



Territorios

ISSN: 0123-8418

ISSN: 2215-7484

revistaterritorios@gmail.com

Universidad del Rosario

Colombia

Colón Llamas, Luis Carlos  
Crecimiento urbano y mercado de tierras en Bogotá, 1914-1944  
Territorios, núm. 40, 2019, Enero-Junio, pp. 119-143  
Universidad del Rosario  
Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6530>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35758023006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Territorios 40 / Bogotá, 2019, pp. 119-143  
ISSN: 0123-8418  
ISSN: 2215-7484

Expansión urbana

# Crecimiento urbano y mercado de tierras en Bogotá, 1914-1944

*Urban Growth and Land Market in Bogotá, Colombia,  
1914-1944*

*Crescimento urbano e mercado de terras em Bogotá, Colombia  
1914-1944*

Luis Carlos Colón Llamas\*



Recibido: 12 de febrero de 2018

Aprobado: 25 de julio de 2018

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6530>

Para citar este artículo:

Colón-Llamas, L. C. (2019). Crecimiento urbano y mercado de tierras en Bogotá, 1914-1944. *Territorios* (40), 119-143. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6530>

\* Arquitecto, Universidad de los Andes. Doctor en Arquitectura, Universidad de Valladolid. Profesor asociado, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo electrónico: [lcolonl@unal.edu.co](mailto:lcolonl@unal.edu.co) ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7171-3556>

## RESUMEN

### Palabras clave

*Urbanización, Bogotá,  
mercado de tierras,  
especulación urbana.*

Este artículo presenta los resultados de una investigación sobre el crecimiento de Bogotá en la primera mitad del siglo XX. El objetivo es revisar cuál fue el papel de los terratenientes, urbanizadores, agentes financieros y entidades municipales encargadas de la planeación en la creación y consolidación de un mercado de tierras destinado principalmente a la construcción de vivienda. El estudio considera que la acumulación de capital fue la fuerza orientadora del crecimiento urbano en este periodo, con importantes consecuencias para la ciudad en términos de los patrones de uso de la tierra, la distribución de la población y la estructura del espacio urbano en general. La investigación se basó principalmente en las escrituras notariales de los barrios inaugurados en el periodo de estudio. Los resultados fueron obtenidos a partir de la georreferenciación de los planos originales de los barrios.

## ABSTRACT

### Keywords

*Urbanization, Bogotá,  
land market, urban  
speculation.*

The article presents the results of a research on the urban growth of Bogotá in the first half of the 20th century. The aim is to analyze the housing land market and the roles played by landowners, developers, financial agents and municipal urban planning agencies in its consolidation. The study considers that capital accumulation was the force that guided the urban growth in this period, and that it had decisive consequences in terms of land use patterns, the distribution of people and the urban structure. The research is based on notarial deeds of neighborhoods inaugurated during the period. The calculated data were obtained from georeferenced maps of neighborhoods.

## RESUMO

### Palavras-chave

*Urbanização, Bogotá,  
mercado de terras,  
especulação urbana.*

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre o crescimento de Bogotá na primeira metade do século XX. O objetivo é revisar qual foi o papel de terratenentes, urbanizadores, agentes financeiros e entidades municipais encarregadas do planejamento na criação e consolidação de um mercado de terras destinado principalmente à construção de vivenda. O estudo considera que a acumulação de capital foi a força orientadora do crescimento urbano neste período com importantes consequências para a cidade em termos dos padrões de uso da terra, a distribuição da população e a estrutura do espaço urbano em geral. A pesquisa baseou-se principalmente nas escrituras notariais dos bairros inaugurados no período de estudo. Os resultados foram obtidos a partir do georreferenciamento dos planos originais dos bairros.

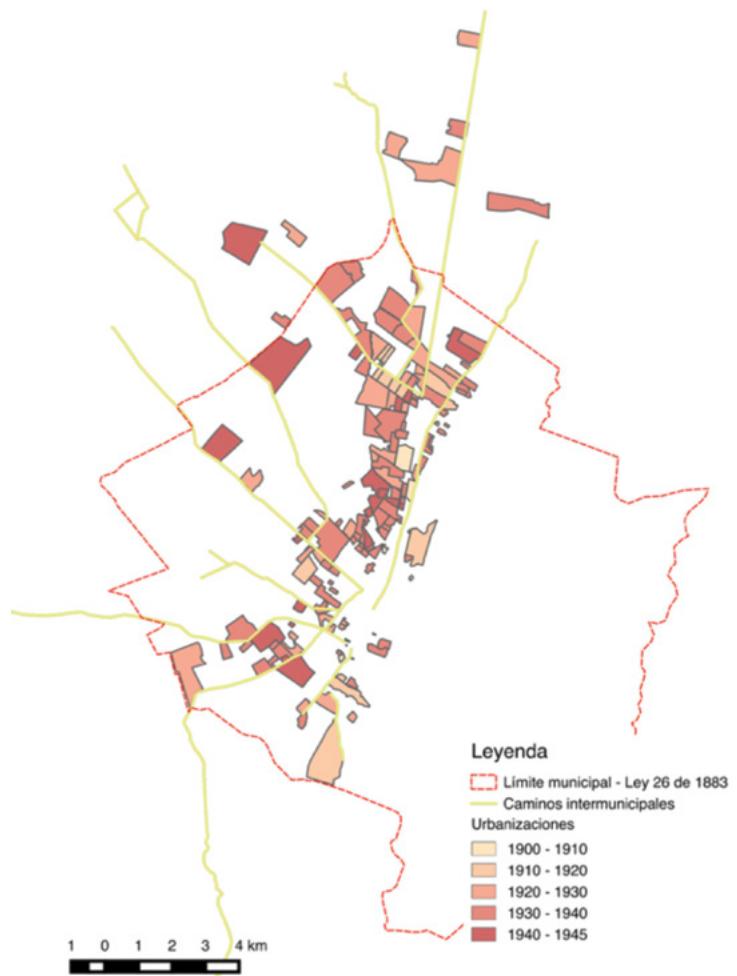
## 1. Las condiciones de partida

En los treinta años que van de 1914 a 1944 se urbanizaron más de 2 800 hectáreas en Bogotá, adicionales a las aproximadamente 800 existentes en 1914 (figura 1). Este fue un crecimiento sin precedentes en la historia de la ciudad, que señala la incorporación de la urbanización en el proceso de acumulación de capital. Algo similar ocurrió en otras ciudades latinoamericanas, donde la inversión en tierras y la parcelación de terrenos incorporados al perímetro urbano se convirtieron en “la defensa más segura contra la devaluación” de las monedas nacionales, lo cual, unido al patrón de rápido crecimiento urbano, desembocó en fuertes incrementos del valor inmobiliario de la tierra (Portes & Walton, 1976, p. 28).

Para el caso de Bogotá, este proceso se puede rastrear desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando la desamortización de bienes de la iglesia y del Estado, a partir de 1861, abrió la posibilidad para un reducido grupo de invertir los excedentes de capital obtenidos en el comercio o en el sector agropecuario en bienes raíces y particularmente en tierras (Castro, 2015). En los últimos años del siglo XIX, el carácter especulativo del mercado de tierras entró en una nueva etapa con la urbanización de algunos terrenos en inmediaciones de la ciudad consolidada.

Fue un periodo en que en el negocio urbanizador predominó la venta de predios sobre la construcción de vivienda. En las consideraciones de los urbanizadores no entraron los factores de riesgo inherentes

Figura 1. Urbanizaciones 1884-1944



Fuente: elaboración propia a partir de archivos notariales.

a la construcción, como la variabilidad de los precios de los materiales, la mano de obra y, en general, las grandes inversiones que implicaba la construcción de viviendas. En términos generales, fue un negocio de baja inversión y, por lo tanto, de bajo

territorios 40

<sup>1</sup> La precariedad de las condiciones de estas viviendas fue descrita en numerosos informes oficiales y médicos, que señalaron el peligro que representaban no solo para la salud de quienes las habitaban, sino para el resto de la ciudad. Entre el gran número de informes realizados a finales del siglo XIX por entidades públicas o de estudios médicos que daban cuenta de los problemas de salubridad de Bogotá y de las precarias condiciones de las viviendas obreras, se destacan los de los siguientes autores: Sociedad de Medicina (1886), Ministerio de Fomento (1890), Arias (1890), Muñoz (1893), Gómez (1898), García (1899), Alcaldía de Bogotá (1892), Alcaldía de Bogotá (1896), Junta Central de Higiene (1892).

<sup>2</sup> En *El Deber. Periódico político, literario, industrial y noticioso* (1881) se lee: "Importa, por otra parte, que los capitalistas de Bogotá se convenzan de que no hay ni puede haber actualmente mejor especulación aquí que la de construir en grande escala, con método y economía, muchas casas pequeñas y modestas, en los barrios lejanos del centro, donde el terreno es muy barato, sea para venderlas con facilidades de pago, sea pa-

riesgo. En lo que sigue, se definirán las características de ese mercado y el papel que desempeñaron los diferentes actores involucrados, así como las consecuencias de todo el proceso de urbanización para la ciudad del momento.

