su aprobación garantizaría un desarrollo urbano más articulado (véase apartado 3.2.2). Por eso es que es, precisamente, en ese mismo año se presentó un proyecto de acuerdo para definirlo

Al principio este proyecto no había definido su trazado en el plano de Bogotá, por lo que se fue configurando conforme avanzaban las discusiones entre los concejales. En su exposición de motivos, es decir, durante un debate en el que se presentaron los argumentos por los que debía ser aprobado, el secretario de obras públicas explicaba que el proyecto de acuerdo en particular permitiría una mayor economía en la extensión

de las redes de servicios públicos y en la pavimentación de las calles, pues la lejanía de estas a las principales matrices del acueducto y de los barrios a las principales avenidas aumentaba los costos de pavimentación y de dotación de servicios.

Un debate de este tipo debería haberse resuelto en poco más de un año ya que era prioritario para el desarrollo de la ciudad. Sin embargo en 1940, mientras la expansión de Bogotá continuaba, no se había aprobado aun por el Concejo de la ciudad. En este escenario entra Luis Camacho Matiz como concejal, quien sería uno de los ponentes del proyecto de trazado del perímetro urbano, y la razón de ello es porque la inclusión de los terrenos en los que se ubicaba el estadio le permitiría adelantar el loteamiento y la venta de parcelas para la construcción de vivienda sin ningún impedimento por parte de la administración municipal. De esto se confirma el interés lucrativo que había en el fondo de esta presunta donación.

Durante la sesión del 13 de febrero de 1940 (Anales del Concejo, 1940, pág. 90), la comisión nombrada para trazar el perímetro urbanizable propuso como lindero occidental cerca a los predios del estadio el siguiente:

“[...] De aquí, continúa por esta recta imaginaria hasta un nuevo cruce con la línea del ferrocarril del sur, y de este punto, con otra recta imaginaria hasta el lindero sur de la Ciudad Universitaria. Sigue este lindero hasta encontrar la avenida 37, vía que sigue al norte hasta la calle 63. Se baja por dicha calle hasta el río Salitre, y por este aguas abajo hasta la avenida 68. Luego, por esta avenida hasta encontrar el lindero del barrio San Fernando”.

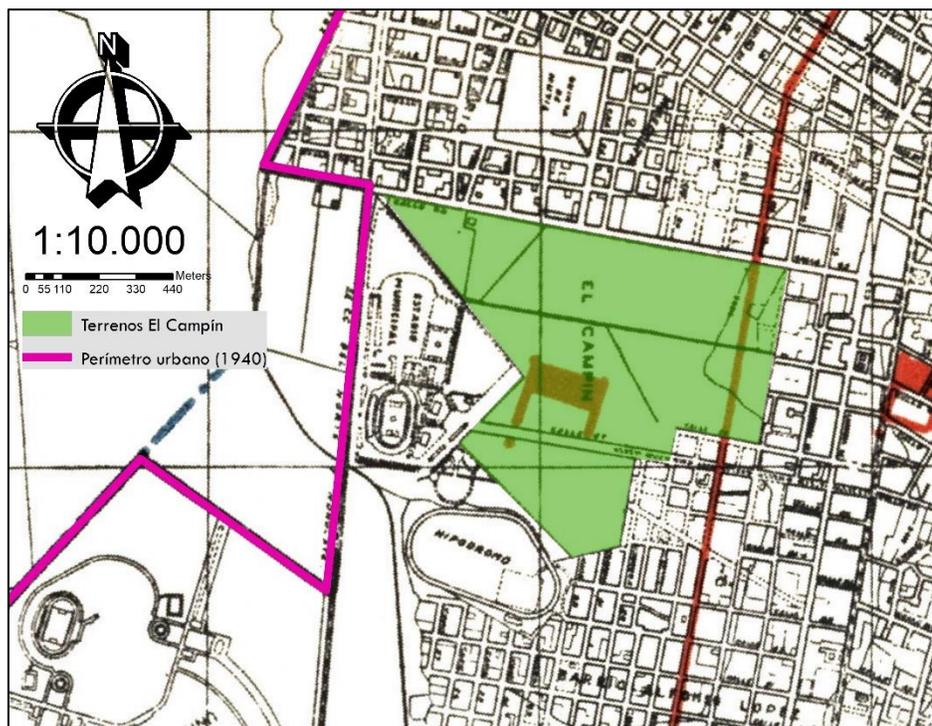
Pese a que esta opción incluía tales predios en su totalidad, en la sesión del 21 de febrero (Anales del Concejo, 1940, pág. 106), el concejal Camacho Matiz solicitó la revisión del lindero occidental del perímetro. La comisión encargada aceptó la solicitud y lo modificó de la siguiente manera:

“Se baja por dicha calle [Calle 63] hasta el río Salitre, y por este río aguas abajo hasta el cruce con la calle 64-B. Continúa por la prolongación imaginaria de esta calle en una longitud de 390 metros y toma luego la dirección norte-este, por la

prolongación imaginaria de la carrera 40 hasta la Avenida 68. Luego por esta avenida hasta encontrar el lindero del barrio San Fernando”.

Finalmente, el lindero occidental fijado en el acuerdo 15 de 1940 (veáse apartado 3.2.2) quedó así como se había solicitado por el concejal Matiz (figura 4-3).

Figura 4-3: perímetro urbano en el sector El Campín según el acuerdo 15 de 1940.



Fuente: elaboración propia a partir del plano del acuerdo 15 de 1940 (Registro Municipal, 1940).

En gran medida, la aprobación de proyecto sería una suerte de autorización implícita que permitiría la urbanización de aquellos terrenos que se mantenían como propiedad de la familia Camacho. La ampliación de la Calle 57 había sido contemplada para garantizar mayor accesibilidad al Estadio, y especialmente para facilitar la urbanización del sector. De hecho el acuerdo 15 de 1940, que definió el perímetro urbanizable de la ciudad, excluyó los terrenos al occidente del estadio, los cuales serían incluidos posteriormente.

La reglamentación de las normas urbanísticas que se aplicarían en este sector era el único elemento faltante para que la urbanización de San Luis y El Campín se pudiera realizar. En 1944, como un complemento al perímetro urbanizable establecido cuatro años antes, el Concejo aprobó el acuerdo 21 en el que, como se mencionó antes, dividía a la ciudad según determinados usos del suelo y establecía un reglamento especialmente breve sobre alturas, índice de ocupación y actividades autorizadas. Esta norma serviría no solamente para que la urbanización de San Luis y El Campín pudiera adquirir mayor legitimidad en términos legales, sino que le proporcionaría algunas características que se perciben aun en la actualidad. Al ubicarse en las *zonas estrictamente residenciales*, este acuerdo estableció que, como su denominación lo sostiene, el sector debía dedicar un uso residencial con algunas actividades autorizadas y prohibidas:

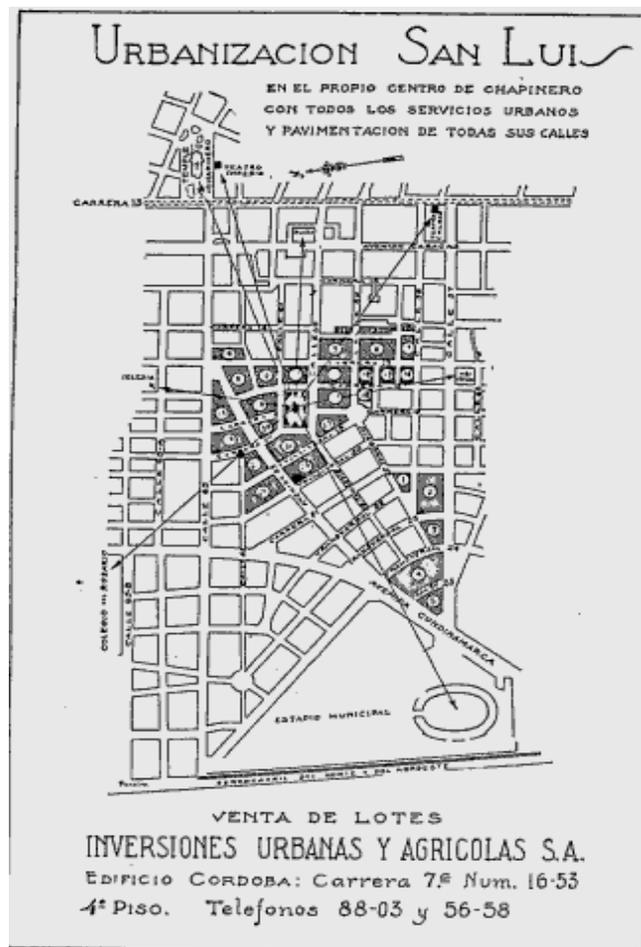
- No autoriza la instalación de industrias, fábricas, bodegas y depósitos de cualquier tipo.
- Solamente se permiten edificaciones para comercio local, culto, clínicas, teatros y centros educativos.
- El área de los patios sería de mínimo 12 metros cuadrados.
- Las edificaciones no tendrán más de tres pisos ni menos de dos.
- Solamente se permitirá la construcción de tiendas de acuerdo con las determinaciones de la Secretaría de Obras Públicas (Acuerdo 21, 1944).

A pesar de los cambios que suelen ocurrir en los barrios a lo largo del tiempo, como modificaciones en su uso del suelo y cambios en las alturas de edificaciones, San Luis y El Campín siguen manteniendo una vocación residencial, con casas de dos o tres pisos notablemente amplias, que gira en torno a los 200 metros cuadrados.

¿Por qué el éxito de estos barrios? La urbanización fue un proceso de mediano plazo -en el plano oficial de Bogotá de 1954 aun permanecían terrenos sin urbanizar-, y su ubicación alrededor del Estadio había sido considerada como un factor que incentivaría la venta de los lotes. La publicidad de la época también utilizó otros elementos para resaltar las ventajas de compra en este sector, como su cercanía a Chapinero y la flexibilidad de pago. Ante esta novedad, muchas empresas y personas naturales vieron

un potencial de lucro, por lo que aprovecharon la compra de porciones importantes de terreno o alguno que otro lote para venderlos nuevamente a sus propietarios definitivos, aspectos que sobresalen a través de las cédulas catastrales²⁵ de varios predios estudiados.

Figura 4-4: publicidad barrio San Luis.



Fuente: El Tiempo (1947, abril 10, pág. 19).

²⁵ Las cédulas catastrales son documentos en los que se señalan las características urbanísticas de los predios (dirección, ubicación en la manzana, linderos, área total y área construida) y resumen las transacciones de compra y venta a lo que han estado sujetos. En Bogotá están a disposición en el fondo de la Secretaría Distrital de Planeación, ubicado en el Archivo de Bogotá, a los cuales se pueden acceder mediante un permiso especial.

