

# La anexión de los 6 municipios vecinos a BOGOTÁ en 1954

## “UN HECHO CON ANTECEDENTES”<sup>1</sup>

### Resumen

La anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá en 1954, es un proceso urbano, político y económico iniciado a mediados del siglo XIX, continuado a lo largo del siglo XX. Este buscaba confirmar a Bogotá como capital de Colombia, permitiéndole a la ciudad no estar dentro del régimen municipal ordinario de los demás municipios y ampliar su territorio, urbanizado en las décadas finales del siglo XX.

En este artículo se verá cómo a cada cambio de ideas políticas corresponde necesariamente una modificación en el territorio y en la manera como se toman las decisiones.

### Palabras claves

Plan piloto, plan vial, crecimiento, límite, distrito capital, distrito especial, municipio, densidad, Plan Regulador, zonificación

*The annexation of the 6 surrounding municipalities to Bogotá in 1954. “A prior fact”.*

### Abstract

*The annexation of the six surrounding municipalities to Bogotá in 1954, was an urban, political and economic process initiated by the middle of the XIX century, and continued along the XX century. The purpose of this annexation was to reaffirm Bogotá as the capital of Colombia, and keep it out of the ordinary municipal regime ruling the rest of the other municipalities, which allowed Bogotá to enlarge its territory. This will be developed by the urbanization process carried out over the final decades of the XX Century.*

*In this article we will conclude that each change of political ideas basically implies a modification in the territory, and also in the way the decisions are made.*

### Key Words

*Master and vial Plan, urban growing, limit, capital and special district, municipality, density, Regulator Plan, zoning.*

Recibido: julio 15 / 05

Aprobado: septiembre 19 / 05



Imagen del territorio actual de la ciudad

Este artículo nace de la necesidad de conocer las formas de crecimiento de la ciudad, específicamente de Bogotá. Se ha encontrado a lo largo de la investigación que, como veremos a continuación, este hecho significativo para la ciudad, había pasado desapercibido tanto para los historiadores como para los urbanistas, y que por supuesto era necesario investigarlo para conocer sus dimensiones y sus consecuencias. En el artículo se presentaran a grandes rasgos los principales resultados de esta investigación, desarrollados a partir de sus conclusiones.

### **Antecedentes de la anexión desde lo político**

A lo largo de la historia de Colombia, incluso desde épocas prehispánicas, han existido poblados ubicados sobre lo que actualmente denominamos la sabana de Bogotá, que aprovechando su clima benigno, los numerosos cuerpos de agua, la cercanía con la mina de sal localizada en el actual municipio de Zipaquirá y los caminos de interconexión regional desde los tiempos pretéritos, conformaron la Red de Poblados Muiscas.

Desde estos antecedentes lejanos se confirma cómo en el área actual de Bogotá se encontraba uno de los centros de poder político más importantes de los Muiscas rodeado por una corona de pueblos de la misma familia. Esta situación fue uno de los hechos decisivos en la definición de Bogotá como capital del país en el período colonial, su confirmación a lo largo del período de la independencia y su consolidación en épocas republicanas.

Por ello a principios del siglo XX, durante la denominada “Hegemonía Conservadora”, el gobierno del General Rafael Reyes (1904-1909), a través de la Asamblea Nacional Constituyente, propuso cambios en la división territorial del país y determinó que Bogotá fuera además “Distrito Capital”, adquiriendo la importancia de un departamento. Lo anterior quedó aprobado en dos leyes casi sucesivas, la número 17 del 11 de Abril de 1905 y la 1ª del 5 de Agosto de 1908.