### 1.1. El déficit de vivienda obrera a inicios del siglo xx

A partir de 1889, el entonces alcalde Higinio Cualla propuso la construcción de un "barrio de pobres" o que se prohibiera la habitación en tiendas, a las que consideraba "focos de infección e inmoralidad", en los que vivían "las gentes pobres sin separación de edades ni de sexos, sin luz, agua ni aire, sin desaguaderos ni letrinas", utilizando la vía pública como excusado<sup>1</sup> (Informe, 1889) (Informe, 1890). En lo sucesivo, hasta bien entrado el siglo xx, las autoridades municipales insistirían en

este problema como uno de los problemas esenciales a resolver. Las condiciones para comienzos de siglo xx se pueden inferir del censo de 1907, de acuerdo con el cual, el número de viviendas de precarias condiciones representadas en tiendas, ranchos y, en menor medida, en casas-tiendas superaban la mitad de las existentes en la ciudad (tabla 1).

Pero el tema de la vivienda obrera no solo fue visto como un problema higiénico, sino también como un negocio especulativo<sup>2</sup>. Desde finales del siglo xix, una compañía constructora privada ya había intentado, sin éxito, iniciar la construcción de viviendas baratas para arrendarlas o venderlas (Osorio, 1893). Pero, la inestabilidad de las condiciones económicas y políticas de fin de siglo, con las consecuentes fluctuaciones de los precios de los materiales y la disponibilidad de la mano de obra hicieron que este tipo de iniciativas

Tabla 1. Tipos de vivienda por barrios, según el Censo de 1907

Barrios	Casas	Casatiendas	Tiendas	Ranchos	Total
Las Nieves	1483	289	1132	528	3432
San Victorino	1117	118	982	108	2325
Egipto	921	46	711	1439	3117
La Catedral	568	137	255	-	960
San Francisco	776	14	526	14	1330
Santa Bárbara-Las Cruces	1900	331	1536	177	3944
Chapinero	486	-	55	84	625
Total	7251	935	5197	2350	15733

Fuente: *El Nuevo Tiempo* (1907) citado por Rey (2010).

no lograran consolidarse. En su lugar, se concretaron modelos muy diferentes, algunos de los cuales lograron consolidarse en lo sucesivo.

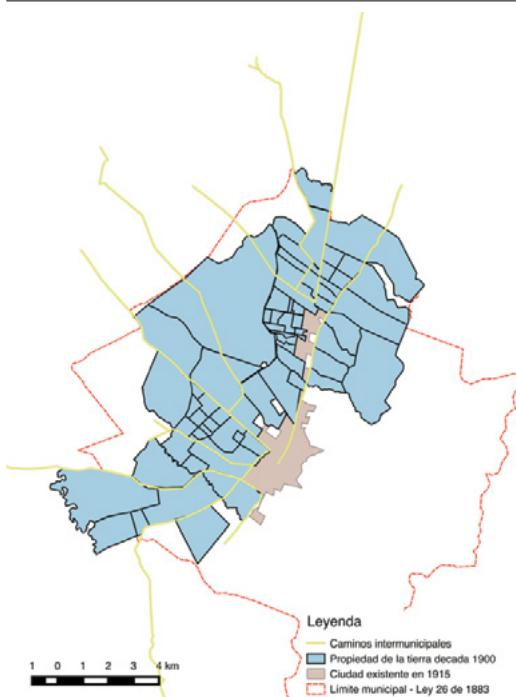
De esta forma, el proceso de urbanización de los bordes de la ciudad y del territorio circundante desde los últimos años del siglo XIX estuvo impulsado no solo por la necesidad de más espacio para vivienda y, en particular, de vivienda obrera, sino también por la oportunidad que vieron algunos en ello para el enriquecimiento mediante la especulación inmobiliaria.

## 2. Tierra en pocas manos

A inicios del siglo XX la tierra sobre la cual se podía extender la ciudad (y, de hecho, sobre la cual se extendería en los próximos cuarenta años) estaba en manos de menos de un centenar de propietarios. La hacienda de Chapinero, esto es: la totalidad de las tierras entre el río Arzobispo y la parte más alta de los cerros orientales, un área cercana a las 2600 hectáreas, estaba en manos de treinta propietarios (Mantilla, 1974; Bello & Ramírez, 1983; Carrasquilla, 1998) (figura 2).

El ejido de occidente que, con la desamortización de bienes decretada en 1861 estaba destinado a ser la “nueva ciudad”, fue dividido inicialmente en 676 predios con el propósito de estimular su urbanización. Sin embargo, la fuerte presión de los compradores por englobar los predios con el propósito de obtener parcelas con áreas más extensas y más aprovechables

**Figura 2. Propiedad de la tierra a comienzos del siglo XX**



Fuente: elaboración propia a partir de Carrasquilla (1998), Castro (2015), Bello y Ramírez (1993), Fonseca (1915).

para su explotación agropecuaria dieron al traste con el proyecto original. Finalmente, las 746 hectáreas del ejido quedaron en manos de muy pocos propietarios (Castro, 2015). Por otra parte, las tierras al sur del ejido de occidente y de la ciudad consolidada hasta los límites municipales de ese entonces estaban constituidas por poco más de doce haciendas. Esta condición fue definitiva en las características de monopolio que adquirió el mercado de tierras en la primera mitad del siglo XX<sup>3</sup>.

ra darlas en alquiler. Para esto, lo importante es asociar capitales considerables y dirigir su aplicación con tino, combinando la bien entendida especulación con cierta filantropía productiva para todos”.

<sup>3</sup> Logan y Molotch (1987) consideran el mercado de tierras “inherentemente monopólico” porque les da a los propietarios como clase el control completo sobre el total de la oferta de la mercancía. Algo que también sostiene Harvey (1990), en capítulo 11 sobre la teoría de la renta del texto referenciado.

<sup>4</sup> Un informe de 1942 de la Secretaría de Obras Públicas Municipales y el Ministerio de Minas y Petróleos identifica cuarenta explotaciones mineras activas en los cerros orientales para esa fecha, la mayor parte de ellas sin un control técnico apropiado (Parra Lleras y Royo & Gómez 1942).

<sup>5</sup> Para Harvey (1977), “El área urbana es edificada de modo secuencial a lo largo de un amplio periodo de tiempo y la gente y las actividades toman posiciones dentro del sistema urbano también de modo secuencial” (p. 174 y ss.). Esta ocupación secuencial del espacio se hace en función del poder adquisitivo de los ocupantes, de esta forma, aquellos con más dinero tienen más oportunidades de elección y ocupan las mejores posiciones, mientras los más pobres toman lo que les dejan.

## 2.1. Las condiciones de la tierra de extensión

En términos de sus condiciones físicas, este territorio era muy heterogéneo. En los Cerros Orientales existían zonas de explotación de piedra, areneras, minas de carbón y chircales para la fabricación de ladrillos, además de los bosques de explotación para madera<sup>4</sup>. La franja entre la Carrera 7 y el ferrocarril del Norte (Av. Caracas) tenía una topografía suave que facilitaba el drenaje de las aguas lluvias y las aguas servidas. Además, era una zona privilegiada por su fácil comunicación con el centro de la ciudad y por encontrarse próxima a las fuentes de agua de los cerros orientales y, en general, a la red de acueducto. La zona al occidente de la vía del ferrocarril del norte era una zona relativamente plana, fácilmente anegadiza y con numerosas zonas pantanosas y de humedales, y tuvo un uso agropecuario hasta que se comenzó a urbanizar en los últimos años del siglo XIX. Una parte importante de esta zona estaba atravesada por el río Arzobispo y las diferentes quebradas que conformaban su cuenca, que a medida que desaguaban en él lo contaminaban con las aguas servidas que recogían a su paso por la ciudad.

Estas diferencias y otras, como la cercanía a los caminos públicos, las redes de acueducto y alcantarillado, o la facilidad de transporte, definieron el destino socio-económico de cada uno de estos sectores, como se verá más adelante. También, determinaron los precios de la tierra y los

paisajes urbanos que se consolidaron con el tiempo. De esta manera, la distribución de la población estuvo definida por el poder adquisitivo de cada grupo socio-económico: los lugares más favorables fueron ocupados por los grupos de mayores ingresos y los menos favorables por los de menores ingresos<sup>5</sup>.

Por último, si bien, las motivaciones que dieron lugar al cambio de uso de la tierra aún están por estudiarse, es muy probable que estuvieran relacionadas con el cambio de las condiciones socio-ambientales y económicas, así como con la progresiva división de las haciendas que conllevó a una reducción en las condiciones de productividad. La subdivisión de las parcelas entre los herederos de una misma familia debió dar lugar a menores ingresos por arriendos o explotación agropecuaria o minera. Esto obligó en muchos casos a buscar otras formas de mejorar las rentas de determinados lugares.

Las zonas de la parte alta tradicionalmente asociadas con el abastecimiento de materiales (piedra, madera, arena, cal, arcilla para la fabricación de ladrillos y loza) favorecieron el establecimiento de una población vinculada a estos oficios y, en general, de una población pobre. Los propietarios de los terrenos de esta zona vieron una oportunidad para obtener una renta adicional en el arrendamiento de pequeñas parcelas para la construcción de vivienda de aquellos que no estaban en capacidad de acceder a un espacio en otro lugar de la ciudad. Fue así como la zona del paseo Bolívar, la vía en el límite oriental de la

ciudad entre el barrio Egipto y el parque de la Independencia, se fue poblando en ambos lados de la vía con habitaciones de precarias condiciones (Colón, 2005). Otros propietarios de tierras permitieron el establecimiento de familias pobres dentro de sus predios a cambio de arriendos o trabajos de mejoras de los predios. Esto ocurrió en los predios de El Buitrón (de la familia Vega), La Merced (de la familia Herrera), Las Mercedes (de la familia Maldonado), El Paraíso (de la familia Murillo), Barrocolorado (de la familia Ferré), de los Pardo Roche, de los Calderón Tejada, entre otros (Serna & Gómez, 2012).