La Caja de Vivienda Popular había adjudicado parte de los terrenos de los Camacho Matiz para la construcción de vivienda en torno a las calles 57 y 58, que serían adscritas a trabajadores municipales a finales de los años cuarenta, lo que se evidencia en algunas de estas cédulas catastrales. Debido a dichos factores, en particular la presencia del Estadio municipal, varias empresas más decidieron concurrir a la partición del pastel, entre las que contaron algunas completamente desconocidas como *Inversiones Urbanas y Agrícolas* (figura 4-4), *Urbanización El Campín S.A.* y la *Compañía Central de Construcciones*. Sin embargo, sería especialmente el Consorcio de Cervecerías *Bavaria*, a través de una de las mayores constructoras de la época, *Ospinas y Cia.*, el actor más importante en el proceso al vender gran parte de los lotes alrededor de la calle 57, quizá la porción más rentable del sector. En el libro que conmemoró los setenta y cinco años de la compañía (Cárdenas et al., 2009, pág. 68) aparece esta pieza publicitaria:

“Entre el Campín y el Hipódromo, ofrecemos magníficos lotes en este bello sector residencial de Bogotá. Facilmente adquiera usted un espléndido lote en esta moderna urbanización gracias a nuestros precios bajos y sistemas de pago. Así contribuimos a la comodidad y bienestar de los habitantes de Bogotá”.

La actuación de varias instituciones, entre ellos el Concejo de la ciudad y el mismo gobierno bogotano, favorecieron tanto la construcción del Estadio como la urbanización de sus terrenos aledaños, pero su desarrollo urbano fue más bien lento. Algunas cédulas catastrales, analizadas en ciertas manzanas pertenecientes a estos barrios, muestran que los primeros lotes habían sido vendidos por la Compañía Central de Construcciones hacia 1943 en torno a la Carrera 51 con Calle 58. El proceso de compra-venta de parcelas para la urbanizaciones siguió su curso en un lapso aproximado de diez años, cuando la Urbanizadora El Campín S.A. vendió algunos de los últimos lotes hacia la Calle 62 con Carrera 24 a mediados de los años cincuenta. San Luis y El Campín se consolidaron de forma similar a otros sectores de la ciudad, pero este proceso no se detuvo ahí, pues permanecieron algunos lotes vacantes que fueron vendidos años después. Las cédulas catastrales estudiadas también indican que, salvo algunas excepciones, solamente se vendieron parcelas sin construir. Si bien algunas viviendas fueron edificadas y adjudicadas a sus nuevos dueños, la mayoría de ellas fueron construidas después de la venta certificada mediante escritura pública.

Figura 4-5: declaración de valor comercial de dos “fincas” ubicados en El Campín. Mientras que en el documento de la izquierda el propietario declaraba la adjudicación de su vivienda por el Banco Central Hipotecario, en el documento de la derecha afirmaron que fue construida por la Compañía Central de Construcciones.

BOGOTÁ, D. E.-DEPARTAMENTO DE CATASTRO
DECLARACION DEL VALOR COMERCIAL DE UNA FINCA
(DECRETO NUMERO 0852 DE 1955, MARZO 22)

PREDIO URBANO

Nomenclatura o nombre de la Finca CASA- CARTERA 20 # 54-79
Propietario actual CARLOS CEBALLOS CABALLERO
Propietario anterior Compañía Central de Construcciones
Zona de Campín o Barrio Julio E. Llavas

LOTE O FINCA				ÁREA	VALOR
ESCRITURA	UTILIZACION	METROS CUADRADOS			
NUMERO	FECHA	DESCRIPCION			
593	5a. de Febrero de 1.945	1) Área total 2) a \$50- metro 3) <i>Habitación</i>	248 metros	25	\$ 12,412,50
EDIFICACION				ÁREA	VALOR
ESCRITURA	UTILIZACION	METROS CUADRADOS			
NUMERO	FECHA	DESCRIPCION			
593	5a. de Febrero	1) 148 metros aproximadamente a \$60 el	148 metros		\$ 8,880,00
VALOR TOTAL					\$ 21,292,50

OBSERVACIONES
La casa que demuncio fue construida por el Banco Central Hipotecario en el año de 1.938, y se me adjudicó, en mi condición de empleado. El inmueble está construido de ladrillo y barro, y las habitaciones son muy pequeñas, y desde el año referido no se le ha hecho ninguna mejora. La casa me fue adjudicada en el año de 1.938, pero la escritura se me hizo el 19 de Febrero de 1.945.

Declaro que los datos son fidedignos y que el precio del inmueble corresponde a su valor comercial.
Firma Carlos Ceballos Caballero
C. U. No. 416412 de Bogotá
Bogotá, 13 de Junio de 1955 Dirección actual Cra. 70 # 54-79

FIRMA DEL EMPLEADO

BOGOTÁ, D. E.-DEPARTAMENTO DE CATASTRO
DECLARACION DEL VALOR COMERCIAL DE UNA FINCA
(DECRETO NUMERO 0852 DE 1955, MARZO 22)

PREDIO URBANO

Nomenclatura o nombre de la Finca Carrera 20 No 54-27
Propietario actual Ana Elena y Soledad Christiana Alonso
Propietario anterior Compañía Central de Construcciones S. A.
Zona de 1 Banco Central Hipotecario (Barrio "El Campín")

LOTE O FINCA				ÁREA	VALOR
ESCRITURA	UTILIZACION	METROS CUADRADOS			
NUMERO	FECHA	DESCRIPCION			
5.165	Primera Bogotá Dic. 13/44	1) Habitación	248	25	\$ 12,000,00
EDIFICACION				ÁREA	VALOR
ESCRITURA	UTILIZACION	METROS CUADRADOS			
NUMERO	FECHA	DESCRIPCION			
5.165	Primera Bogotá Dic. 13/44	1) Habitación	111	00	\$ 15,000,00
VALOR TOTAL					\$ 27,000,00

OBSERVACIONES
Esta casa fue construida en el año de 1.938 por la Ofa. Central de Construcciones S.A. y adquirida con veinte años de plazo.

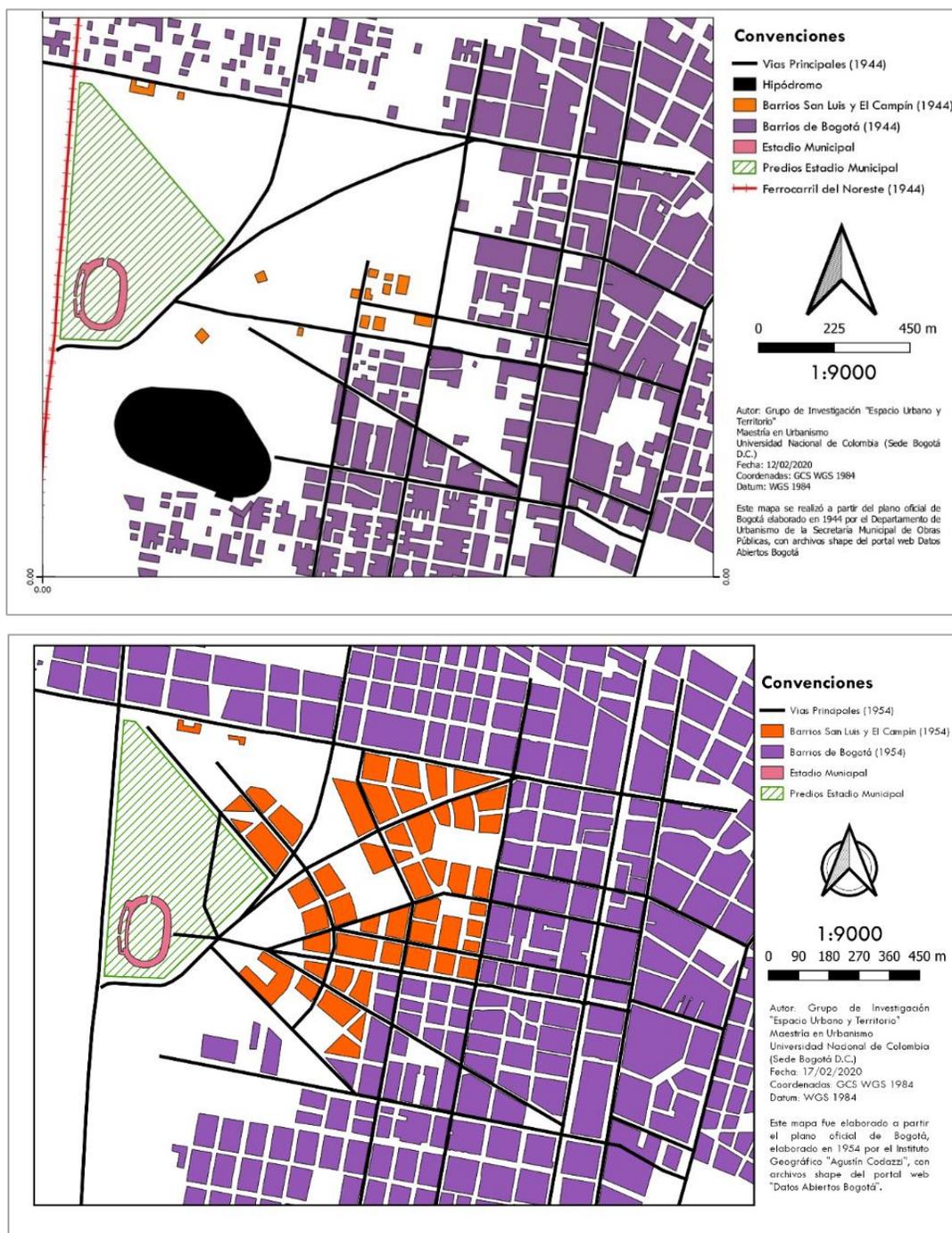
Declaro que los datos son fidedignos y que el precio del inmueble corresponde a su valor comercial.
Firma Ana Elena y Soledad Christiana Alonso
C. U. No. 416412 de Bogotá
Bogotá, 23 de Junio de 1955 Dirección actual Carrera 20 # 54-27

FIRMA DEL EMPLEADO

Fuente: Fondo Cédulas Catastrales, carpeta 1592-3, cédula 9, folio 13 (izquierda); carpeta 1592-3, cédula 4, folio 13 (derecha).

En gran medida, los barrios estudiados fueron una respuesta a la nueva necesidad de vivienda para personas de clase media que decidieron migrar hacia el norte, como en un intento de huida de las condiciones insalubres que caracterizaban las habitaciones de zonas como el centro de la ciudad (Sepúlveda, 2015). Pero también fueron una opción para una embrionaria clase media, conformada por cargos administrativos vinculados al gobierno de la ciudad o a alguna empresa privada. Eso explica por qué parte de los terrenos de los Camacho Matiz fue utilizada para la adjudicación de viviendas destinadas a funcionarios municipales, tal y como los muestran algunas de las cédulas catastrales encontradas en el Archivo de Bogotá

Figura 4-6: San Luis y El Campín en 1944 (arriba) y 1954 (abajo).