Luego del periodo de la hegemonía conservadora, se consolida la denominada “Republica Liberal”. Entonces, el Presidente Alfonso López Pumarejo, con el ánimo de desarrollar sus propuestas políticas, impulsó reformas a la constitución vigente a través del Acto Legislativo número 1 de 1945, en donde se vuelve a ratificar a Bogotá no solo como capital de Colombia, sino como Distrito Especial. Esta denominación implicaba

<sup>1</sup> El presente artículo recoge algunos aspectos del trabajo de investigación realizado por el autor, para optar al título de Magíster en Urbanismo, de la Universidad Nacional de Colombia, tesis cuya dirección estuvo a cargo del profesor Arquitecto José Salazar F.



que la ciudad tuviera un estatuto diferente al del resto de municipios por ser la capital de la República. También en el primer inciso de esta ley quedó definida la posibilidad de que la ciudad pudiera agregar uno o varios municipios, "siempre que sea solicitada la anexión por tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio".

En la década del 50 del siglo pasado se produce la anexión propiamente dicha. Esta decisión fue tomada en un Consejo de Gobierno el 17 de Diciembre de 1954 en Villa de Leiva, por el gobierno de facto del General Gustavo Rojas Pinilla. Se anexaron entonces seis municipios vecinos (Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme) sin tener en cuenta que en el acto legislativo de 1945 se establecía que las tres cuartas partes de los concejales de cada municipio vecino debían proponer a Bogotá su anexión. La decisión se toma al amparo del artículo 121 de la Constitución sobre el estado de sitio, sin que se tenga claridad sobre los motivos para invocar esta excepción en el decreto 3640 del 17 de Diciembre de 1954 de la anexión y por supuesto de la incorporación y ampliación de nuevas áreas para la capital de Colombia.

### Antecedentes desde el urbanismo

Desde el punto de vista de la legislación urbana, la anexión está precedida por la ley 88 del 27 de diciembre de 1947, firmada por el presidente Mariano Ospina Pérez, "sobre fomento del desarrollo urbano del municipio". Esta aprobaba "los municipios que tengan un presupuesto no inferior a \$ 200.000, están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la Ciudad". Bajo esta ley se llevó a cabo la contratación de los Planes Reguladores para las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín.

Siendo presidente de la República Mariano Ospina Pérez y alcalde del municipio de Bogotá Fernando Mazuera Villegas, sucede la contratación del arquitecto suizo - francés Le Corbusier para realizar el plan Piloto de Bogotá en 1950. Este se concibió en dos fases, la primera denominada, el Plan Piloto que establecía las bases generales, y la segunda denominada Plan Regulador que desarrollaría las ideas propuestas en el Plan Piloto. Las ideas base de ambos estaban arropadas por las directrices surgidas de la Carta de Atenas (1933), documento fruto de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), en el que se daban pautas sobre como llevar a cabo la planeación futura de las ciudades. Se pensaba que "la ciudad debe ser estudiada en el conjunto de su región de influencia", implicando para Bogotá, contemplar en su plan la necesidad de entender las relaciones con los municipios vecinos pertenecientes al departamento de Cundinamarca. Esto debería dar como resultado un Plan Regional, que concertaría la autonomía de los mismos, toda vez que usufructuaban las infraestructuras de los servicios públicos de Bogotá sin contraprestación alguna.

La fase inicial o Plan Piloto fue aprobado provisionalmente por el decreto N° 185 de 1951. La segunda etapa correspondiente al Plan Regulador, desarrollado por la oficina de Wiener & Sert en New York y Bogotá fue recibida, las autoridades municipales nombradas por la dictadura pero no aprobada. En cambio de ello se decretó la anexión de los 6 municipios mencionados, sin ningún plan.

Entre las razones para no adoptar el Plan Regulador, podría destacarse el hecho de que éste iba en contravía de los intereses económicos de quienes veían en la urbanización, legal o ilegal de tierras, un atractivo negocio. El plan establecía la carrera 30 como límite de desarrollo hacia occidente, dejando por fuera terrenos

que venían desarrollándose en los municipios vecinos, lo que produjo el rechazo de los urbanizadores de la época; tanto así, que se presionó para que en la fase del Plan Regulador se ampliara el límite occidental hasta 1.000 metros, por medio de una franja para la construcción de vivienda. La ampliación se realizó finalmente hasta los 500 metros. Todo el conjunto de operaciones que se plantean implican una enorme estructura de gestión con la cual no fue dotado el plan.