### **3. Emprendedores de varios tipos**

Los urbanizadores dependían de la disponibilidad de tierra para su empresa. En este sentido, la actitud que asumieran los propietarios de esta era fundamental, de ello dependía que frenaran o estimularan el negocio urbanizador. Para finales del siglo XIX un cambio de mentalidad de las nuevas generaciones de propietarios de la tierra y algunos pioneros en el negocio urbanizador hizo posible la apertura de la frontera urbana mucho más allá de la simple agregación de unas pocas manzanas al núcleo de la ciudad consolidada. Es decir, se dio una transición progresiva de una actitud rentista a una actitud emprendedora: familias terratenientes que tradicionalmente habían sido rentistas dan paso a una generación que inicia acciones para urbanizar o especular activamente con la tierra. Echavarría (1989) destaca el

peso que tuvo la inversión en tierras en las fortunas bogotanas y antioqueñas en las décadas de 1930 y 1940 (tabla 2).

**Tabla 2. Análisis porcentual de 49 fortunas de Bogotá (29) y Medellín (20) a partir de las hijuelas**

	Medellín	Bogotá
Industria	23	14,2
Banca	4,5	2,8
Activo líquido	18,8	12
Minería	0,3	0
Transporte	1,1	1,2
Tierra urbana	34,7	36,8
Tierra rural	12,9	11,7
Ganadería	1,6	1,1
Otros	4,6	14,8
Año de corte	1931	1944

Fuente: Echavarría (1989), citado en Botero (1996).

En Bogotá, el caso más evidente es el de Antonio Izquierdo, quien adquirió en la última década del siglo XIX tres zonas de terreno entre Bogotá y Chapinero sobre las vías del ferrocarril y del tranvía, las cuales parceló y comenzó a promocionar a partir de 1898. Las ventajas que destacaba Izquierdo en su folleto promocional tenían que ver con la cercanía a la ciudad consolidada de ese momento, la facilidad de transporte, la posibilidad del servicio de acueducto, la amplitud de las parcelas y, ante todo, la rentabilidad que podían ofrecer a sus compradores. Izquierdo

<sup>6</sup> Es de notar que la publicación de este folleto se hizo durante la Guerra de los Mil Días, momento en el cual la devaluación del papel moneda llegó a uno de los puntos más extremos de la historia del país.

<sup>7</sup> José María Sierra y Antonio Izquierdo veían en el norte de la ciudad posibilidades de desarrollo, (Londoño, 1989; Izquierdo, 1900), por ello una parte importante de sus inversiones en tierra estuvieron situadas en esa zona de la ciudad.

compara su empresa con una “caja de ahorros”: quien invirtiera en la compra de parcelas obtendría una ganancia segura y no arriesgaría su dinero a los avatares de la devaluación del papel moneda<sup>6</sup> (Izquierdo, 1900).

### 3.1. La tierra como inversión

Para los primeros años del siglo XX, los perfiles de los especuladores de la tierra podrían clasificarse según el modo como la habían obtenido y sus intereses con respecto a ella. Logan y Molotch (1987) clasifican en tres grupos a los tipos de emprendedores del mercado de tierras.

- a) El primer grupo es el de los emprendedores pasivos y su comportamiento se asimila al del rentista clásico, que vive de los títulos heredados. José Joaquín Vargas es el ejemplo característico de este perfil: como heredero de la hacienda El Salitre de más de 1500 hectáreas, la dividió en seis “potreros” para administrarla en función de las rentas que producía, sin ningún interés en su desarrollo urbanístico (Bello & Ramírez, 1983).
- b) En segunda instancia, están los emprendedores activos, quienes especulan con el futuro de un sitio en particular, basándose en las tendencias de desarrollo. El caso más representativo es el de José María Sierra, quien desde su llegada a Bogotá compra y acumula importantes extensiones de tierra en diferentes puntos de la ciudad, con el

propósito de ponerse en el camino de las tendencias de desarrollo de la ciudad futura<sup>7</sup>. Pero, también aprovecha coyunturas como la Guerra de los Mil Días (1899-1901) para comprar un gran número de propiedades entre inmuebles y predios en Cundinamarca, Valle y Antioquia. En Bogotá y Cundinamarca hace más de 123 negocios sobre inmuebles, fincas y haciendas entre 1899 y 1901 (Álvarez, 2005). Sierra no fue el único en aprovechar esta coyuntura, en Bogotá y en otras ciudades del país hubo otros emprendedores activos que durante este periodo guardaron su dinero invirtiéndolo en tierras e inmuebles (tabla 3).

- c) Por último, están los emprendedores estructurales, que, a diferencia de los anteriores, no solo confían en su capacidad de estimar futuras tendencias de desarrollo, sino que tratan de intervenir en ese futuro. Su estrategia consiste en influenciar el “escenario más amplio” de la toma de decisiones que pueden determinar ventajas locativas. Antonio Izquierdo es significativo en este sentido: no solo compra tierra en puntos estratégicos hacia donde apunta el desarrollo de la ciudad, sino que su papel activo en los círculos políticos de toma de decisiones le permite incidir favorablemente en beneficio de sus propiedades. Miembro de la Sociedad de Embellecimiento, del Jockey Club y de otros círculos de élite en varias oportunidades hace negocios con el municipio o la nación y, en algunos

Tabla 3. Resumen de predios adquiridos por José María Sierra (1898-1911)

Municipio	Propiedad	Núm. Lotes comprados	Área (fanegadas)	Año de compra
Bogotá	Hda. Llano de Mesa	18	s.d.	1899
Bogotá	Hda. La Estanzuela (Santa Isabel)	1	80	1899
Usaquén	Hda. Santa Bárbara	7	s.d.	1899
Bogotá	Potrero de San Bernardo	1	23	1899
Bogotá	Quiroga	1	13	1899
Bogotá	Ejidos de caballería	1	6	1899
Tocancipá - Zipaq.	Tibitó grande	13	s.d.	1899
Cota	Hda. La Florida	1	139	1900
Bosa	La Laguna - Muzu	1	119	1900
Bogotá	Quinta Frascati	2	s.d.	1900
Funza	El Cacique	2	157	1900
Madrid	Casablanca	7	s.d.	1900
Zipaquirá	Tibitó	18	s.d.	1900
Madrid	San Rafael	1	s.d.	1900
Madrid-Cota-Tenjo	Los Laureles	2	203	1900
Guasca	El Salitre	1	s.d.	1900
Suesca	Umbatá	1	s.d.	1900
Suba	La Estaca	4	s.d.	1900
Bosa	Las Delicias	1	s.d.	1900
Usme	Hda. El Tunal	3	320	1901
Bogotá	El Carbón	1	s.d.	1901
Bogotá	Faja de terreno Las Nieves	1	s.d.	1901
Engativá	La Florida, antigua La Isabel	1	s.d.	1901
Suba	La Sirena	1	s.d.	1901

Continúa

territorios 40

127

Municipio	Propiedad	Núm. Lotes comprados	Área (fanegadas)	Año de compra
Nemocón	El Tagüe	1	s.d.	1901
Anapoima	La Chica	1	s.d.	1901
Suba	Laguna o Pantano	1	s.d.	1901
Bogotá	Finca Armenia	3	34	1902
Funza	El Cacique – Sta. Teresa	1	218	1902
Nemocón	La Ramada – Churumbo – Patio B.	1	s.d.	1902
Funza	Ceuta	1	199	1902
Nemocón	Aposentos	4	s.d.	1903
Funza	La Florida	1	139	1903
Bogotá	Finca Paiba	5	108	1904
Usaquén	Hda. Córdoba	1	259	1908
Bogotá	Lote Tívoli	1	20	1908
Bogotá-Usaquén	Finca El Chicó	1	887	1911

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez (2005) y archivos notariales.

Nota: Nótese la gran cantidad de negocios realizados durante la Guerra de los Mil Días (1899-1901).

casos, expresa abiertamente los beneficios que espera, como en el caso de la “cesión gratuita” de un terreno para la realización de la exposición del Centenario de la Independencia:

Estando interesado en que la Exposición tenga todo el éxito que merece, tanto por la idea patriótica que encierra, cuanto por ser yo un industrial, a quien se le confirieron los primeros premios en las exposiciones de 1889 y 1907, renuncié a la idea de la venta y ofréci gratuitamente mis terrenos y la casa para que se celebrara allí la Exposición.

Confieso que me conviene que el público conozca mi parque, para que sepa apreciarlo y me lo paguen bien cuando lo venda, como le conviene a un artista exhibir un cuadro; cada día que pase habrá más gente que sepa apreciar la importancia que tiene para la higiene y el embellecimiento de la ciudad la adquisición de un parque como el mío (Citado en: Garay, 2005).