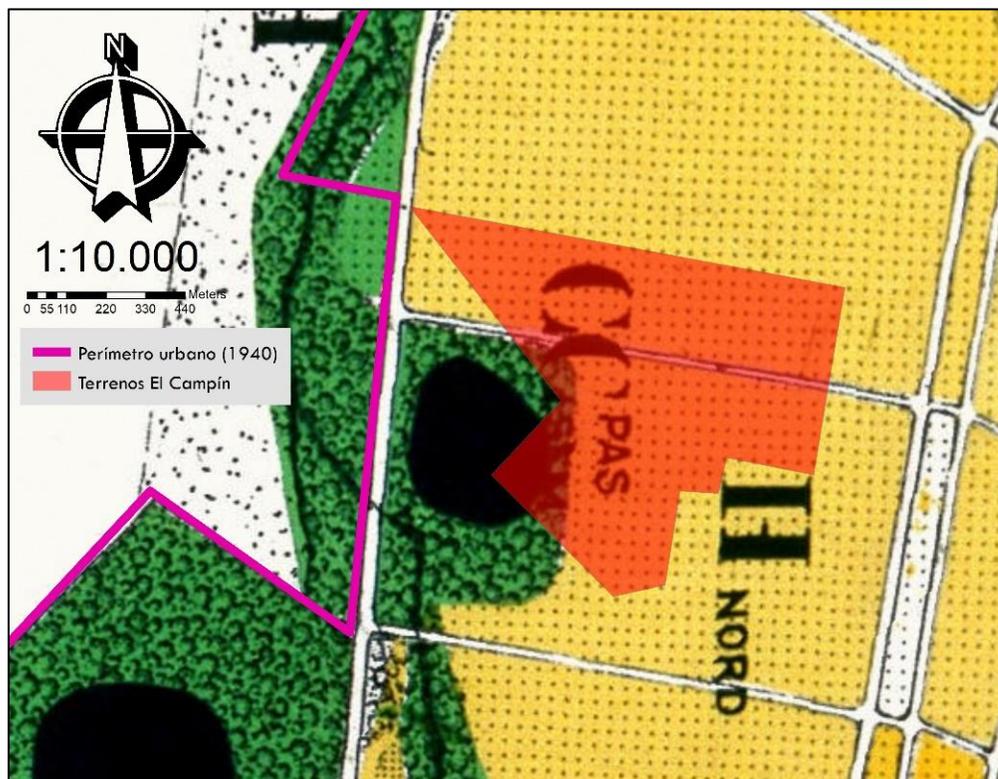


Fuente: Grupo de Investigación "Espacio Urbano y Territorio" (EUT) (2020).

Durante su periodo de desarrollo, el Plan Piloto de Le Corbusier se había convertido en una apuesta de gran magnitud, pero no provocó cambios drásticos en las normas

urbanísticas de la ciudad, pues no planteó reformas a las normas de urbanizaciones y usos del suelos a partir de los cuales se urbanizaron San Luis y El Campín según su principal fundamento: impedir el crecimiento de la ciudad, impulsando la densificación mediante edificación en altura. Tan solo la zonificación -es decir, las normas sobre usos del suelo- se simplificó de acuerdo con las ya vistas “cuatro funciones” promovidas con ahínco por el Movimiento Moderno, aunque tampoco condujo a transformaciones sustanciales en la normativa vigente. La razón de ello es que en el Decreto 185 de 1951, el cual lo aprobó, permanecieron varias disposiciones respecto a las alturas, antejardines y usos complementarios en las zonas residenciales. San Luis y El Campín fueron incorporados en una de las tres zonas de habitación clasificadas en el Plan. El Plan Regulador iba a contener la norma urbana definitiva, pero sin aprobarse, mantuvo la vigencia del plan de Le Corbusier. La Avenida Cundinamarca, que se había contemplado desde un principio, finalmente sería ampliada de tal forma que proporcionaría una vía de acceso adicional tanto para el Estadio como para el sector.

Figura 4-7: Barrios San Luis y El Campín según el Plan Piloto de Le Corbusier.



Fuente: elaboración propia a partir del Plan Piloto de Le Corbusier (1949).

Sin embargo, existieron algunas propuestas a aplicar en San Luis y El Campín incluídas en el Plan Piloto. Ignorando la dinámica urbana que se estaba presentando en la ciudad y en estos terrenos en particular, Le Corbusier los incluyó dentro de las zonas de habitación, marcadas en amarillo en el plano 4210 del documento original. La idea propuesta era prolongar la Calle 53 y realizar la apertura de la Calle 63, así como de algunas vías transversales que romperían el trazado original y rodearían completamente a los barrios, aislándolos de otros sectores. Estas obras no fueron planeadas, y tampoco hicieron parte de algún plan posterior. Aunque este plan se había mantenido como norma urbana vigente por más de diez años, en los tampoco se implementaron las propuestas principales -a excepción de la Avenida Cundinamarca-, continuando su desarrollo sin impedimento alguno por parte de las autoridades municipales.

El Plan Regulador solamente se mantuvo como una propuesta urbanística más. De ser aprobado, podría haber afectado a San Luis y El Campín, pues la ampliación del lindero occidental en mil metros habría intensificado el desarrollo urbano de zonas aledañas que estaban parcialmente urbanizadas a principios de los años cincuenta. En el documento original dicho lindero se consideró de esta manera:

“[...] De ahí, hacia el oriente, por la referida línea del Ferrocarril de Cundinamarca hasta su intersección con la prolongación sur de los terrenos de la Ciudad Universitaria; de ahí, por la referida prolongación y por el referido lindero occidental, hasta encontrar un punto situado a mil (1000) metros al occidente de la Avenida Cundinamarca, según el trazado fijado a la misma por el Plan Piloto; de ahí continúa hacia el norte por una línea paralela al eje longitudinal de la misma Avenida, situada a mil (1000) metros al occidente de mismo eje longitudinal hasta su intersección con el lindero sur del Barrio Popular Modelo del Norte en donde se toman y siguen los linderos sur y occidental de dicho barrio [...]”. (Plan Regulador de Bogotá, 1953, pág. 20 y 21).

Este plan clasificó nuevamente las zonas residenciales de acuerdo con su ubicación, llevando a cabo de manera más radical las cuatro funciones urbanas. En el caso de San Luis y El Campín, fueron incorporados a la zona norte, que debía ubicarse al interior de los siguientes límites:

“[...] Norte: comprendida entre los siguientes linderos: por el sur, la Sección Central delimitada anteriormente [calle 26 desde la Avenida Cundinamarca hasta la carrera 7]; por el oriente, la línea que marca el perímetro urbano, o sea la cota 2700 del levantamiento anotado; por el norte, la línea que delimita el perímetro urbano hasta su cruce con la Avenida Cundinamarca, y por el occidente, la prolongación de la misma Avenida, siguiendo el trazado mencionado anteriormente [...]” (Plan Regulador de Bogotá, 1953, pág 35).

Figura 4-8: Algunas viviendas de los barrios San Luis y El Campín en la actualidad, en las que se evidencian sus similitudes arquitectónicas como número de pisos, fachadas, actividad y uso, entre otros.



Fuente: Jorge Enrique Uricoechea (Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia).

Inicialmente el gobierno bogotano y el Concejo de la ciudad fueron algunas instituciones que favorecieron el surgimiento y el desarrollo inicial de los barrios San Luis y El Campín. Por la lógica del mercado inmobiliario de la época, en el que se vendían lotes que tardaban cierto tiempo en ser edificados, ya serían principalmente las empresas urbanizadoras las que se encargarían de desarrollo urbano, así como los dueños definitivos de los predios. A diferencia de otros barrios, que surgieron a espaldas de la administración municipal -posteriormente distrital- estos adquirieron cierta “formalidad” al haber sido diseñados por un urbanista y ser parte de los terrenos restantes de una “donación” en los que, inclusive, participaron entidades públicas como la Caja de Vivienda Popular. La relativa lentitud de su desarrollo, la ausencia institucional que marcó su proceso de consolidación, la existencia de porciones vacantes a mediados de los años cincuenta, y al no estar contemplados en algún plan urbanístico, son fenómenos que les proporcionan mayor similitud con el desarrollo de otros sectores de la ciudad.

De forma implícita se entiende que lo que ocurrió ahí, en última instancia, es un reflejo de la falta de efectividad del gobierno urbano tanto a nivel local como nacional, a pesar de la iniciativa que habían asumido algunas instituciones del gobierno urbano para la construcción del Estadio, y luego para la determinación de los terrenos restante como “urbanizables”. En los años cincuenta el crecimiento pronunciado de la ciudad había profundizado seriamente la capacidad financiera y administrativa de las instituciones reguladoras del desarrollo urbano. Además, no se habían adecuado las normas urbanas ni propuesto nuevos planes urbanísticos según esta problemática situación, pues el gobierno militar estaba más interesado en ciertas obras públicas que dieron cierto toque de modernidad a la ciudad, pero que no representaron transformaciones profundas en San Luis y El Campín (véase apartado 3.2.1). Casi sin intervención de las entidades gubernamentales en Bogotá, cada barrio se desarrolló a su modo.

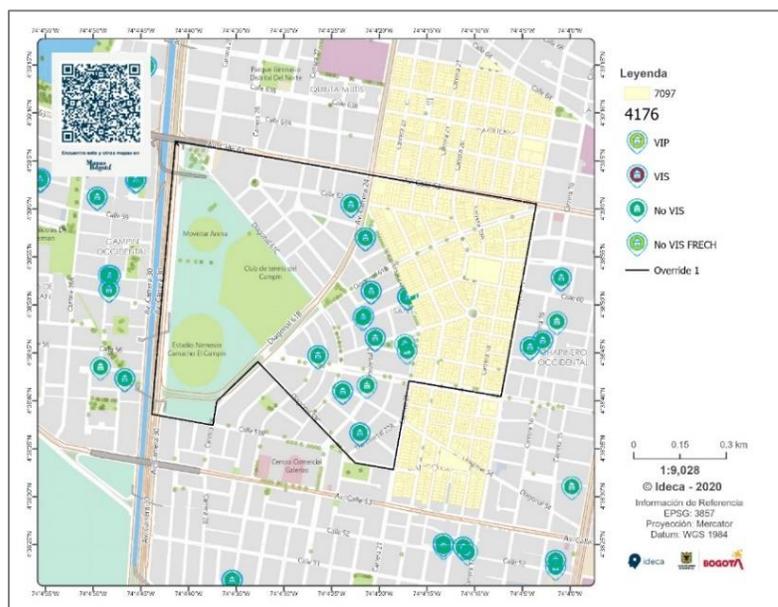
Hacia principios de los años sesenta se podía hablar de un mayor grado de consolidación urbana en estos sectores gracias a la menor vacancia de terrenos sin urbanizar y una mejor articulación con otros sectores aledaños, lo que se evidencia en el plano de 1960, elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La urbanización había sido tan intensa que se dieron por superadas todas las propuestas que habían sido contempladas en el Plan Piloto, en especial lo concerniente al perímetro urbano. La mayoría de barrios

se desarrollaron de forma poco articulada entre sí y el resto de la ciudad. Sin embargo, gracias nuevamente a su ubicación, San Luis y El Campín lograron tanto la urbanización de un terreno baldío como su progresiva vinculación con el resto de la ciudad. A mediano y largo plazo, se convertirían en barrios tradicionales de la ciudad.

Como se había mencionado de forma reiterativa, una solución transitoria que ideó el gobierno distrital en los primeros años del Frente Nacional fue reglamentar urbanísticamente cada barrio según la forma en que se desarrolló a través de decretos reglamentarios (véase apartado 3.1.1). Para estos casos, las nuevas normas parecían particulares y relativamente completas para cada sector, pero solamente tenían en cuenta al barrio como una entidad sin relación alguna con otros sectores de sus alrededores. No obstante, estas medidas eran relativamente más fáciles de elaborar y supervisar que la realización de un completo plan urbanístico. A pesar de que su desarrollo fue simultáneo y, en la práctica, son solamente un solo sector al compartir orígenes, vías y equipamientos -como el mismo estadio-, San Luis y El Campín son, administrativamente, dos barrios aparte, cada uno con su propia reglamentación urbana. No se sabe con certeza cuál fue el decreto expedido para El Campín, pero en el caso de San Luis aquel que “formalizó” su existencia fue el Decreto 170 de 1963, hallado en la planoteca de la Secretaría Distrital de Planeación.