Resulta poco entendible que no se diseñara un plan para estos nuevos y enormes territorios anexados a Bogotá, especialmente en aquel momento en que la discusión sobre la planeación urbana había sido relevante, demostrando que una ciudad en crecimiento debería contar con un Plan Regulador. Esta ausencia de plan para el nuevo Distrito Especial, permitió que las decisiones sobre su crecimiento quedaran en manos de toda suerte de urbanizadores.

En la realidad la anexión de los seis municipios desbordó todo límite, mas aún el del Plan Piloto que fijó hacia occidente su borde, en lo que es hoy la actual carrera 30 e incorporó los barrios construidos con anterioridad, fuera del límite urbano. Cabe destacar que el Plan Piloto planteaba una estructura de ciudad monocéntrica alrededor de un centro cívico localizado en lo que hoy es la Plaza de Bolívar y sus alrededores inmediatos. Por el contrario la ciudad había venido desarrollando desde finales del siglo XIX un esquema policéntrico, con el surgimiento hacia el norte de Chapinero, hecho urbano que fue ratificado con la anexión de los seis municipios, los cuales después se consolidarían como centralidades. También debe recordarse que la ciudad había crecido ampliando cada tanto el límite urbano, todo lo contrario a lo que planteaba el plan es decir manejo de densidades, altas al interior y bajas en la periferia.

### **Las dinámicas de crecimiento de Bogotá en 1954**

Los antecedentes más importantes de la anexión venían desarrollándose desde principios del siglo XX, y afectaban esencialmente el límite urbano debido a que se necesitaban terrenos, bien fuera para la construcción de barrios obreros como consecuencia de la escasez de vivienda para sectores de menores ingresos económicos, o para localizar grandes equipamientos entre los que se destaca la Ciudad Universitaria, que por su magnitud no podía ser localizada en el interior del casco histórico o de su inmediato ensanche urbano.

Bogotá para estas épocas pasó de 2700 hectáreas a 8040, aumentándolo por cuatro veces la dimensión de la ciudad. Además, según las estadísticas, la población aumentó de 715.000 habitantes en 1951 a 1'139.000 en 1.958. Esto venía produciendo un desbordamiento del crecimiento urbano, claramente visible en el rápido paso de las antiguas haciendas a urbanizaciones, algunas de estas sin aprobación y realizadas en los municipios de Bosa, Usaquén, Engativa, Suba, Fontibón y Usme (ver plano No.1), en terrenos limítrofes con Bogotá. Es decir, urbanizaciones realizadas en terrenos de los municipios cuando aún no habían sido anexados, no contiguas al casco del municipio sino ubicadas en su límite con Bogotá. Estas urbanizaciones no estaban obligadas a cumplir las normas de la ciudad. Sólo necesitaban el permiso de la oficina de planeación del departamento de Cundinamarca. Esta forma de crecimiento urbano fuera del perímetro de Bogotá demuestra que su desarrollo no ha sido unicamente de el centro hacia la periferia y los municipios vecinos, sino también en sentido contrario, desde los municipios vecinos hacia el centro.



Plano No. 1  
Municipio de Bogotá 1951

## Crecimiento urbano después de la anexión



Plano No. 2. Bogotá Distrito Especial 1960. Fuente: Fuente: DAPD-Desconcentración administrativa alcaldías menores,1972.

Luego de producida la anexión en 1954, la ciudad se desarrolló inicialmente hacia la parte sur del antiguo centro histórico así como sobre los 6 nuevos terrenos anexados al sur occidente, generando una gran dinámica de crecimiento en terrenos del antiguo municipio de Bosa. Luego sobre el eje de la Avenida de las Américas, construida en 1.948 para conectar la ciudad con su aeropuerto ubicado en Techo. El desarrollo urbano comprendió también las áreas anexadas del antiguo municipio de Fontibón en donde hacia 1958 se construyó el nuevo Aeropuerto Internacional del Dorado.