De igual manera, después de venderle al municipio los terrenos para la conservación de las hoyas hidrográficas, le propuso un negocio para su arborización (Archivo

de Bogotá, 1920); también obtiene una derivación del acueducto de Chapinero para su uso privativo como parte de las negociaciones de los terrenos que vende en su momento<sup>8</sup>. Los ejemplos son numerosos y de todos ellos saca partido Izquierdo por su papel activo en los círculos políticos y de élite (tabla 4).

Las empresas urbanizadoras fueron de diferente envergadura. En primer término, se podrían señalar aquellos urbanizadores que iniciaron en unos pocos años varias urbanizaciones en diferentes puntos de la ciudad, usualmente en terrenos de gran extensión. En segundo lugar, estaban aquellos que preferían comprar una parte de una urbanización en desarrollo para vender los predios por su cuenta. En

este grupo vale la pena diferenciar entre aquellos que actuaban como especuladores comprando predios como un depósito de dinero seguro en una “caja de ahorros”, como el caso de Leo S. Kopp (figuras 3 y 4) y los que operaban como “promotores inmobiliarios”, cuyo interés era obtener ganancias rápidas para continuar en el mismo negocio. Estos últimos, si bien, en menor escala, también adquirían predios en diferentes urbanizaciones de la ciudad o desarrollaban por su cuenta predios pequeños. Pedro Ignacio Uribe es ilustrativo de este caso: compra fracciones en urbanizaciones en proceso que desarrolla y vende por su cuenta (tabla 5).

La estrategia de comprar en diferentes puntos de la ciudad no puede considerarse

<sup>8</sup> Ver: *Acuerdo 15 de 1914, mediante el cual el Concejo autoriza la compra del acueducto a Ramón Jimeno y en el que se detallan todos los bienes que lo conforman.*

Tabla 4. Ventas de Antonio Izquierdo al municipio o a la nación

Predio	Área	Escritura/año/ notaría	Objeto
Predios vendidos al acueducto municipal			
El Delirio	1438 fanegadas	Esc.586/1918/3 <sup>a</sup>	Protección de las hoyas hidrográficas del acueducto municipal.
La Upata	591 fanegadas	Esc.1157/1917/3 <sup>a</sup>	
El Granizo	213 fanegadas	Esc.1157/1917/3 <sup>a</sup>	
Lote	S.d.	Esc.187/1908/3 <sup>a</sup>	Instalaciones del acueducto municipal.
Lote	S.d.	Esc.619/1910/4 <sup>a</sup>	
Otros predios			
Lote (parque de la Independencia)	3286 varas c.	Esc.1309/1912/3 <sup>a</sup>	Realización de la exposición del centenario de la independencia.
Lote (parque de la Independencia)	80000 varas c.	Esc.1318/1905/2 <sup>a</sup>	Ensanchar el parque del Centenario.
Lotes barrio Sucre	S.d.	Esc. 949/1910/3 <sup>a</sup>	Construcción de una iglesia.

Fuente: elaboración propia a partir de archivos notariales y Acuerdo 105 de 1955.

**Tabla 5. Resumen de barrios en los que compró fracciones Pedro Ignacio Uribe**

Barrio	Urbanizador	Año	Área (m <sup>2</sup> )
Camellón Ponce	Pedro I. Uribe	1913	51738
La Pradera	Pedro I. Uribe	1913	2282
Las Mercedes	Pedro I. Uribe	1928	77796
Manzana 49 Santa Lucia	Pedro I. Uribe	1929	17435
Santa Barbara	Pedro I. Uribe	1925	3445
Las Cruces-34 lotes	Pedro I. Uribe-Heliodoro Laverde	1914	5534
Las Nieves	Pedro I. Uribe-Heliodoro Laverde	1914	11974
Ricaurte	Pedro I. Uribe	1929	6197

Fuente: elaboración propia a partir de archivos notariales.

como aleatoria y probablemente respondió a la idea de tener reservas de tierra de diferentes precios para los diferentes submercados. El caso de la Compañía Urbanizadora (La Urbana) es significativo en este sentido (tabla 6).

**Tabla 6. Principales urbanizaciones de la Urbana – Compañía urbanizadora\***

Periodo	Urbanizaciones
1919-1933	El Ejido, Calles 3A y 4 <sup>a</sup> , El Circo, Marly, La Selva, Tres Esquinas, Calle 63 a 65, Muequetá, Carrera 10 <sup>a</sup> , Quiroga, Restrepo.
1934-1937	La Estanzuela-Hospital San José, Lotes calles 66-67, La Floresta, Restrepo 3 <sup>a</sup> Sección, Carlos E. Restrepo

Fuente: archivos notariales.

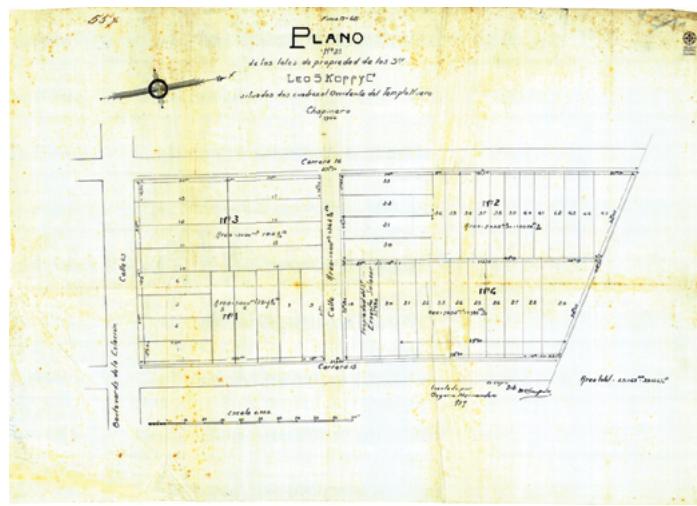
\* En 1934 la “Compañía urbanizadora” cambia su nombre por “La urbana-Compañía urbanizadora”.

#### **4. Los agentes financieros**

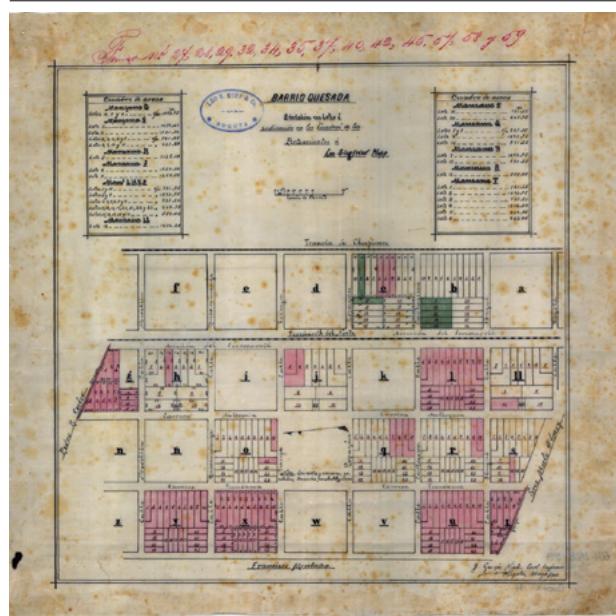
La financiación fue uno de los grandes escollos a los que se vieron enfrentados quienes contemplaron alguna iniciativa en el campo de la urbanización. Tal vez por ello, la escala de la urbanización se mantuvo en unas dimensiones francamente modestas hasta finales del siglo XIX: a lo sumo unas pocas manzanas en los márgenes de la ciudad consolidada. La posibilidad de ampliar el mercado y la escala de la urbanización dependía de las fuentes de crédito. Los urbanizadores necesitaban financiar la compra de tierras y las obras de urbanización, y los consumidores, por su parte, particularmente aquellos de ingresos medios y bajos, necesitaban financiar la compra de predios.

Para superar este escollo, los urbanizadores idearon formas de financiación

**Figuras 3 y 4. Lotes comprados por Leo S. Kopp en los barrios del mercado (Chapinero) y Quesada entre 1902 y 1903**



Fuente: Archivo General de la Nación. Escritura 149 de 1917, notaría 2a.



Fuente: Archivo de Bogotá. Ref.604.3568.399

CRECIMIENTO URBANO Y MERCADO DE TIERRAS EN BOGOTÁ, 1914-1944

territorios 40

131

<sup>9</sup> Sobre esto, ver: Urrutia y Námen (2011), Ceballos (2011), Saldaña (1996), ICT (1955).

<sup>10</sup> En 1923, el Director de Obras Públicas publicó una lista de 29 barrios realizados hasta esa fecha en los que, según él, en ninguno se habían cumplido las disposiciones municipales. Para el funcionario estaba claro que no era un problema de descuido de la administración, sino que en algunos casos había sido favorecido por esta (Alcaldía de Bogotá, 1923).

directa con los dueños de la tierra y los consumidores. En el primer caso, para las compras de los predios a urbanizar, una de las modalidades fue la compra mediante hipoteca. Los urbanizadores adquirían predios que quedaban hipotecados a nombre del propietario de la tierra hasta que estos terminaran de pagar las cuotas pactadas. De esta forma, el pago del predio dependía del éxito del negocio urbanizador.