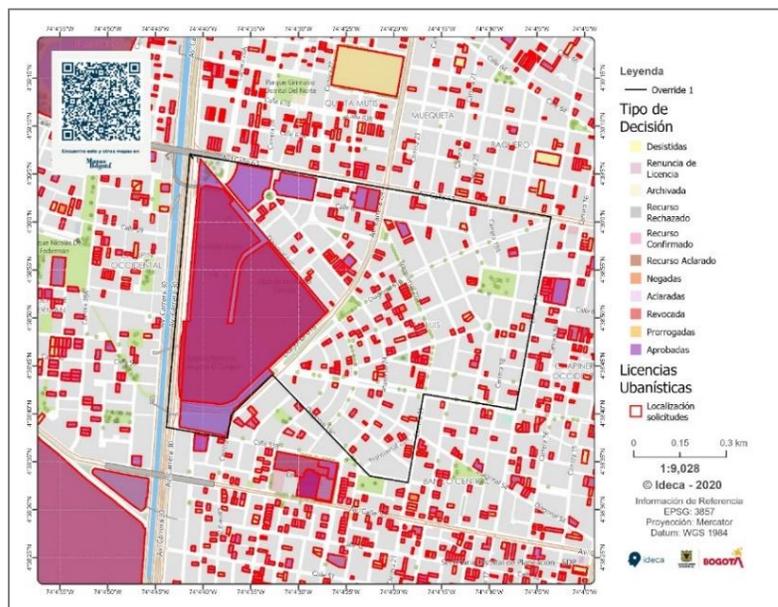
En realidad esta normativa no representó ninguna novedad, pues estableció disposiciones para un barrio consolidado a partir de las características urbanísticas que había logrado formar a lo largo de los años. Los linderos definidos fueron los siguientes: calle 63 por el norte, carrera 20 al oriente, diagonal 60 por el sur y carrera 25 por el occidente, similares a parte de los terrenos utilizados para la construcción del Estadio Municipal. El uso del suelo seguiría siendo predominantemente residencial unifamiliar, aunque usos complementarios como oficinas profesionales, con la presencia de un solo asistente, fueron permitidos, junto con algunas actividades económicas de bajo impacto como modistería, cerámica y reparaciones. Bajo licencia tendrían que expedirse permisos para servicios educativos, religiosos, culturales, sanitarios y recreativos, al afectar considerablemente la naturaleza del barrio (Decreto 170, 1963).

Figura 4-9: proyectos inmobiliarios y predios de interés cultural en San Luis y El Campín (2018). Dichos predios se señalan en color amarillo.



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital (IDECA) (2020).

Figura 4-10: licencias de construcción solicitadas en los barrios San Luis y El Campín (2019).



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital (IDECA) (2020).

Ya en el momento de la expedición de esta normativa, la mayoría de los predios era mayor a los 250 metros cuadrados como los descritos en la figura 4-5. Sin embargo, estableció que cada uno de ellos debía tener una superficie mínima de 286 metros cuadrados. El régimen de alturas era similar a lo establecido en 1944 y 1951: sería de dos pisos con uno tercero admitido que debía tener un retiro de tres metros desde el paramento del edificio. Su índice de ocupación sería de máximo 53% del área del lote, y los antejardines serían de 3,5 metros de longitud. Los patios, entre tanto, serían de 15 metros cuadrados como mínimo. La mayoría de viviendas ya contaban con estas especificaciones. Muchas de estas características siguen estando presentes en la mayoría de las viviendas de estos barrios, a pesar de los cambios urbanos que han ocurrido en más de cincuenta años.

Si bien San Luis está clasificado como sector de interés cultural en el Decreto 190 de 2004, el cual adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial actualmente vigente (Decreto 190, 2004), en estos últimos años han experimentado una serie de cambios que podrían afectar este carácter patrimonial, en parte como resultado de la poca claridad y la flexibilidad de las normas urbanísticas sobre edificaciones. La prevalencia de las viviendas bajas marca un contraste con las edificaciones que logran superar los cinco pisos, o más en ciertos casos, los cuales hacen parte de los doce proyectos inmobiliarios que se encontraban en ejecución en 2018 (figura 4-9). La totalidad de ellos se ubican por fuera de los predios considerados como bienes de interés cultural en ese sector. Sin embargo, buena parte de las licencias de construcción solicitadas en 2019 fueron realizadas al interior del sector patrimonial, las cuales en su mayoría fueron rechazadas (figura 4-10).

La consecuencia de que la mayoría de los terrenos que comprenden los barrios San Luis y El Campín sean excluidos como bienes de interés cultural, es que se encuentran sujetos a un proceso de renovación urbana que, a mediano o largo plazo, podría arrasarse con la mayoría de construcciones originales y transformar radicalmente al barrio. Otra dificultad es que el POT de 2004 sigue estando vigente y las perspectivas de que un nuevo plan sea expedido en el año 2020 son poco claras. La flexibilidad de la norma, que en gran medida posibilitó la consolidación de estos barrios, también puede ser la causante de su desaparición. Este sector es patrimonial porque allí se han manifestado

otros fenómenos que van más allá de lo trabajado en esta investigación y que explican las transformaciones experimentadas en la Bogotá de mediados del siglo XX, como los cambios en los trazados, la arquitectura de las viviendas, la institucionalización de las políticas habitacionales y el surgimiento de una clase media, algunos de los cuales fueron analizados por John Williams Montoya (2018).

Es necesario que el resto de este sector sea incorporado como sector de interés cultural en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que se expida a corto o mediano plazo, pues una parte importante de la historia de esta ciudad no puede perderse bajo los intereses de los sectores constructivo e inmobiliario. La preservación de las viviendas, del trazado, de la memoria misma de los barrios, serán importantes tanto para comprender el desarrollo mismo de la ciudad, como para recuperar el sentido de pertenencia hacia Bogotá, que se ha estado perdiendo en los últimos años por las dificultades y el pesimismo que predominan entre la gente. Relatos como este y el de otros serán pertinentes con el propósito de mantener viva esta historia.

5. Conclusiones

Al inicio se había propuesto responder a la pregunta ¿en qué medida el gobierno urbano, a través de la aprobación de normas, proposición de planes urbanísticos y el fortalecimiento del aparato institucional, influyó en el crecimiento urbano ocurrido en Bogotá entre 1938 y 1966? La respuesta es que dicha influencia fue más bien precaria ya que no se logró regular la aparición de urbanizaciones informales en diversos puntos de la ciudad, mientras que las instituciones gubernamentales enfrentaron constantes dificultades administrativas y financieras que fueron resultado, por un lado, de la falta de recursos que enfrentaron instituciones directamente involucradas en temas urbanos, como la Caja de Vivienda Popular, y por otro, la sujeción político-administrativa en la que se encontraba Bogotá ante Cundinamarca y al gobierno colombiano en particular, que fue, en gran medida, un obstáculo para que pudiera actuar de forma autónoma sobre los intereses y necesidades de la ciudad. A pesar de lo anterior, también se alcanzaron algunos logros que contribuyeron al desarrollo urbano de Bogotá a mediados del siglo XX.

Si bien San Luis y El Campín son ejemplos de cómo las instituciones de gobierno urbano y los instrumentos que crea se aplican en los territorios, y son una expresión de los cambios político-administrativos y de planeación ocurridos en la ciudad, este rol activo a nivel institucional solamente se mantuvo en la etapa de concepción del Estado El Campín y de la supuesta donación de los terrenos pertenecientes a una prestante familia de la ciudad. Tanto el Concejo, como el Departamento de Urbanismo, así como la alcaldía de Bogotá, fueron las instituciones que, a través de sus decisiones sobre su construcción, iniciaron este proceso. La antigua hacienda *San Luis* se ubicó en un sitio estratégico de la ciudad, cercano a Chapinero, a la Ciudad Universitaria y algunos barrios que estaban

desarrollándose a principios de los años cuarenta. Con estas condiciones, el sector se convirtió en un sitio con potencial de lucro, lo que explica la variedad de empresas urbanizadoras que participaron en la venta de estos lotes.

Las normas urbanas vigentes, especialmente el acuerdo 15 de 1940 (sobre perímetro urbano) y el acuerdo 21 de 1944 (sobre zonificación de la ciudad), más que los planes de urbanismo, les dieron forma en sus tipologías edilicias, alturas, usos del suelo y antejardines. A pesar de que varias propuestas de planeación consideraban inclusive su completa transformación -como el Plan Piloto de Le Corbusier-, al ser sectores estratégicos de la ciudad, en gran parte por su cercanía al Estadio, no pasaron por este proceso, sino que fueron consolidándose como unos de los barrios tradicionales de Bogotá. Gracias a esta ubicación, se cumplió el objetivo de articular terrenos baldíos con sectores ya urbanizados que, sin embargo, en su etapa de consolidación, fue más resultado del negocio de urbanizadores que de las instituciones del gobierno urbano. Por esta razón es que su desarrollo fue similar a las dinámicas que venía ocurriendo en otros sectores durante décadas: parcelación, venta de lotes y posterior edificación de las viviendas.

La formación de los barrios analizados es un reflejo de que, si bien la ciudad fue planeada a través de diversas propuestas planteadas desde 1925, ninguno de ellos fue implementado, sino que permanecieron en los anaqueles de la administración municipal. Sin embargo, gracias a la elaboración constante de planes urbanos y la elaboración de propuestas -como el *Plan para Bogotá*- se creó un ejercicio de planeación urbana que, si bien padeció una parálisis durante los años 70 y 80, persiste en la actualidad (Salazar, 2007; 2017). De hecho esto no es un asunto exclusivo de los planes urbanos, que fueron variados desde aquellos años. La norma urbana, que empezó a adoptarse desde los principios del siglo XX, fue también prolífica, y se constituyó en un intento por regular diferentes asuntos urbanos, desde los mismos procesos de urbanización como la forma de construcción de vías, andenes y otros espacios libres. Las diferentes instituciones de gobierno urbano que se crearon con la finalidad de ejecutar esta normativa e implementar los planes, tuvieron la meta de modernizar la ciudad a través de un fortalecimiento administrativo, institucional, financiero y social de su gobierno.

Quizá este fue el principal defecto del gobierno urbano de Bogotá en este periodo; sus autoridades reflejaron un exceso de confianza en la reglamentación e institucionalización de las dinámicas urbanas, pero sin plantear suficientemente la forma de hacerlas efectivas. En Colombia es tradicional que hasta los aspectos más básicos de la vida estén sujetos a alguna normativa o reguladas por alguna institución. En la capital esto no fue la excepción.

La multiplicidad de normas sobre urbanismo no iba de la mano con los planes urbanos; mientras que la norma urbana no estableció esquemas de planeación, simplemente reaccionando frente a problemas como la urbanización desarticulada, la precariedad en la vivienda y la ineficacia en la prestación de los servicios públicos, los planes urbanos no proponían programas de ejecución ni de realización, a excepción del Plan Regulador de Wiener y Sert, cuyas propuestas incluían reformas a las normas sobre propiedad del suelo y la creación de una entidad distrital encargada de la gestión de la ciudad. La normativa se aprobaba pero no se adecuaba a las condiciones cambiantes de una ciudad en crecimiento, por lo que esta no logró responder eficazmente a este fenómeno, y de hecho estuvo muchos pasos atrás del intenso proceso de urbanización que experimentó la ciudad a mediados de aquel siglo.