Otra zona que experimentó crecimiento fue la ubicada sobre la calle 68 y el costado occidental de la carrera 30, actual Avenida Ciudad de Quito y límite propuesto por el Plan Piloto de Le Corbusier, sobre cuyos bordes se había construido en 1936 la ciudad universitaria y el estadio el Campín.

Las áreas de los antiguos municipios de Suba y Usaquén, atravesadas por la autopista norte (1951)<sup>2</sup>, vía de altas especificaciones, que comunicaba con el municipio de Chía, experimentarían su mayor auge de crecimiento en los años sesenta, toda vez que las infraestructuras de agua y electricidad solo se desarrollaron después de 1958. Estas áreas permitieron el desarrollo de urbanizaciones para altos y medios ingresos, para los cuales estos servicios públicos eran prioritarios.

Usme el municipio (ver plano No. 2) de mayor área de los 6 anexados, no experimentó un proceso de urbanización fuerte en esos años y solo hasta principios

del siglo XXI, el Plan de Ordenamiento Territorial prevé allí un área de expansión. Esto hace pensar que los motivos para su anexión no resultaron claros, más aún, por contener en su interior el Páramo de Sumapaz y limitar con los departamentos de Tolima y Huila y la entonces Intendencia del Meta (hoy departamento).

La anexión de Usme según algunos teóricos, se hizo para resguardar el reservorio de agua del Páramo de Sumapaz para Bogotá, sin embargo queda pendiente el siguiente interrogante ¿por qué a finales de los años cincuenta el alcalde Fernando Mazuera Villegas impulsó con ahínco esa gran obra de ingeniería hidráulica que enlaza varios cuerpos de agua naturales y artificiales denominada Tibitoc, en el norte de la sabana, proveyendo de agua al norte de Bogotá?

### Gremios y personajes de la época

La investigación encontró que poco tiempo después de realizarse la anexión el 17 de diciembre de 1954, el 25 enero de 1955 se fundó la asociación de urbanizadores y parceladores, impulsados por la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO. Esto sugiere que las nuevas tierras anexadas se entendían como potencialmente desarrollables por parte de los urbanizadores para continuar con el negocio inmobiliario.

<sup>2</sup> Cabe anotar que dentro de los antecedentes de la autopista norte se encuentran el Plan Vial de el Virrey Solís Ezepeleta de 1790 que se denominaba "camino de abajo" cuyo trazado empezaba en el actual San Diego y si dirigía hasta el Puente del Común.

Es importante también destacar el papel de algunas personas que participaron tanto en la vida política como en el desarrollo del crecimiento urbano de la ciudad, entre ellos se encuentra el Doctor Mariano Ospina Pérez, quien era gerente y miembro principal de la junta directiva de la firma OSPINAS, quien renunció a estos cargos luego de ser elegido presidente de Colombia entre 1946 a 1950. Igualmente Fernando Mazuera Villegas alcalde cuatro veces de Bogotá alrededor de la época de los cincuenta, quien después dirigirá una importante firma constructora.

Para finalizar se puede destacar que siempre ha existido la necesidad de espacializar las ideas políticas que sobre el territorio tienen los gobiernos, ya sea para confirmar las tendencias del siglo XIX, sobre el federalismo o el centralismo, típica del siglo XX para distribuir las rentas

departamentales y la población con fines electorales. Esta última situación que aún continúa y que fue ratificada en el año 1991, con la ratificación de Bogotá como Distrito Capital, que actualmente se está pensando como Ciudad - Región.