Pero el desafío consistió en la creación de un mercado para los sectores de bajos ingresos. Para ello, fue necesario, además de conseguir tierra barata, idear un sistema de financiación para quienes no calificaban para créditos bancarios. Los urbanizadores vendían los lotes mediante una hipoteca directa con el comprador, quien debía pagar el valor total en cuotas mensuales en un plazo de hasta cinco años. Este fue el método inaugurado, hasta donde se tiene noticia, por Antonio Izquierdo, y utilizado en lo sucesivo por casi todos los urbanizadores.

Los mecanismos de financiación estatales no lograron convertirse en un verdadero contrapeso de los privados. En todo el periodo no existió una política de crédito hipotecario dirigido a sectores de bajos ingresos. Ni el Banco Agrícola Hipotecario creado en 1924, ni el Banco Central Hipotecario creado en 1932 tuvieron un impacto efectivo que contrarrestara la acción privada en este sentido<sup>9</sup>.

## 5. La planeación de la ciudad

### 5.1. Los intentos por controlar el negocio urbanizador (la legislación)

El papel de la administración en la consolidación del mercado fue definitivo. Los inversores consideran aquellos factores que podrían potencialmente alterar los precios de la propiedad, y uno clave es la actividad del gobierno (Logan & Molotch, 1987). Polanyi (1944, citado por Logan & Molotch, 1987) va más lejos al afirmar que la regulación y los mercados han crecido juntos.

En el caso de Bogotá, la administración municipal intervino de diferentes maneras en este proceso que ya amenazaba con adquirir proporciones alarmantes para mediados de la década de 1920<sup>10</sup>. La normativa reguladora, los mecanismos fiscales y la intervención directa en la provisión de vivienda fueron las principales formas de control e intervención en el proceso de urbanización por parte del estado que, durante el periodo de estudio, más que controlar la urbanización lo que lograron fue estimularla.

### 5.2. Mecanismos normativos

La legislación municipal osciló entre normas para la regulación de la urbanización y aquellas para estimular el desarrollo que, por lo general, enmendaban o derogaban algunas consideraciones hechas en las primeras. En este sentido, la normativa de comienzos del siglo XX fue reformada

varias veces con el propósito de adaptarla al desarrollo creciente de la ciudad<sup>11</sup>. Pero, la falta en casi todo el periodo de una dependencia que se encargara de revisar y armonizar esta normativa dio lugar a que el conjunto fuera ambiguo y algunas veces contradictorio. Esto favoreció a que, en paralelo a la normativa de regulación, se produjera una normativa de *excepción* que aprobó varios de los barrios en los que se comenzaron a vender predios. Esta normativa de excepción fue la que, según los técnicos encargados de expedir las licencias en la época, abrió la posibilidad para que en lo sucesivo se asumiera la norma con una gran flexibilidad<sup>12</sup>.

Para 1934, el recién creado Departamento de Urbanismo, dirigido por Karl Brunner, optó por una reglamentación específica para 21 urbanizaciones acordada con los propietarios, así como por una armonización de la reglamentación existente, lo que evidencia una vez más la adaptación de la norma a los procesos de urbanización de carácter privado en curso<sup>13</sup>.

### 5.3. Mecanismos fiscales

Los mecanismos fiscales para intervenir en el control de la urbanización de la ciudad se podrían dividir en los siguientes: (i) Impuestos a solares no edificados dentro del perímetro urbano con el propósito de evitar los grandes vacíos al interior de la ciudad y, de alguna manera, su expansión indiscriminada; (ii) Impuestos de valorización sobre obras públicas. Estos mecanismos encarecían la propiedad y

probablemente ocasionaban escasez de suelo barato con lo cual estimulaba el crecimiento; (iii) Exención de impuestos para predios de poco valor. Orientado a favorecer a propietarios de bajos recursos, fue en realidad un instrumento utilizado por los urbanizadores para definir los tamaños de los predios de las urbanizaciones y su valor, con el propósito de mantener los predios que vendían en el rango de los exentos de impuestos<sup>14</sup>.

### 5.4. La intervención estatal en la vivienda

Otro de los aspectos en los que se propuso incidir el Estado para controlar el proceso de urbanización fue el de la vivienda, particularmente la de sectores obreros. En 1918 el gobierno nacional ordenó que los municipios que tuvieran más de 15 000 habitantes debían destinar el 2 % de sus rentas y contribuciones a la construcción de habitaciones higiénicas para la “clase proletaria”. En este marco, el Concejo de Bogotá, un año después, aprobó un acuerdo entre el gobierno nacional y el Municipio para la compra de lotes y la edificación de habitaciones. Mediante este acuerdo se creó la Junta de Habitaciones para Obreros que tenía como obligación adquirir predios y construir viviendas obreras, para lo cual el Municipio se obligaba a proveer los servicios públicos de acueducto y alumbrado para dichas viviendas<sup>15</sup>. La gestión estatal logró construir entre 1918 y 1942 un total de 791 viviendas, un número que, frente a las necesidades reales, fue absolutamente

<sup>11</sup> Entre las principales reformas del Acuerdo 10 de 1902, que fue el principal instrumento normativo de la urbanización vigente todavía en la década de 1930, figuran las siguientes: Acuerdo 7 de 1913, por el cual se reforma el número 10 de 1902; Acuerdo 6 de 1914, por el cual se dictan reglas de urbanización; Acuerdo 28 de 1916, por el cual se derogan el artículo 6.º del Acuerdo número 6 de 1914 y el Acuerdo número 32 del mismo año...; Acuerdo 28 de 1922, por el cual se derogan los Acuerdos 7 de 1913 y 34 de 1916 y los artículos 11, 12 y 14 del Acuerdo 6 de 1914, y se modifican el Artículo 4 del Acuerdo 30 de 1911 y el Acuerdo 10 de 1902; Acuerdo 58 de 1923, por el cual se dicta una disposición en el ramo de urbanización (Bogotá futuro).

<sup>12</sup> Sobre la excepcionalidad de las normas y sus implicaciones en la urbanización de la ciudad, véase el informe del Director de Obras Públicas Municipales refiriéndose al caso de los barrios La Perseverancia y Lourdes. Alcaldía de Bogotá (1923).

<sup>13</sup> Ver Departamento Municipal de Urbanismo, Construcciones y urbanizaciones. Disposiciones vigentes en la ciudad de

←

Bogotá. Bogotá: Imprenta Municipal, 1934. Ver adicionalmente: Acuerdo 48 de 1934, por el cual se reglamentan las urbanizaciones en la ciudad.

<sup>14</sup> Ley 25 (1921). Crea impuesto de valorización.

Ac. 84 (1928). Exime de impuestos a fincas de menos de mil pesos.

Ac. 22 (1929). Tasas de impuesto predial. Exime fincas de menos de mil pesos.

Ac. 14 (1931). Aumenta a mil quinientos pesos el valor de las fincas exentas de impuesto predial.

PDA 230 (1930). Fomenta casas de vecindad, exime de impuestos.

Ordenanza 30 (1935). Impuesto a solares no edificados dentro del perímetro.

Ley 195 (1936). Aumenta hasta el 8x1000 el impuesto predial de predios no edificados.

Ac. 24 (1936). Impuesto de valorización para las obras del IV Centenario.

Ac. 11 (1937). Establece un impuesto de valorización para el desarrollo de ciertas obras.

Ac. 22/1940. Establece sobretasas a predios no edificados.

<sup>15</sup> Ver: Ley 46 de 1918: Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas →

territorios 40

134

insuficiente y que dejó un gran margen de actuación para los promotores privados (Castañeda, 1988) (tabla 7).

**Tabla 7. Viviendas construidas en Bogotá por gestión estatal, 1919-1942**

Entidad	Periodo	Barrio	Número de viviendas
Junta de habitaciones para obreros	1918-30 [sic]*	1º de Mayo, Buenos Aires y Acevedo Tejada.	139
Instituto de Acción Social	1931-42 [sic]*	La María, Acevedo Tejada, Olaya Herrera, Calle 16 sur.	110
Municipio de Bogotá	1935-38	Centenario y Santa Fé	542

Fuente: García (1944) citado en Castañeda (1988).

\*La Junta de Habitaciones para Obreros funcionó entre 1919 y 1932 y el Instituto de Acción Social entre 1933 y 1942.

## 6. Algunas conclusiones preliminares

Zukin (1989) llama la atención sobre la necesidad de enfocar el análisis del cambio urbano más desde los inversores que desde los consumidores. Para el caso de Bogotá, fueron los urbanizadores y los terratenientes, como principales agentes de inversión, los que definieron los cambios de uso de la tierra, seleccionaron las zonas a urbanizar y los sectores sociales a los que iban destinadas, definieron la forma urbana y los tamaños de los predios. Adicionalmente,

es de suponer que tuvieron el poder para ejercer como coordinadores del mercado, aumentando o reduciendo la oferta de acuerdo con los precios del mercado. ¿Cuáles fueron los factores que impulsaron este crecimiento acelerado y cuáles fueron sus consecuencias? A estas preguntas se pueden adelantar algunas respuestas preliminares.