La mayoría de los planes urbanos propuestos desde los años cuarenta no fueron más que propuestas académicas sin trascendencia y no estuvieron sujetos a discusión y/o aprobación por parte de las autoridades municipales, como el Concejo. La conformación del gobierno urbano también atravesó por numerosas dificultades; la lucha por una mayor autonomía político-administrativa para Bogotá- se consideraba como una manera de aumentar su capacidad en la resolución definitiva de los diferentes problemas que la aquejaban. Sin embargo, a pesar de que Bogotá contaba cada vez con más instituciones y un modelo de gobierno más fortalecido en términos administrativos y financieros, no logró solucionarlos como debía.

En parte esto se debió también a que fenómenos como la urbanización pirata y el crecimiento intensivo de la población se intensificaron en las décadas de los 50 y 60, socavando cualquier posibilidad de intervención gubernamental. La ciudad experimentó aumento poblacional cercano a los 1,4 millones de habitantes en el periodo intercensal

entre 1938 y 1964. Así como la norma y el gobierno urbano eran más reactivos que planificadores, la financiación disponible priorizaba las obras públicas en vez de una planificación urbana que articulara de alguna manera todas las actuaciones y decisiones públicas, así como obtener una más eficaz regulación de las actuaciones de los urbanizadores y constructores.

Durante este periodo de formación y consolidación de las estructuras administrativas de la ciudad se fue formando una relativa diversidad de intereses sobre el desarrollo urbano que, de alguna manera, abarcó a todos los estamentos sociales y económicos de la ciudad. Los alcaldes y algunos concejales mostraron un legítimo interés en el desarrollo de Bogotá y su transformación en una capital moderna, con mayor igualdad y con todos sus problemas urbanos, administrativos, económicos y sociales resueltos. Por su parte, el interés de los urbanizadores era llevar a cabo sus negocios sin interferencias de la administración municipal, con normas urbanísticas más simples, tal y como sugería Guillermo Wiesner sobre las causas de las urbanizaciones clandestinas a principios de los años cincuenta (véase apartado 3.2.2). La prioridad de los vecinos de los barrios, en especial los que tuvieron un origen informal, era obtener un mayor acceso a los servicios públicos, infraestructura para acceder a otros sectores de la ciudad, equipamientos que mejoraran su calidad de vida, y en particular un trato menos discriminatorio por parte de los urbanistas y de los medios de comunicación, quienes veían a estos sectores más como focos de infección que como lugares con problemáticas sociales y económicas de trasfondo.

El gobierno colombiano y el Congreso de la República también se constituyeron en actores cuyos intereses variaron entre dar prioridad a las regiones, abandonando a su suerte de Bogotá, o equilibrar las balanzas y fortalecer tanto los territorios como a la capital. Finalmente el Congreso adoptó una normativa sobre desarrollo urbano que facultó a la ciudad en la elaboración de un plan regulador. Algunos congresistas estuvieron a favor de la creación del Distrito Especial, pero esta iniciativa no fue aprobada ya que otros miembros de este organismo temían una desintegración del ordenamiento territorial en el país, o en un caso menos extremo, del departamento de Cundinamarca. El gobierno nacional creó esta entidad administrativa a mediados de los años cincuenta, pero esto no desembocó en un fortalecimiento administrativo y financiero

de la ciudad, porque no se consideró un trabajo articulado entre el gobierno colombiano y la Bogotá para la solución de sus dificultades.

El fallo no solamente se encuentra en la falta de eficacia en los organismos del gobierno urbano, sino también en que la norma urbana y la forma en la que estaba configurada administrativamente la ciudad dificultaba la articulación de sus instituciones; los acuerdos del concejo, aprobados en el periodo de estudio, mencionaban diversos asuntos como las redes de servicios públicos, los procesos de urbanización, la delimitación del perímetro urbano, la zonificación y los procedimientos de loteos para urbanización. No obstante, el conjunto normativo no estaba articulado entre sí ya que solamente autorizaba a las instituciones competentes en cada materia sin que posibilitara un trabajo conjunto entre ellas. Esto también explica por qué hubo también planes viales y proyectos habitacionales que poco o nada tenían que ver entre sí. ¿Cómo un plan de este tipo, como el de la revista PROA de 1946, pudo articularse con las instituciones de vivienda, como el mismo Instituto de Crédito Territorial?

La precariedad en los mecanismos de participación comunitaria fue un faltante estructural, responsabilidad del sistema político imperante en la época. A principios del siglo XX solamente los hombres de cierto estatus social podían ejercer el voto, por lo que el resto de la población fue excluida de la participación, a menos que fuera con fines partidistas y electorales. Con las reformas realizadas desde los años treinta y cuarenta, los mayores de edad pudieron elegir directamente a sus concejales, por lo que estas personalidades empezarían a actuar como legítimos representantes de la ciudadanía ante el Concejo de la ciudad. Sin embargo, esto no fue garantía suficiente para que la realización de acciones concretas orientadas a solucionar los problemas de los barrios y los del conjunto de la ciudad. El voto directo no implica una participación directa en asuntos específicos que sean del interés de cada votante, ya sean los de las condiciones de su barrio o de su comunidad.

Si el voto universal y directo no dio mayores garantías democráticas, las juntas de mejoras barriales, que posteriormente se transformaron en las juntas de acción comunal, empezaron a dar resultados, aunque diversos y contradictorios. Como se mencionó anteriormente, estas juntas tuvieron la ventaja de que eran organizaciones alejadas de

los intereses políticos, pues solamente velaban por el mejoramiento de los barrios y, con ello, proporcionar una mejor calidad de vida a sus vecinos. Esto contribuyó a ampliar el espectro político, cuyas discusiones sobre la manera de construir ciudad y formar ciudadanía estaban reservadas a las altas esferas del poder -el Concejo, la alcaldía, el Congreso, el gobierno nacional, etc.-. La consecuencia de esta mayor inclusión participativa fue una relación más articulada entre las instituciones del gobierno urbano y las comunidades barriales, puesto que dichas juntas actuaron como mediadoras y gestoras de diversas demandas, como la pavimentación de vías, la dotación de servicios y la construcción de equipamientos entre otros. A pesar de sus logros, sus fracasos y sus escándalos, estas formas organizativas se mantuvieron en el tiempo, y aun en la actualidad se constituyen en una forma de participación importante en varios barrios de la ciudad, como los que se están estudiando aquí.

¿Qué lecciones nos deja el pasado para la planeación urbana en la actualidad?

Las dinámicas urbanas, administrativas, sociales y políticas que tuvo Bogotá a mediados del siglo XX no son asuntos que deban abandonarse en el pasado. Al contrario, ofrecen algunas lecciones para la planeación urbana que se lleva a cabo en la actualidad. En primer lugar, la norma urbana vigente en el periodo de estudio estuvo notablemente desarticulada, ya que varios acuerdos y decretos trataban asuntos de forma separada y no incluían modelos de articulación o diálogo interinstitucional. El gobierno urbano en general también tuvo este defecto, pues las instituciones de la ciudad trabajaban por su cuenta sin tener en cuenta un modelo de ciudad compartido a partir del cual pudieran ejercer sus funciones. La modernización y el fortalecimiento institucional parecen ser propósitos legítimos ya que deberían beneficiar al conjunto de los habitantes, pero no desemboca en normas o acuerdos básicos de planeación urbana que debieran guiar las labores de la administración pública de la ciudad.

Actualmente estos problemas son parecidos; a pesar de que la nación cuenta con normas comunes como la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), la dispersión normativa e institucional ha sido tal que muchas entidades de todos los niveles de gobierno - nacionales, departamentales y distritales- tienen funciones de planeación urbana y

ordenamiento territorial que involucran asuntos como el medio ambiente y la sostenibilidad ambiental, la competitividad económica, la igualdad social, la preservación del patrimonio, y recientemente la inclusión de los territorios afectados por el conflicto armado. Esto supone un reto para todo planificador y urbanista, pues tratar todos estos asuntos resulta complicado y costoso al requerir de todos los profesionales expertos y entablar un diálogo que concluya en políticas urbanas con mayor inclusión posible. Esto es una razón por la que la planeación urbana no logra enfrentar dichos retos. La simplificación de la norma y la articulación de las instituciones con competencias en ordenamiento territorial no solamente será necesaria para que las soluciones a los problemas urbanos actuales y futuros sean concretas y efectivas, sino también para que las labores institucionales -en particular del gobierno urbano- sean eficaces respondiendo a las demandas de los habitantes de las ciudades.

En segundo lugar, en parte por esta misma dispersión institucional y normativa, aparecen una multiplicidad de actores que también poseen intereses en la planeación urbana y que tienen algo que ver con los nuevos temas de discusión. Mientras que antes la incipiente política urbana era un diálogo entre miembros ejecutivos y legislativos de la ciudad y el Estado, progresivamente pasó a ser un intercambio de solicitudes y respuestas -más que un diálogo directo entre partes- entre los ciudadanos, que empezaron a organizarse en torno a juntas -sin descartar otras formas de organización- que establecían reivindicaciones concretas. De hecho, la gobernanza urbana es un ejemplo, que se tocó brevemente, sobre la multiplicidad de actores que participan, en mayor o menor medida, en la discusión sobre los asuntos de la ciudad (véase capítulo 2). Al mismo tiempo estaban aquellos involucrados en el negocio de la construcción y que no estaban de acuerdo con la reglamentación del urbanismo.

El gobierno urbano que se formó en Bogotá a mediados del siglo XX intervino en ámbitos un tanto diferentes de la planeación y a normativa urbanas, tales como la educación, la salud y la movilidad, pues también tenían que ver con la ciudad y sus habitantes (véase apartado 3.1). En aquel entonces también los actores urbanos eran relativamente concretos, estando el mismo gobierno bogotano, el Concejo, las juntas barriales, las entidades municipales y los urbanizadores, cuyo intereses eran específicos. Actualmente la dispersión en los actores y sus intereses no solamente se debe la aparición de los

nuevos temas de debate, sino también por los diversos cambios de las sociedades humanas en las últimas décadas. Anteriormente los esquemas de participación se reducían a las cartas remitidas al concejo y a los periódicos de la época, algunas que otras protestas a causa del incumplimiento de sus demandas, y al voto de los miembros del Concejo. Ahora no solamente se elige directamente al alcalde y los concejales, sino también se cuentan con diversos mecanismos de participación ciudadana que van más allá de los establecidos formalmente en la Constitución -como el voto, la consulta popular, el plebiscito, el referendo, entre otros-.

La aparición de las redes sociales, con sus ventajas y defectos, han hecho que los debates sobre temas de ciudad se amplíen de forma magnífica, incluyendo a personas que normalmente no participarían en estos asuntos. Esto supone un gran reto: el urbanismo y la planeación urbana ya no pertenecen exclusivamente al alcalde, los concejales y los urbanistas que toman decisiones sin tener en cuenta el criterio de otros actores. Ahora la planeación debe ser más participativa, incluyente, que beneficie a la ciudad y sus ciudadanos y promueva un diálogo multiactoral. Aun así eso supone un desafío, pues esto debería desembocar en acuerdos comunes y amplios sobre cómo construir ciudad.