Bogotá como ciudad capital en su crecimiento no desarrolló, en estas enormes áreas anexadas, las infraestructuras adecuadas. La del sistema de transporte ha empezado a solucionarse de manera muy tardía, mientras otras ciudades capitales desde finales del siglo XIX, ya habían empezado a solucionar este tipo de servicios.

En este rápido panorama sobre la anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá en 1954, se puede destacar que frente a un hecho tan significativo, la participación de diferentes intensidades fue la característica más destacada.

## BIBLIOGRAFÍA

- APRILE GNISET, Jacques (1983). *El Impacto del 9 de Abril sobre el Centro de Bogotá*, Bogotá, Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán.
- BRUNNER, Karl (1939). *Manual de Urbanismo Tomo I y II*, Bogotá, Imprenta Municipal.
- CORTÉS, Rodrigo (2000). "Le Corbusier en Bogotá: Por un Urbanismo de los 'tiempos Modernos'." *Revista Textos* No. 4, Maestría en Historia y Teoría de la Arquitectura, Facultad de Artes Universidad Nacional, Sede Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Del urbanismo a la Planeación en Bogotá 1900 – 1990*, Bogotá, 1995, Mimeo, Bogotá.
- DÁVILA, Julio (2000). *Planificación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*, Bogotá, Alcaldía Mayor.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL (1972). *Desconcentración Administrativa, Alcaldías Menores*, Bogotá, Alcaldía Mayor.
- GALVIS, Silvia y DONADIO, Alberto (1988). *El jefe supremo: Rojas Pinilla, en la Violencia y el Poder*, Bogotá, Planeta.
- INURBE et al. (1996). *ESTADO CIUDAD Y VIVIENDA, Urbanismo y Arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*, Bogotá, Ed. INURBE.
- JARAMILLO, Samuel (1990). *Producción de Vivienda y Capitalismo Dependiente: El Caso de Bogotá*, Bogotá, CEDE: Facultad de Economía Universidad de Los Andes.
- MARTZ, John D (1969). *Colombia, un estudio de Política Contemporánea*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- MAZUERA VILLEGAS, Fernando (1972). *Cuento mi Vida*. Bogotá, Ed. Canal Ramírez.
- OSPINAS Y CIA. S.A. (1995). *Crónica de una Empresa 1932 – 1995*, Bogotá.
- SILDARRIAGA, Alberto (2000). *Bogotá siglo XX, Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana*, Bogotá, DAPD.

- SÁNCHEZ, Consuelo (1998). *De la Aldea a la Metrópoli, 6 décadas de vida cotidiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- SOLÀ-MORALES I RUBIO, Manuel (1977). *Las formas de crecimiento urbano*, Barcelona, Ediciones UPC.
- SERPA ERAZO, Jorge (1999). *Rojas Pinilla, Una Historia del Siglo XX*, Bogotá, Planeta Editorial Colombiana.
- VARGAS CAICEDO, Hernando (comp) (1987). *Le Corbusier en Colombia, Crítica e interpretación*, Bogotá, Cementos Boyacá.
- ZAMBRANO P. Fabio. et al (2000). *Comunidades y Territorios. Reconstrucción Histórica de Usaquén*, Bogotá, Alcaldía y Junta Administradora Local de Usaquén.

## LEYES Y DECRETOS

- Acto legislativo Número 1 de 1945, reformativo de la Constitución Nacional
- Acuerdo 11 de 1954, por el cual crean unos cargos y se dan unas autorizaciones al alcalde Mayor.
- Decreto 1861, creando un Distrito Federal.
- Decreto Número 185 de 1951, por el cual se adopta el Plan Piloto de la Ciudad y se dictan normas sobre urbanismo y servicios públicos.
- Decreto Número 3640 de 1954, por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá.
- Ley Número 17 de 1905, sobre división territorial.
- Ley Número 1 de 1908, sobre división territorial.
- Ley 88 de 1947, sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones.
- Ordenanza No. 7 de 1954, por la cual se incorporan seis municipios al municipio de Bogotá.