### 6.1. La escasez artificial definida socialmente

La acelerada expansión de la ciudad y el patrón de urbanización, cada vez más disperso, pueden ser explicados en parte por un fenómeno de *escasez artificial* que fue definida por varios actores<sup>16</sup>. En primer término, por los propietarios de tierra urbana o periurbana que dejaron sin desarrollar sus lotes en espera de un momento favorable para hacerlo. Por otra parte, por quienes especularon con la compra de predios en los nuevos barrios para venderlos cuando las mejoras de los vecinos y de la municipalidad en materia de infraestructura y servicios hubieran incrementado su valor. Es posible que los propios urbanizadores llegaran en algunos momentos a ralentizar las ventas si los precios del mercado o las circunstancias no les eran favorables. Por último, no existieron mecanismos de regulación de los precios de la tierra, lo cual favoreció la dispersión y una estratificación espacial muy desigual. Los urbanizadores estratificaron las diferentes zonas de la ciudad según las condiciones y posibilidades para su urbanización y, de la misma manera, determinaron submercados destinados a

los diferentes sectores socioeconómicos. Es probable que esto haya ocurrido bajo una dinámica de ensayo y error.

Las medidas restrictivas adoptadas por la administración municipal (fijación de un perímetro urbano e impuestos a predios vacantes), que pretendían regular la construcción de la ciudad, debieron encarecer el suelo urbano y periurbano, lo que impulsó la urbanización de terrenos cada vez más lejanos con el propósito de proveer suelos baratos a una población de escasos recursos en aumento. En esencia, las medidas de control del crecimiento físico de la ciudad resultaron ser contraproducentes. La definición del perímetro urbano, como de las demás medidas coercitivas, se dio en medio de fuertes tensiones sociales y presiones por parte de los diferentes grupos de actores (propietarios de la tierra, habitantes de los barrios obreros, urbanizadores, concejales y técnicos de la administración) en defensa de intereses muy diversos, unos a favor del crecimiento de la ciudad y la inclusión de sus predios dentro del perímetro urbano, otros a favor de un desarrollo más racional. Hall (1973) y Harvey (1977) han sugerido que cuando el sistema de planeación se centra en el control físico y fracasa como medio de control fiscal tiene una fuerte influencia inflacionaria<sup>17</sup>.

## 6.2. Las consecuencias

Si bien, en el marco de esta investigación no es posible evaluar en detalle cuáles

fueron las consecuencias para cada uno de los sectores del espectro social, se pueden esbozar algunas apreciaciones generales. La ausencia de una legislación que controlara los usos de la tierra dejó en manos del sector privado la estructura de la ciudad. La distribución de la población y la concentración de las actividades urbanas en ciertas zonas de la ciudad quedó en manos de los urbanizadores. Las decisiones de urbanizar para los diferentes sectores socioeconómicos fueron ante todo definidas por el mercado no por un plan definido desde el municipio. Solo hasta 1944 el municipio dispuso del primer plan de zonificación que les permitió a los técnicos tener alguna incidencia en estos aspectos (Acuerdo 21 de 1944).

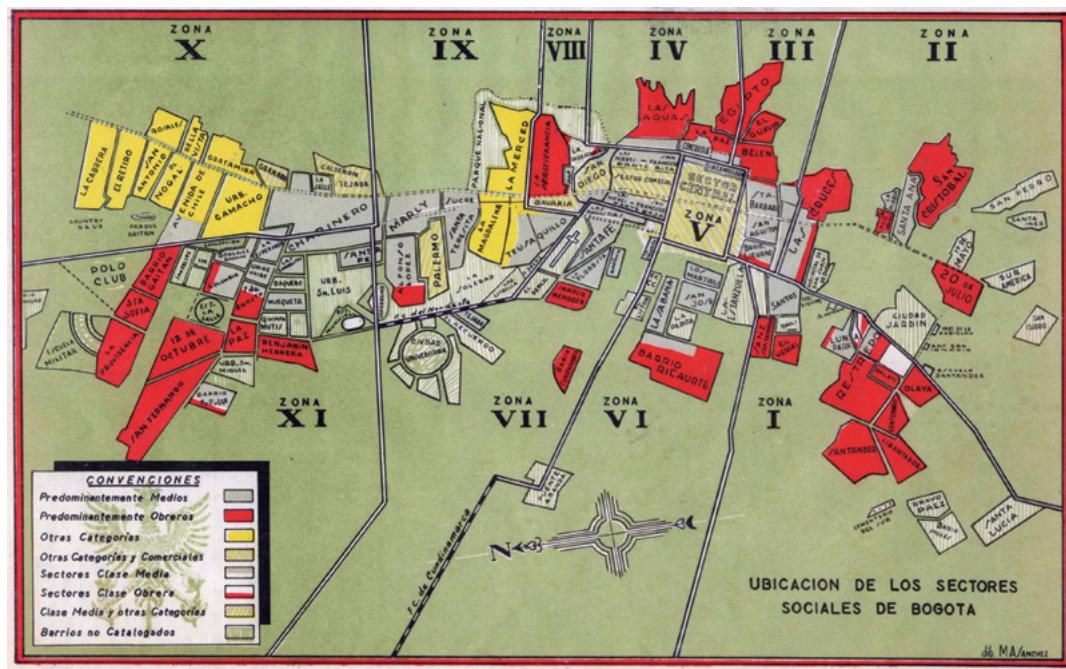
Relacionado con lo anterior, las consecuencias más evidentes fueron la segregación y la desigualdad en la distribución de servicios públicos. El rezago de extensas zonas de la ciudad en materia de servicios públicos se evidencia en el censo de 1938 que muestra que las zonas de mayor concentración de barrios obreros carecían de casi todos los servicios básicos. La constitución de una periferia de zonas industriales y barrios obreros fuertemente segregada de las zonas residenciales y comerciales de altos ingresos, y el contraste en la distribución de servicios públicos fue algo difícil de remontar para el municipio en los años siguientes como lo evidencia el contraste entre los censos de 1938 y 1951 (figuras 5 y 6).

para la clase proletaria; y Acuerdo 37 de 1919: sobre construcción de habitaciones para obreros.

<sup>16</sup> Harvey (1977) sostiene que en un mercado la escasez no surge naturalmente, está definida socialmente.

<sup>17</sup> “El crecimiento puede ser moderado, pero si controlamos el crecimiento físico sin controlar nada más que eso, el resultado será el de exacerbar la escasez” (Harvey, 1977, p. 201).

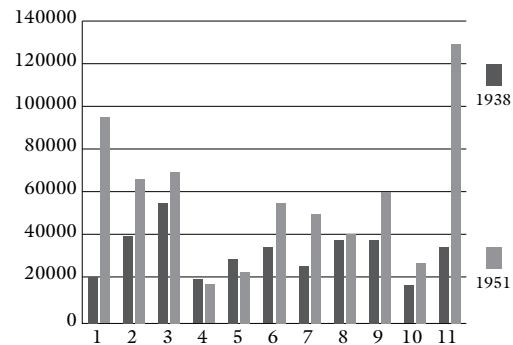
**Figura 5. Plano de sectores sociales, 1946**



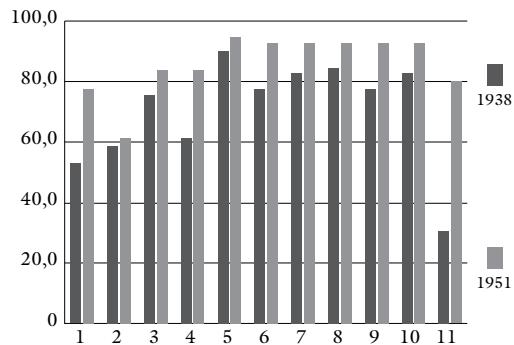
Fuente: Contraloría General de la República (1946).

Figura 6. Cuadros de número de habitantes y cobertura de servicios públicos por zonas

### Número de habitantes por zonas (diferencia entre los censos 1938 y 1951)



Cobertura de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica)



Fuente: elaboración propia a partir de Anuario estadístico municipal, 1940-1950.

El estudio realizado por la Contraloría en 1946 deja ver que, si bien, había zonas “predominantemente obreras” y otras para sectores medios y altos, la mezcla era evidente. Desde 1940, el entonces alcalde Germán Zea había expresado la “[...] necesidad de dividir la ciudad en sectores, en zonas para agrupar en cada una de ellas a los habitantes por su clase o actividades...” (Citado en Amato, 1968, p. 222). Para Amato (1968) esta iniciativa respondía a la preocupación de las élites porque sus nuevas áreas residenciales estuvieran rodeadas de usos indeseables y particularmente de barrios obreros. El Acuerdo 21 de 1944 definió el primer plan de zonificación para la ciudad, algo que estaba en estudio desde 1933<sup>18</sup>.

Por último, fue evidente el endoso del presupuesto público futuro por cuenta

de las obras de urbanización no realizadas o parcialmente realizadas por los actores privados (acueducto, alcantarillado, pavimentación, canalización de ríos). En lo sucesivo, una de las principales tareas del Municipio y uno de los principales rubros del presupuesto municipal fue el de construcción de las redes de servicios públicos, especialmente de alcantarillado y pavimentación<sup>19</sup> (tabla 8). Conforme se iban ampliando las redes de servicios, la posibilidad de incluir nuevos terrenos al proceso de urbanización se hacía más viable y la valorización de los terrenos que recibían los beneficios de los servicios municipales fomentaba el negocio especulativo.