En tercer lugar, la participación comunitaria y ciudadana, a pesar de las dificultades que esto pudiera traer, es una herramienta sumamente ventajosa para la planeación urbana porque permite al urbanista y los funcionarios del gobierno urbano conocer directamente de los habitantes sus intereses, necesidades y expectativas de conlleven a una decisión que los beneficie. Ese fue uno de los mayores errores que se cometieron a mediados del siglo XX; los planes urbanos propuestos desde 1938 hasta 1953 no fueron debates abiertos en los que pudieran participar por lo menos los directamente afectados, simplemente porque había sido elaborados por expertos y no se consideraba importante incluir a ciudadanos del común. Al contrario, fueron discusiones sin un suficiente grado de apertura, realizadas entre técnico en una época en la que el urbanista era visto míticamente como un héroe -Le Corbusier quizá fue el personaje que más se acercó a esta figura-, el urbanismo era una disciplina exclusivamente de arquitectos para arquitectos, y la política era reservada para los que sabían -y vivían- de ella.

Ahora la participación es un principio constitucional y uno de los más importantes en el urbanismo. Sin embargo, sigue estando dominada por el formalismo y el trámite, pues muchos proyectos y planes son socializados con las comunidades, pero estas no pueden entablar discusiones y escasamente plantean su punto de vista sobre estos asuntos. El reto es garantizar que la ciudadanía tenga voz y dicha voz implique transformaciones que satisfagan las necesidades de los habitantes, y más que eso, mejoren su calidad de vida en medio del caos que representa una ciudad como Bogotá. Las juntas de acción comunal, cuyo rol en el pasado fue fundamental para impulsar el cumplimiento de las funciones del gobierno urbano, deben fortalecerse, mejorar su representatividad y trabajar juntamente con las instituciones de la ciudad para lograr un urbanismo que, en verdad, tenga en cuenta los intereses y las necesidades de los vecinos.

De alguna manera, todo lo anterior implica que debería revisarse la manera como se lleva a cabo la planeación urbana en relación con el modelo de gobierno urbano, pues aún existen divergencias que impiden una realización acorde con las necesidades de los habitantes urbanos. En esta investigación se logró comprobar que el gobierno urbano en Bogotá, caracterizado por ser complejo administrativamente, relativamente cerrado hacia la participación comunitaria -por lo menos hasta los últimos años del periodo de estudio- y casi sin espacios de participación ciudadana, defectos que también tuvieron la planeación urbana y el urbanismo, no logró responder al conjunto de las necesidades urbanas por la misma incapacidad estructural, administrativa y financiera que le impidió actuar de forma eficaz. De esta revisión debería salir una propuesta de articulación, mucho más estrecha, entre un gobierno urbano altamente incluyente y participativo y un sistema de planeación urbano-regional que también reúna estas características.

Indudablemente, y a pesar de los múltiples fracasos, en este trabajo la lección más importante que se puede adoptar para estos tiempos es que la planeación urbana sigue siendo fundamental en su propósito de crear espacios urbanos en los que las personas puedan vivir, trabajar, ejercer sus derechos, construir ciudadanía y, en gran medida, disfrutar la vida. Las anteriores lecciones no hacen parte de un listado exhaustivo ni son un manual de instrucciones, pues hacen falta algunas más que pueden salir de discusiones posteriores. Son una propuesta, en perspectiva histórica, de cómo se puede mejorar la planeación tomando en cuenta los errores del pasado. El diagnóstico de la

actualidad es un recurso fundamental para tomar decisiones, pero la recuperación de la historia permite conocer parte de las decepciones, los desengaños, y especialmente los procesos por lo que tuvo que pasar una ciudad para transformarse, modernizarse y llegar a ser la Bogotá de hoy. Como sostiene el escritor Andrés Ospina, “el futuro se descifra en el pasado...”

Anexo 1: Alcaldes de Bogotá (1938-1966).

Alcalde	Periodo
Gustavo Santos	1938
Germán Zea Hernández	1938-1941
Julio Pardo Dávila	1941-1942
Carlos Sanz de Santamaría	1942-1944
Jorge Soto del Corral	1944-1945
Juan Pablo Llinás	1945
Ramón Muñoz	1945-1946
Alfonso Araujo	1946
Juan Salgar Martín	1946-1947
Fernando Mazuera	1947-1949
Gregorio Obregón	1949-1953
José Joaquín Rodríguez	1953
Cnel. Julio Cervantes	1953-1954
Roberto Salazar Gómez	1954-1955
Andrés Rodríguez	1955-1957
Fernando Mazuera	1957-1958
Juan Pablo Llinás	1958-1961
Jorge Gaitán Cortés	1961-1966

Este anexo se realizó a partir de los textos de Galarza (2011), y Florían (2011) y el periódico *El Espectador* del 15 de junio de 1953.

Anexo 2: principales normas urbanas vigentes en Bogotá (1934-1961).

Norma urbana	Descripción
Acuerdo 2 de 1934	Este acuerdo obliga a los urbanizadores el registro de los lotes por vender, los ya vendidos y un plano en escala 1:1000 del proyecto inmobiliario.
Acuerdo 48 de 1934	Por el cual se reglamentan las urbanizaciones en la ciudad. Establece por primera vez la licencia de construcciones como autorización para la edificación, y define algunos parámetros de urbanismo para nuevos barrios.
Acuerdo 15 de 1940	Por el cual se fija el perímetro urbanizable de la ciudad. El concejo de la ciudad dispuso la completa prohibición de toda urbanización que se ubique por fuera del perímetro urbano.
Acuerdo 21 de 1944	Por el cual se divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino. Es la primera reglamentación sobre usos del suelo, que divide a la ciudad en zonas residenciales, comerciales, industriales, de reserva forestal, entre otros.
Decreto 151 de 1951	Por el cual se adopta el Plan Piloto de la

	ciudad. El alcalde de Bogotá adopta el Plan Piloto elaborado por Le Corbusier en 1949 y determina algunas normas de urbanismo.
Acuerdo 30 de 1961	Por el cual se establece el procedimiento para la aprobación de los planos relacionados con las lotificaciones en el área del Distrito. Define más obligaciones para las empresas urbanizadoras sobre acceso de redes de servicios públicos, infraestructura, espacios públicos y procedimientos de aprobación por las autoridades distritales.

Fuente: Régimen Legal de Bogotá D.C.

Referencias

- "Ante todo equilibrar el presupuesto" es el programa del Alcalde, coronel Cervantes. (26 de junio de 1953). *El Espectador*, pág. 1.
- "Pondré toda mi voluntad al servicio de Bogotá" dice el alcalde Sanz de Santamaría. (18 de octubre de 1942). *El Tiempo*, pág. 13.
- 9 alcaldías menores tendrá el Distrito. (21 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 1.
- A las 11 tomará hoy posesión el alcalde Sanz de Santamaría. (17 de octubre de 1942). *El Tiempo*, pág. 1.
- Acta no. 20 de 1937-1939. Sesión extraordinaria del viernes 11 de febrero de 1938. (18 de febrero de 1938). *Anales del Concejo*(207), 43-48.
- Alba, J. M. (2012). Le Corbusier, Wiener, Sert y Bogotá: del amor al odio pero no al olvido. Y de la dictadura, ¿qué? *Mimeografo*, 1-6.
- Alba, J. M. (2013). El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 40(2), 179-208.
- Alcaldía de Bogotá. (5 de abril de 1951). *Decreto 185 (por el cual se adopta el Plan Piloto de la ciudad y se dictan normas sobre urbanismo y servicios públicos)*. Recuperado el 31 de octubre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12409&dt=S>
- Alcaldía de Bogotá. (12 de septiembre de 1958). Decreto 640 (por el cual se aprueban unas juntas de mejoras). *Anales del Concejo*(309), 2340.
- Alcaldía de Bogotá. (18 de febrero de 1963). Decreto 170 (por el cual se reglamenta las edificaciones en la urbanización San Luis Oeste. *Anales del Concejo*(805), 599-600.

- Alcaldía de Bogotá. (27 de diciembre de 1968). *Decreto 1119 (por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan unas normas sobre urbanismo)*. Recuperado el 24 de noviembre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14948>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (27 de julio de 2011). *Estadio Nemesio Camacho 'El Campín': 71 años de triunfos y glorias*. Recuperado el 2 de julio de 2020, de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: https://web.archive.org/web/20110727233938/http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x_frame_detalle.php?id=38278
- Almandoz, A. (2007). Modernización urbanística en América Latina. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares. 1900-1960. *Iberoamericana*, 7(27), 59-78.
- Almandoz, A. (2008). *Entre libros de historia urbana: para una historiografía de la ciudad y el urbanismo en América Latina*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Andrade, C. (6 de agosto de 1966). Bogotá: salto al desarrollo. *El Tiempo*, págs. 1-2.
- 'Ante todo, equilibrar el presupuesto' es el programa del alcalde, Coronel Cervantes. (26 de junio de 1953). *El Espectador*, pág. 1 y 5.
- Arango, D. (2018). Historia de una configuración profesional de urbanismo. Karl Brunner en Bogotá, 1933-1940. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(22), 1-15.
- Ayer se dio a conocer el decreto. (23 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 18.
- Benévolo, L. (1967). *Orígenes de la Urbanística Moderna*. Buenos Aires: Editorial Tekné.
- Berdugo, E. (2004). Nemesio Camacho Macías, un empresario del altiplano cundiboyacense: 1869-1929. *Revista Escuela de Administración de Negocios*(51), 134-157.
- Beuf, A. (2012). *Concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá del siglo XX*. Recuperado el 29 de octubre de 2018, de Universitat de Barcelona: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-A-Beuf.pdf>
- Bogotá, Distrito Especial. Presupuesto de 50 millones de pesos. (18 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 1.
- Bombillar, F. (2011). El sistema constitucional del Reino Unido. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*(15), 139-184.