El orden en el que se dio el proceso fue determinante del carácter que adquirió. La venta de predios fue, en la mayoría de los casos, anterior a las obras de urbanización.

**Tabla 8. Presupuestos municipales de obras públicas, 1925-1938**

	1925	1926	1927	1928	1929	1930	
TOTAL OBRAS PÚBLICAS	192.638,61	300.005,42	1.896.597,23	1.592.960,00	1.104.510,00	245.460,00	
TOTAL PRESUPUESTO	5.294.213,36	4.056.952,46	4.309.643,05	4.426.381,35	4.257.168,45	2.398.264,13	
Alcantarillado y pavimentación	25.000,00	15.000,00	800.000,00	800.000,00	800.000,00	65.000,00	
% del alcantarillado del presupuesto de obras públicas	13,0	5,0	42,2	50,2	72,4	26,5	
% del presupuesto de obras públicas del total	3,6	7,4	44,0	36,0	25,9	10,2	
	1931	1932	1933	1934	1935	1937	1938 (1)
	391.840,00	649.781,86	856.440,00	734.119,53	990.600,00	2.233.953,35	4.264.630,00
	1.417.078,71	3.808.610,17	2.482.970,63	2.522.243,57	3.043.474,82	4.687.899,56	9.744.031,93
	79.400,00	90.000,00	16.140,00	16.140,00	540.000,00	397.080,00	545.000,00
	20,3	13,9	1,9	2,2	54,5	17,8	12,8
	27,7	17,1	34,5	29,1	32,5	47,7	43,8

Fuente: elaboración propia a partir de Acuerdo 59 de 1924, Acuerdo 98 de 1925, Acuerdo 76 de 1926, Acuerdo 82 de 1927, Acuerdo 98 de 1928, Acuerdo 46 de 1929, Acuerdo 39 de 1930, Acuerdo 61 de 1931, Acuerdo 59 de 1932, Acuerdo 53 de 1933, Acuerdo 47 de 1934, Acuerdo 62 de 1936, Acuerdo 55 de 1937.

\*Entre 1926 y 1928 se hizo efectivo un auxilio otorgado por la Gobernación de Cundinamarca y la Nación para obras de acueducto y pavimentación, según la Ordenanza 16 de 1926 y la Ley 12 de 1926.

(1) Presupuesto ordinario y extraordinario con motivo de las obras del IV Centenario.

<sup>18</sup> *El contrato de Brunner incluía el estudio de la zonificación de la ciudad (Acuerdo 42 de 1933).*

<sup>19</sup> *En el presupuesto de 1938, los barrios incluidos en el presupuesto de obras públicas en los rubros de alcantarillado y pavimentación fueron los siguientes (49 en total, en su mayoría obreros): Acevedo Tejada, Alfonso López, Barrios Unidos del Norte, Barrocolorado, Belén, Bravo Páez, Chiquinquirá (La Concordia), Colombia, Egipto, El Guavio, Gaitán, Girardot, Independencia, La Floresta y la Huerta, La Paz, La Paz (Paseo Bolívar), La Providencia, Las Aguas, Las Cruces, Las Granjas, Las Margaritas o Cundinamarca, Las Mercedes del Norte, Las Quintas, Libertadores, Lourdes, Nordenste, Olaya Herrera, Parque Nacional, Perseverancia, Primero de Mayo, Puente Aranda, Quinta Camacho, Restrepo (1 y 2a sección), Ricaurte, Río Negro, Rosario, Sáenz, Samper Mendoza, San Cristóbal, San Fernando, San Isidro, Santa Ana, Santa Inés, Santa Lucía, Santa Sofía, Santander, Seminario, Sur América, Veinte de Julio (Acuerdo 55 de 1937).*

La municipalidad dejó en manos de los urbanizadores privados las obras de servicios básicos como andenes, vías, alcantarillado y acueducto (tabla 9). En este proceso las diferentes dependencias de la administración municipal cumplían un papel de supervisión y control que no fue muy efectivo, lo cual dio lugar a que los urbanizadores con frecuencia incumplieran su deber de construir las obras mínimas de infraestructura o lo hicieran de forma muy precaria. De esta manera, los predios se podían vender a precios al alcance de la población de más bajos ingresos. Desde mediados de la década de 1920, la administración municipal tuvo que asumir por su cuenta las obras de pavimentación, alcantarillado y acueducto de muchos de los barrios en los que los urbanizadores habían incumplido.

**Tabla 9. Superficie urbanizada en el periodo 1899-1944**

Periodo	Principales urbanizadores	Superficie urbanizada (hectáreas) *
1899-1910	Antonio Izquierdo, Paulino Rosas, Leo Sigfried Kopp.	60,1
1911-1915	Hermanos Vega, Hermanos González Ponce, Pedro Ignacio Uribe.	368
1916-1920	Salomón Gutt, José Eidelman, Rubén Possin, Ernesto González Ponce.	135,2
1921-1925	Soledad Portocarrero de Uribe, Salomón Gutt, José María Piedrahita, Luis Eduardo Barriga.	487,7
Total		2824

Periodo	Principales urbanizadores	Superficie urbanizada (hectáreas) *
1926-1930	Compañía urbanizadora; Dávila, Holguín y Liévanos.	298
1931-1935	Luis Calderón Tejada; Túlio Ospina y Cía; Compañía urbanizadora; Granjas y Huertas de la Fragua S.A.; Germán Cárdenas; Plata y Hernández.	726,6
1936-1940	Urbanizaciones Calderón Tejada S.A.; Instituto de Acción Social, Túlio Ospina y Cía; Luis Camacho Matiz; La Urbana; Pardo Hermanos; Compañía urbanizadora de San Diego.	415
1941-1944	Moris Gutt; Compañía urbanizadora Baquero Hermanos; Ospinas y Cía; Caja de vivienda popular; Pedro Camacho Gutiérrez.	333,4
Total		2824

Fuente: elaboración propia a partir de archivos notariales.

\* Los cálculos se han hecho a partir de los planos realizados para la investigación.

En algunos aspectos, el caso de Bogotá se asemeja al de las ciudades norteamericanas estudiadas por Clawson y Hall (1973), donde hubo un gran margen para la actuación de especuladores de la tierra, urbanizadores y constructores, los cuales demostraron su poder real. Muchos de ellos actuaron, con frecuencia sin reparar en planes o normas de urbanización, y algunas veces intentaron (exitosamente)

eliminarlas. Para estos actores, la ciudad fue un factor de desarrollo económico mediante la especulación inmobiliaria.

### 6.3. Algunos aspectos a estudiar

Varios aspectos derivados de lo estudiado hasta ahora merecen atención posterior. En primer término, es evidente que no es una simple coincidencia la fuerte inversión en tierras en medio de la crisis económica generada por la Guerra de los Mil Días. Falta investigar la relación de la inversión en tierras en tiempos de crisis y fuerte devaluación (los casos de Kopp, Sierra e Izquierdo, mencionados arriba) y el impulso urbanizador que se dio posterior a la guerra. Esto, unido a otros episodios como la crisis económica mundial iniciada en 1929 y que en Colombia se manifestó en los primeros años de la década siguiente fueron indudablemente determinantes en los ritmos que adquirió el fenómeno de la urbanización.

Por otra parte, es de destacar que los urbanizadores no solo produjeron espacio, sino también la necesidad de espacio. La promoción de la urbanización dirigida a los sectores obreros se sustentó en que era “una inversión para el futuro” y para los sectores de ingresos medios y altos sugería nuevas formas de vida por las características de los espacios de los nuevos barrios y de las viviendas que allí se construían. Los modelos del barrio y de la vivienda obrera discutidos en diversas instancias de la administración pública a lo largo del periodo de estudio tuvo matices importantes

que, sin duda, incidieron en las decisiones adoptadas tanto por el municipio como por los urbanizadores privados.

### Referencias

- Abrisqueta, F. De. (1944). El desarrollo de Bogotá y las investigaciones del costo de la vida obrera. En Contraloría General de la República. *Anales de Economía y Estadística* (pp. 41-83). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Alcaldía Municipal de Bogotá. Acuerdo 37 de 1919. Sobre construcción de habitaciones para obreros. (3 de julio de 1919).
- Colombia. (1922). Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá en los años 1919 a 1921. Bogotá: Imprenta municipal.
- Alcaldía de Bogotá. Acuerdo 11 de 1937. Por el cual se dictan las medidas conducentes para hacer efectiva, a favor del Municipio, la contribución creada por el artículo 3 de la Ley 25 de 1921 y se determina su inversión, conforme a lo dispuesto por el ordinal b) del artículo 1 de la Ley 195 de 1936. (1 junio 1937). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=10091>
- Alcaldía de Bogotá. Acuerdo 14 de 1931. Por el cual se modifica el Acuerdo número 22 de 1929, se propende a organización de la Oficina de Catastro municipal y de la Secretaría de la Junta Municipal de Hacienda y se dictan otras disposiciones. (28 abril 1931). Recuperado de <http://>

- www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7748#0
- Alcaldía de Bogotá. Acuerdo 22 de 1929. Por el cual se dispone la consolidación y reorganización de los impuestos sobre la propiedad raíz. (11 septiembre 1929). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3070>
- Alcaldía Bogotá. Acuerdo 22 de 1940. Por el cual se aumenta el impuesto predial a los predios no edificados. (15 marzo 1940). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9174>
- Alcaldía de Bogotá. Acuerdo 24 de 1936. Por el cual se establece y reglamenta un impuesto (valorización de las fincas raíces que se beneficiarán con las obras públicas decretadas por el Acuerdo número 12 de 1935, sobre celebración del IV Centenario de la fundación de Bogotá). (4 julio 1936). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2942>
- Alcaldía de Bogotá. Acuerdo 84 de 1928. Por el cual se dictan varias disposiciones relacionadas con el impuesto predial, los servicios de aseo y alumbrado, sobre recaudaciones fiscales y sobre bonificación. (12 diciembre 1928). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9446>
- Alcaldía de Bogotá. (1892). Informe del Alcalde de Bogotá al Prefecto General de Policía. En: Registro Municipal, N°534, 11 de enero.
- Alcaldía de Bogotá. (1896). Mensaje del alcalde de la ciudad al Consejo [sic] Municipal. En: Registro Municipal, N°721, 20 de julio.
- Alcaldía de Bogotá. Informe de la Dirección de Obras Públicas Municipales. (1923). En: Registro Municipal, n°1502 y 1503.
- Álvarez, M. V. (julio-diciembre 2005). La historia empresarial: Una dimensión para la formación de jóvenes emprendedores. *AD-minister*, 7, 18-45
- Amato, P. W. (1968). *An analysis of the changing patterns of elite residential areas in Bogotá, Colombia*. (Tesis de grado, Cornell University, New York, U.S.A.).
- Archivo de Bogotá, fondo Concejo de Bogotá (1920). Ref: 604.3626 (Folios 11-18)
- Arias Argáez, Isaac. (1890). Observaciones sobre la higiene de Bogotá. (Tesis de doctorado, Imprenta de la Nación, Bogotá).
- Bejarano, P. (2014). *Historia ambiental y recuperación integral de los territorios asociados a quebradas y ríos en Bogotá (caso Chapinero)*. Bogotá: Secretaría Distrital de Ambiente, Alcaldía Local de Chapinero y Conservación Internacional Colombia.
- Bello, R. N., & Ramírez, P. M. (1983). *Esbozo histórico y transformación de las haciendas de Chapinero y El Salitre 1800-1940* (Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá).
- Berdugo, C. E. (1998). Empresarios y negociantes en Bogotá, 1900-1920: Pepe

- Sierra y Leo Kopp. *Revista EAN*, 36, 57-73.
- Botero, H. F. (1996). *Medellín 1890-1950. Historia urbana y juego de intereses*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Carrasquilla, B. J. (1998). *Quintas y estancias de Santa Fe y Bogotá*. Bogotá: Fondo de Promoción de la Cultura.
- Castañeda, H. W. (1988). *Bogotá: industria y trabajadores. 1900-1942* (Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá).
- Castro, B. C. (2015). *As a Citizen of this City” The Urban Reform of Radical Liberalism Bogotá 1848-1880*, Columbia University Academic Commons (Tesis de doctorado, Columbia University, New York, U.S.A.) Doi: <https://doi.org/10.7916/D8R78DBR>.
- Ceballos R. O. L. (ed.) (2008). *Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación. 1918-2005*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Clawson, M., & Peter H. (1973). *Planning and urban growth: an Anglo-American comparison*. Baltimore: Published for Resources for the Future by Johns Hopkins University Press.
- Colombia, Concejo de Bogotá. Acuerdo 21 del 30 de mayo de 1944: Por el cual se divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino y se reglamenta cada una de ellas.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 25 de 1921. Por la cual se crea el impuesto de valorización y se dictan medidas para el saneamiento de varias ciudades.
- Diario oficial. Año. LVII. n. 17978. 12. noviembre. 1921. pág. 1
- Colombia. Congreso de la República. Ley 46 de 1918. Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria. Diario oficial. Año LIV. n. 16549. 23, noviembre, 1918. pág. 1.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 113 de 1937. Por la cual contribuye la Nación a la construcción de varias obras públicas en algunos Municipios del país. Diario oficial. Año LXXIV. n. 23670. 4, enero, 1938. pág. 7
- Colombia. Congreso de la República. Ley 195 de 1936. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político y municipal. Diario oficial. Año LXXII. n. 23368. 26, diciembre, 1936. pág. 7.
- Colón, L. C. (2005). El saneamiento del Paseo Bolívar y la vivienda obrera en Bogotá. *Urbanismos* 2, 104-115.
- Contraloría General de la República (1946). Las condiciones económico-sociales y el costo de la vida de la clase media en Bogotá. En Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Estadística. *Anales de Economía y Estadística* (pp. 1-99). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Cosas del día (2 de agosto E 1881). El Deber. Periódico político, literario, industrial y noticioso. *Cosas del día*.
- Echavarría, J. J. (1989). En la industrialización se ha sobreestimado el aporte antioqueño. *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo*, 30, 81-96.

- Fonseca, L. J. (1915). *Plano topográfico de Bogotá, Chapinero y San Cristóbal*. Museo de Bogotá [manuscrito] S919, 305.
- Garay, A. (2005). La Exposición del Centenario: una aproximación a una narrativa nacional. Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. *La ciudad de la luz. Bogotá y la Exposición Agrícola e Industrial de 1910*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- García Medina, P. (noviembre-diciembre, 1899). Higiene de Bogotá. *Revista de Higiene: órgano de la Junta Central de Higiene* 56-57.
- Gómez, J. (1898). Las epidemias de Bogotá. *El repertorio colombiano* 1, mayo, 2, junio, 5, septiembre.
- Hall, P. Gracey, H. Drewett, R., & Thomas, R. (1973). *The containment of urban England*. London: Allen and Unwin [for] PEP; Beverly Hills, Sage Publications. Vol. 2.
- Harvey, D. (1989). *The urban experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Harvey, D. (1974). Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. *Regional Studies*, 8, 239-255.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Informe del Alcalde del Distrito al Honorable Concejo Municipal, en el primer semestre de 1889. Registro Municipal, 5 de julio de 1889.
- Informe del Alcalde de Bogotá. Registro Municipal, 20 de julio de 1890.
- Instituto de Crédito Territorial (1955). *Una política de vivienda para Colombia. Primer seminario nacional de vivienda*. Bogotá: Imprenta del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Colombia.
- Izquierdo, A. (1900). *Lotes en Chapinero con grandes plazos sin pagar interés*. Bogotá: Tipografía Salesiana.
- Junta Central de Higiene. (1890). Informe de la Junta Central de Higiene. En Ministerio de Fomento. *Informe del Ministro de Fomento al Congreso de la República de Colombia en sus sesiones ordinarias de 1890*. Bogotá: Imprenta de Antonio María Silvestre.
- Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Mantilla de Ardila, A. (1974). *Tradición de la propiedad y precios de la tierra en Bogotá, D.E. (zona de Chapinero)*. Bogotá: DAPD, mecanografiado.
- Molina, L. L. F. (1998). *Empresarios colombianos del siglo XIX*. Bogotá: Banco de la República, Áncora Editores.
- Muñoz, G. (1893). Causas de la mortalidad en Bogotá. En: Anales de la Academia Nacional de Medicina. *Trabajos presentados al primer congreso médico de Colombia*, Tomo I. (pp. 98-104). Bogotá: Imprenta de La Luz.
- Ordenanza 30 de 1935. Por la cual se crea un impuesto y se dictan unas disposiciones sobre urbanismo. Cundinamarca.

- (1935). Ordenanzas expedidas por la Asamblea de Cundinamarca: sesiones de 1935. Imprenta del Departamento.
- Osorio, N. (julio 1893). Habitaciones de la clase obrera. *Revista de Higiene: órgano de la Junta Central de Higiene*, 43.
- Parra L. H., & Royo, G. J. (1942). *Informe sobre las explotaciones rocosas del municipio de Bogotá*. [Informe mecanografiado].
- Portes, A., & Walton, J. (1976). *Urban Latin America. The political condition from above and below*. Austin: University of Texas Press.
- Proyecto de Acuerdo 230 de 1930. Por el cual se fomenta la construcción de casas de vecindad para familias pobres, se dictan disposiciones sobre urbanización y se crea un impuesto. Archivo de Bogotá. 604.3662 (Folios 196-197).
- Rey, P. A. (2010). Bogotá 1890-1910: población y transformaciones urbanas. *Territorios* 23, 13-32.
- Roweis, S. T., & Allen J. S. (1981). *Urbanization and urban planning in capitalist society*. Londres-Nueva York: Methuen.
- Saldarriaga, A. (1996). *Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Bogotá: Puntos suspensivos editores.
- Serna, D. A., & Gómez, N. A. (mayo-agosto 2012). El Carmelo: Historia de una antigua barriada bogotana en la cuenca del río Arzobispo (1900-1934). *Historia Crítica*, 47, 161-186.
- Sociedad de Medicina y Ciencias Naturales. (1886). *Higiene de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Casa editorial de M. Rivas y Cía.
- Urrutia, M. M., & Namen, L. O. M. (2011). *Historia del crédito hipotecario en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Documentos CEDE.
- Ward, P. (2005). *Selling places. The marketing and promotion of town and cities, 1850-2000*. Nueva York: Routledge.
- Zukin, S. (1989). *Loft living. Culture and capital in urban change*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.