- Brugué, Q., & Gomà, R. (1998). Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(3), 561-583.
- Brunner, K. (1938). Bogotá en 1950. *Registro Municipal (Homenaje del Cabildo a la ciudad en el IV centenario de su fundación)*, 171-177.
- Brunner, K. (1939). *Manual de Urbanismo, Tomo I*. Bogotá: Ediciones del Concejo.
- Bushnell, D. (2011). *Colombia, una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Cabrera, C. (6 de agosto de 1966). Deficientes Servicios. *El Tiempo*, pág. 2.
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*(78), 77-107.
- Cánfora, E. (2006). Los estudios sobre Bogotá. *Economía Colombiana*(313-314), 86-97.
- Canto, R. (2017). Participación ciudadana, pluralismo y democracia. *Revista de Ciencias Sociales*, 10(41), 54-75.
- Capel, H. (2011). El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada. *Hábitat y Sociedad*(2), 155-178.
- Cárdenas, M. E., Gutiérrez, R., Jiménez, F., Molina, L., Pizano, O., Saldarriaga, A., & Vargas, H. (2009). *Ospinas. Urbanismo, Arquitectura, Patrimonio*. Bogotá: Panamericana.
- Cardozo, A. (1943). *Derecho Municipal Colombiano*. Bogotá: Librería Colombiana.
- Carrisoza, J. (2013). Eugenesia y discriminación en Colombia: el papel de la medicina y la psiquiatría en la política inmigratoria a principios del siglo XX. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 43(1), 58-63.
- Casimir, J. (1973). Definición y funciones de la ciudad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 35(2), 399-412.
- Castaño, J. (2013). *La Bogotá de Virgilio Barco Vargas. Obra pública y pensamiento urbano (1966-1969)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Castrillón, A., & Cardona, S. (2014). El gobierno urbano en la gubernamentalidad moderna. *Forum. Revista del Departamento de Ciencia Política*(5), 37-54.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1994). *Constitución de la ciudad de Buenos Aires*. Recuperado el 28 de octubre de 2019, de Buenos Aires Ciudad: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c

- Colón, L. C. (2019). Crecimiento urbano y mercado de tierras en Bogotá, 1914-1944. *Territorios*(40), 119-143.
- Colón, L. C., & Mejía, G. (2019). *Atlas histórico de barrios de Bogotá, 1884-1954*. Bogotá: Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- Concejo de Bogotá . (31 de julio de 1922). *Acuerdo 40 (orgánico de las obras públicas)*. Recuperado el 13 de noviembre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2009>
- Concejo de Bogotá. (28 de abril de 1914). *Acuerdo 6 (por el cual se dictan reglas de urbanización)*. Recuperado el 3 de julio de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10077>
- Concejo de Bogotá. (7 de noviembre de 1925). *Acuerdo 74 (por el cual se adopta el plano de "Bogotá Futuro" y dictan algunas medidas necesarias a su desarrollo)*. Recuperado el 30 de marzo de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10031&dt=S>
- Concejo de Bogotá. (11 de agosto de 1933). *Acuerdo 28 (por el cual se crea el Departamento de Urbanismo de la Secretaría de Obras Públicas Municipales, se reforma el artículo 3 de acuerdo 21 de 1929 y se dictan otras disposiciones)*. Recuperado el 22 de noviembre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2067>
- Concejo de Bogotá. (1933). Acuerdo 34 (por el cual se determina el plan de mejoras y de obras públicas que deberá desarrollarse en celebración del cuarto centenario de la fundación de Bogotá. *Registro Municipal, II*(20), 639-642.
- Concejo de Bogotá. (17 de febrero de 1934). *Acuerdo 2 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre urbanismo)*. Recuperado el 3 de julio de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14981>
- Concejo de Bogotá. (17 de diciembre de 1934). *Acuerdo 48 (por el cual se reglamentan las urbanizaciones en la ciudad, se aprueba un contrato y se dictan otras disposiciones)*. Recuperado el 14 de marzo de 2018, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12406>
- Concejo de Bogotá. (4 de septiembre de 1935). Acuerdo 12 (sobre celebración del IV centenario de la fundación de Bogotá). *Registro Municipal, V*(63-66), 352-356.

- Concejo de Bogotá. (1938). Acta número 20 de 1937-1939. Sesión extraordinaria del viernes 11 de febrero de 1938. *Anales de Concejo*(207), 43-48.
- Concejo de Bogotá. (20 de mayo de 1938). Proyecto de acuerdo 58 de 1938 (por el cual se fija el perímetro urbanizable de la ciudad). *Anales del Concejo*(215), 113-114.
- Concejo de Bogotá. (27 de febrero de 1940). Acta 12 de 1939-1941. Sesión del día miércoles 21 de febrero de 1940. *Anales del Concejo*(342), 101-106.
- Concejo de Bogotá. (21 de febrero de 1940). Acta 20 de 1939-1941. Sesión extraordinaria del día martes 13 de febrero de 1940. *Anales del Concejo*(341), 86-93.
- Concejo de Bogotá. (9 de febrero de 1940). Acta número 8. Sesión del día martes 30 de enero de 1940. *Anales del Concejo*(338), 43-49.
- Concejo de Bogotá. (15 de marzo de 1940). Acuerdo 22 (por el cual se aumenta el impuesto predial a los predios no edificados). *Registro Municipal, LX*(169-174), 202-205.
- Concejo de Bogotá. (30 de mayo de 1944). *Acuerdo 21 (por el cual se divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino y se reglamenta cada una de ellas)*. Recuperado el 13 de marzo de 2018, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13420>
- Concejo de Bogotá. (17 de julio de 1945). *Acuerdo 57 (por el cual se adiciona el acuerdo 15 de 1940, que fija el perímetro urbanizable de la ciudad, y dicta otra disposición)*. Recuperado el 3 de julio de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9172>
- Concejo de Bogotá. (8 de septiembre de 1948). Acuerdo 88 (por el cual se crea la sección que ha de elaborar el plano regulador de la ciudad y se dictan otras disposiciones). *Registro Municipal, XVIII*(367-377), 241-243.
- Concejo de Bogotá. (25 de noviembre de 1958). Acuerdo 24 (orgánico de la Oficina de Planificación Distrital). *Anales del Concejo*(336), 49-50.
- Concejo de Bogotá. (4 de febrero de 1959). *Acuerdo 4 (orgánico de la acción comunal en el Distrito Especial de Bogotá)*. Recuperado el 19 de octubre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C. : <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3223>
- Concejo de Bogotá. (30 de agosto de 1960). *Acuerdo 50 (por el cual se crea la Junta Coordinadora de Servicios Públicos de la Administración Distrital)*. Recuperado el

- 14 de noviembre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11547>
- Concejo de Bogotá. (30 de junio de 1961). *Acuerdo 30 (por el cual se establece el procedimiento para la aprobación de los planos relacionados con las lotificaciones en el área del Distrito y se reglamenta la habilidad de las mismas)*. Recuperado el 9 de octubre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C. :
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2945&dt=S>
- Concejo de Bogotá. (11 de agosto de 1961). *Acuerdo 58 (por el cual se fija el Plan Vial Piloto del Distrito Especial de Bogotá)*. Recuperado el 10 de octubre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15055>
- Congreso de la República. (1935). *Proyecto de acto legislativo reformativo de la Constitución Nacional (por la cual se crea el Distrito Capital de la República)*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Congreso de la República. (26 de diciembre de 1947). *Ley 88 (sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones)*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL):
<http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1630215?fn=document-frame.htm%24f=templates%243.0>
- Congreso de la República. (19 de agosto de 1947). Ponencia del proyecto de ley sobre fomento del desarrollo urbano del municipio. *Anales del Congreso*, pág. 250.
- Congreso de la República. (13 de agosto de 1947). Proyecto de ley sobre fomento del desarrollo urbano del municipio. *Anales del Congreso*, págs. 275-276.
- Congreso de la República. (1958). Proyecto de ley numero 503 (por la cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá como Distrito Capital, y se crea un fondo para obras y servicios públicos en sus barrios populares). *Anales del Concejo*(340), 161-164.
- Congreso de la República de Colombia. (1913). *Ley 4 (sobre Régimen Político y Municipal)*. Recuperado el 16 de octubre de 2018, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8426>
- Congreso de la República de Colombia. (10 de diciembre de 1936). *Ley 195 (por el cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político y municipal)*. Recuperado el

- 4 de octubre de 2018, de Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL): <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1654831>
- Congreso de la República de Colombia. (16 de febrero de 1945). Acto Legislativo No. 1, reformatorio de la Constitución Nacional. *Anales del Senado*(22), 121-129.
- Congreso de la República de Colombia. (25 de noviembre de 1958). *Ley 19 (sobre reforma administrativa)*. Recuperado el 22 de noviembre de 2019, de Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL): <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113#:~:targetText=La%20reorganizaci%C3%B3n%20de%20la%20Administraci%C3%B3n,de%20un%20adecuado%20control%20administrativo>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (1994). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Recuperado el 28 de octubre de 2019, de Congreso de los Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf
- Congreso Internacional de Arquitectura Moderna. (1933). *Carta de Atenas*. Recuperado el 4 de noviembre de 2019, de Universidad Nacional de La Plata: http://blogs.unlp.edu.ar/planificacionktd/files/2013/08/1942_carta_de_atenas-1933.pdf
- Consejo de 13 miembros va a tener ahora la ciudad capital. (19 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 17.
- Consejo Nacional de Planificación. (1953). *Plan para Bogotá*. Bogotá: Imprenta Municipal.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. (2016). Recuperado el 22 de junio de 2020, de Editorial Jusbaire: <http://editorial.jusbaire.gov.ar/descargar/106.pdf>
- Contreras, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cortés, M. (2006). *La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cortés, R. (2007). Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. *Bitácora Urbano-Territorial*, 11(1), 160-207.
- Crisis en el ejecutivo de Bogotá. (1 de febrero de 1947). *El Tiempo*, pág. 13.
- Dávila, J. (2000). *Planificación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

- de la Espriella, C. (1942). *La transformación institucional del municipio de Bogotá (tesis de grado)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- de Terán, F. (1996). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII(107-108), 167-184.
- de Urbina, A., & Zambrano, F. (2019). *Impacto de El Bogotazo en la actividad residencial y en los servicios de alto rango del centro de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Delgado, A. (2010). De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales. *Boletín CF+S(44)*, 67-78.
- Departamento Administrativo de Planificación Distrital. (1964). *La planificación en Bogotá*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planificación Distrital.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1954). *Censo de Población de 1951*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_809_1951_V_1.PDF
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1969). *XIII Censo General de Población y II de Edificios y Viviendas*. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LB_808_1964.PDF
- Departamento de Urbanismo. (1934). *Construcciones y urbanizaciones: disposiciones vigentes en la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Departamento de Urbanismo.
- El nuevo estatuto para Bogotá. (23 de octubre de 1951). *El Espectador*, pág. 4.
- El problema de las urbanizaciones clandestinas. Urbanizadores, municipio y compradores, los culpables. (16 de abril de 1953). *El Espectador*, pág. 10.
- El Sr. Presidente autoriza fijar los nuevos límites de Bogotá. (3 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 1.
- Espinosa, L. (2004). El Estado en la construcción de las áreas residenciales en Bogotá. En F. d. Artes, *Urbanismos* (págs. 56-73). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Flórian, C. (2011). Bogotá, un municipio más en la legislación con una administración especial (1910-1953). En F. (. Mayorga, *Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Tomo II: Bogotá bajo la república unitaria: 1886-2010)* (págs. 76-114). Bogotá: Universidad del Rosario.

- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fue aplazado el estudio del Distrito Especial de Bogotá. (31 de octubre de 1951). *El Espectador*, pág. 1.
- Galarza, M. (2011). La administración de Bogotá desde el periodo de Rojas Pinilla a la elección popular de alcaldes. En F. (. Mayorga, *Historia Institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Tomo II: Bogotá bajo la república unitaria (1886-2010)* (págs. 115-154). Bogotá: Universidad del Rosario.
- García, C. (2016). *Teorías e historia de la ciudad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- García, D. (2007). La arquitectura y el poder en Bogotá durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, 1953-1957. *Revista de Arquitectura*(9), 18-25.
- Gargantini, D., Peresini, N., & Alvarado, M. (2017). *Ciudad en disputa: representaciones y estrategias de articulación-acción de actores sociales en el gobierno del suelo urbano. El caso de la ciudad de Córdoba*. Recuperado el 11 de junio de 2019, de Universidad Nacional de Villa María: http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1668
- González, L. (23 de julio de 1947). Oficio del Concejo Municipal de Bogotá. *Anales del Congreso*, pág. 32.
- Goossens, M. (2014). Jorge Gaitán Cortés y la introducción del urbanismo moderno en Colombia. *DEARQ - Revista de Arquitectura*(14), 210-223.
- Goossens, M. (2018). Ideas para la planeación futura. Bogotá, 1917-1925. *Bitácora Urbano-Territorial*, 28(1), 61-70.
- Graizbord, B. (1999). Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social. *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(5), 149-161.
- Guerrero, O. (1993). Política, policy pública y administración pública. *Estudios Políticos*, IV(1), 87-106.
- Gutiérrez, M. T. (2017). *Ideología y prácticas higiénicas en Bogotá en la primera mitad del siglo XX*. Bogotá: Archivo de Bogotá.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del Mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Henry, E. (1986). Aproximación a los movimientos sociales urbanos en América Latina. *Los pobladores: protagonistas urbanos en América Latina. 4o Seminario Internacional Cehap-Peval* (págs. 26-38). Medellín (Colombia): Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, A. (2013). Elementos sociohistóricos intervinientes en la construcción de los estadios Alfonso López y El Campín para los primeros Juegos Bolivarianos: Bogotá, 1938. *Revista Colombiana de Sociología*, 36(1), 43-63.
- Hoy se posesiona el Alcalde. (8 de febrero de 1947). *El Tiempo*, pág. 1.
- Hurtado, J., & Arellano, A. (2009). La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 207-239.
- Informe verbal del Secretario de Obras Públicas sobre las obras que se entregarán terminadas el 6 de agosto de 1938. (25 de enero de 1938). *Anales del Concejo*, 10-12.
- Jaramillo, S. (1980). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- José Joaquín Rodríguez Mantilla fue encargado hoy de la alcaldía de Bogotá. (14 de junio de 1953). *El Espectador*, pág. 1.
- La batalla del Distrito se cumplió en menos de tres meses. (19 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 17.
- Le Corbusier (1949). *Elaboration du Plan Regulateur de Bogota. Etablissement de Plan Directeur par Le Corbusier à Paris (1949-1950)*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de Le Corbusier en Bogotá: <https://www.lecorbusierenbogota.com/downloads/facsimil/facsimil.pdf>
- Le Corbusier (1962). *La Ciudad del Futuro*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Le Corbusier (2010). Elaboración del Plan Regulador de Bogotá. Establecimiento del Plan Director por Le Corbusier en París, 1949-1950. En *Le Corbusier en Bogotá, 1947-1951 (Tomo II)* (págs. 266-273). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política: el derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lemus, V. (2006). *Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- León, J., & Urabayen, J. (2018). Espacio, poder y gubernamentalidad. Arquitectura y urbanismo en la obra de Foucault. *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, XL(112), 181-212.

- Losada, R. (1975). *Legislación y problemas urbanos*. Recuperado el 2018 de abril de 21, de Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo): https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2776/Co_Eco_Octubre_1975_Losada.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Maestría en Urbanismo (UNAL). (s.f.). *Cartografías de Bogotá*. Recuperado el 25 de octubre de 2019, de Bogotá en Documentos: <http://cartografia.bogotaendocumentos.com/mapa>
- Magrinyà, F. (2009). El ensanche y la reforma de Ildefons Cerdà como instrumento urbanístico de referencia en la modernización urbana de Barcelona. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII(296 (3)). Recuperado el 20 de abril de 2020, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-296/sn-296-3.htm>
- Manual de Régimen Urbano de Bogotá*. (1942). Bogotá: Imprenta Municipal.
- Martínez, E. (2007). Cuarto centenario de Bogotá. Barrios y urbanizaciones. En M. Domínguez, M. Sanabria, A. Sánchez, H. Vargas, E. Martínez, S. Paredes, . . . V. Ortíz, *Recordar la Fundación, Celebrar el Futuro: 1938. El Cuarto Centenario de Bogotá* (págs. 105-128). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, J. (1950). El problema de la vivienda obrera de Bogotá. *Registro Municipal*, XX(429-432), 407-426.
- Martínez, M. (2003). Movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología*, 3(34), 81-106.
- Maya, T. (2004). Karl Brunner o el urbanismo como ciencia del detalle (1887-1960). *Bitácora Urbano-Territorial*, 8(1), 64-71.
- Mejía, G. (1997). Los itinerarios de la transformación urbana. Bogotá, 1820-1910. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*(24), 101-137.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia: cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad; de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*(44), 3-19.
- Monografía estadística de Bogotá. (1933). *Registro Municipal*, LIII(5), 152-157.
- Montoya, J. W. (2018). *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada. Una historiografía urbana y regional de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, M., & Solano, F. (1993). Segregación urbana: un acercamiento conceptual. *Revista de Ciencias Sociales*(61), 17-26.

- Mumford, E. (2007). El discurso del CIAM sobre el urbanismo, 1928-1960. *Bitácora Urbano-Territorial*, 11(1), 96-115.
- Mumford, L. (1966). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Niño, C., & Reina, S. (2014). *La carrera de la modernidad. Construcción de la Carrera Décima. Bogotá (1945-1960)*. Bogotá: Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- Noguera, C. (1998). La higiene como política. Barrios obreros y dispositivo higiénico: Bogotá y Medellín a principios del siglo XX. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*(25), 188-215.
- Núñez, S. (2006). *Historia institucional de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, 1922-2002*. Bogotá: Archivo de Bogotá.
- Olano, R. (2004). *Memorias (Tomo I)*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat). (2017). *La Nueva Agenda Urbana*. Recuperado el abril de 18 de 2020, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (H: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>)
- Panerai, P. (1983). *Elementos de Análisis Urbano*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Pineda, A. (2002). Lobbies y grupos de presión. de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica. *Laurea Hispalis. Revista Internacional de Investigación en Relaciones Públicas, Ceremonial y Protocolo*, 1, 87-122.
- Presidencia de la República. (9 de noviembre de 1949). *Decreto 3518 (por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional)*. Recuperado el 16 de septiembre de 2019, de Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL): <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1877878>
- Presidencia de la República. (29 de marzo de 1951). *Decreto 693 (por el cual se confieren facultades a algunos municipios para dictar normas sobre planificación y urbanismo)*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL): <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1148046>
- Presidencia de la República. (19 de noviembre de 1954). *Decreto 3300 (por el cual se dan unas autorizaciones a la Alcaldía de Bogotá y se dictan otras disposiciones)*.

- Recuperado el 13 de noviembre de 2019, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1523510?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1523510?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). *Decreto 1421 (por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá)*. Recuperado el 22 de junio de 2020, de Régimen Legal de Bogotá D.C.: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027>
- Primer congreso de mejoras públicas nacionales, reunido en Bogotá del 12 al 20 de octubre de 1917. (1917). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Quiroz, C. (20Romero03). *La Universidad Nacional de Colombia en sus pasillos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Robledo, V. (1941). *Bogotá Distrito Capital*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Romero, J. L. (1972). *El desarrollo de la ciudad latinoamericana*. Recuperado el 27 de octubre de 2019, de José Luis Romero: <https://jlromero.com.ar/publicaciones/el-desarrollo-de-la-ciudad-latinoamericana-1972>
- Romero, J. L. (1976). *Latinoamerica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Salazar, C. (2016). *Comprender para incidir. Análisis y proyecto en la ciudad durante la segunda mitad del siglo XX*. Bogotá : Universidad de los Andes.
- Salazar, J. (2007). La planeación de Bogotá: un sistema híbrido de desarrollo progresivo. *Bitácora Urbano-Territorial*, 11(1), 208-219.
- Salazar, J. (2017). *Construir la ciudad moderna, superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Saldarriaga, A. (2000). *Bogotá Siglo XX. Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Sánchez, D. (2010). *Desarrollo urbano de Bogotá en la década del 50*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez, I. (1999). *Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sánchez, L. (2018). Aproximación al barrio Policarpa Salavarrieta por medio de la organización social CENAPROV (Bogotá), 1961-1970. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 23(2), 223-256.

- Satisfacción en todo el país por la creación del Distrito. (19 de diciembre de 1954). *El Tiempo*, pág. 1.
- Schnitter, P. (2010). Le Corbusier, Sert y Wiener: vicisitudes del Plan Regulador para Bogotá. En M. (. O'Byrne, *Le Corbusier en Bogotá, 1947-1951 (Tomo II)* (págs. 160-168). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Senado de la República. (1 de diciembre de 1947). Proyecto de ley, por el cual se determina la organización administrativa de la capital de la República. *Anales del Congreso*, págs. 270-272.
- Senado de la República de Colombia. (1938). Proyecto de acto reformativo de la Constitución Nacional "sobre creación del Distrito Capital de la República". *Anales del Senado*(9), 80-82.
- Sepúlveda, J. (2015). *Viene el fin de semana, todos a la cancha vamos a ir. El Estadio Nemesio Camacho "El Campín" y su importancia dentro de la dinámica urbana. 1938-1953 (trabajo de grado)*. Recuperado el 23 de mayo de 2018, de Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/18627>
- Silva, M. (2014). La ciudad y el Estado moderno: la retícula urbana global. *Ciudades, Estados y Política*, 1(1), 1-9.
- Sobre urbanizaciones clandestinas habla PROA. (18 de junio de 1951). *El Espectador*, pág. 11.
- Suárez, A. (2006). *La ciudad de los elegidos: crecimiento urbano, jerarquización social y poder político. Bogotá (1910-1950)*. Bogotá: Editorial Guadalupe.
- Tascón, T. (1933). Legislación Municipal. *Registro Municipal*, LIII(4), 97-99.
- Tirado, F., & Mora, M. (2002). El espacio y el poder: Michel Foucault y la crítica de la historia. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, IX(25), 11-36.
- Trujillo, S. (27 de abril de 1951). Respuesta a la carta remitida por Santiago Valderrama (abril 27 de 1951). *Registro Municipal*, XXI(433-441), 188-189.
- Valderrama, S. (27 de abril de 1951). Carta dirigida al alcalde de Bogotá, Santiago Trujillo Gómez. *Registro Municipal*, XXI(433-441), 187-188.
- Varios. (1937). Los ex-alcaldes de Bogotá y el Distrito Capital. *Registro Municipal*, VII(111-112), 449-453.
- Vásquez, A. (2013). Las políticas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*(42), 218-241.
- Vélez, J. (1938). Bogotá, Distrito Capital. *Registro Municipal*, VIII(125-126), 99-103.

- Ward, P. (1996). Contemporary issues in the government and administration of Latin American megacities. *Revista de Administração de Empresas*, 36(3), 42-53.
- Wiener, P. L., & Sert, J. L. (1953). El Plan Regulador. *Anales de Ingeniería*, LVIII(640), 7-107.
- Zambrano, F. (1994). *Desarrollo urbano en Colombia. Una perspectiva histórica*. Recuperado el 13 de mayo de 2019, de Instituto de Estudios Urbanos: http://www.ieu.unal.edu.co/centrodocumentacion/nuevas-adq/item/download/96_28e18b47ba5c57fee011e20fb53c47d9
- Zambrano, F. (2002). De la Atenas suramericana a la Bogotá moderna. La construcción de la cultura ciudadana en Bogotá. *Revista de Estudios Sociales*(11), 9-16.
- Zambrano, F. (2002). La ciudad en la historia. En C. Torres, F. Viviescas, & E. Pérez, *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad* (págs. 121-148). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Zambrano, F., & Barón, A. (2018). *1938. El sueño de una capital moderna*. Bogotá: Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.